

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 novembre 1995

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 32. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 12 ottobre 1995 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Bellezze naturali (tutela delle) - Attribuzione del carattere di «definitività» ai provvedimenti emanati dalla regione Sardegna nell'esercizio di funzioni amministrative delegate in materia paesistica - Conseguente impegno della giunta regionale a dismettere la «prassi» di comunicare al Ministro per i beni culturali e ambientali i provvedimenti regionali in questione - Asserito riferimento della deliberazione regionale denunciata al potere ministeriale di annullamento delle autorizzazioni regionali rilasciate ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1497/1939 - Strumentalità della «prassi» innovata al predetto potere ministeriale di annullamento previsto dall'art. 82, nono comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 - Lamentata violazione delle competenze statali in materia di tutela del paesaggio (legge n. 431/1985) - Ritenute norme fondamentali di riflesso economico-sociali - Applicabilità anche alle regioni a statuto speciale - Specificità dei valori costituzionali connessi alla tutela ambientale - Richiamo alle sentenze nn. 151/1986 e 437/1991.

(Deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 27 luglio 1995).

(D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, art. 57; legge 8 agosto 1985, n. 431).

Pag. 15

N. 33. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 16 ottobre 1995 (della regione Umbria).

Istruzione artigiana e professionale - Determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. (Fondo sociale europeo) - Articolazione dettagliata delle voci di spesa - Precedente individuazione delle spese ammissibili da parte della regione Umbria con deliberazione del consiglio regionale del 2 marzo 1995, n. 748 - Lamentata lesione delle competenze regionali in materia di istruzione artigiana e professionale e di formazione professionale.

Istruzione artigiana e professionale - Determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. (Fondo sociale europeo) - Forma dell'atto impugnato - Circolare - Inidoneità a limitare competenze regionali - Eventuale natura regolamentare - Difetto di adeguato fondamento legislativo - Lesione di competenze regionali in materia di attuazione di normative comunitarie - Violazione del principio di legalità.

Istruzione artigiana e professionale - Determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. (Fondo sociale europeo) - Riferimento nel preambolo della circolare impugnata all'esperito concerto con le amministrazioni regionali - Inesistenza del concerto - Inidoneità dell'intesa a limitare le competenze regionali interessate dal caso in esame - Violazione del principio di leale cooperazione.

(Circolare del Ministero del lavoro del 4 agosto 1995, n. 98/1995).

(Cost., artt. 3, 5, 115, 117 e 118; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 6, 35, 36 e 40; legge 21 dicembre 1978, n. 845, artt. 3, 4, 5, 7, 8, 18, 22, 24 e 25; regolamento CEE 20 luglio 1993, n. 2084).

» 17

n. 34. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 ottobre 1995 (della regione Marche).

Istruzione artigiana e professionale - Determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. (Fondo sociale europeo) - Articolazione dettagliata delle voci di spesa - Definizione, approvazione e finanziamento da parte del Ministero del lavoro di programmi operativi definiti «multiregionali» nel campo della formazione professionale - Presentazione, approvazione e finanziamento di progetti di attività sperimentali e dimostrative previste dall'art. 6 del regolamento CEE n. 2084/1993 - Lamentata lesione delle competenze regionali in materia di formazione professionale - Denunciata mancanza di fondamento legislativo delle circolari impugnate - Violazione del principio di legalità.

(Circolari del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 4 agosto 1995, nn. 98, 99 e 101 del 1995).

(Cost., artt. 117, 118 e 119; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 6, 35, 36, 40 e 41; legge 21 dicembre 1978, n. 845, artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 18, 24 e 27; d.-l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 9; legge 19 luglio 1993, n. 236).

Pag. 21

n. 35. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato depositato in cancelleria il 2 novembre 1995 (del Ministro di grazia e giustizia).

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia, dott. Filippo Mancuso, presentata al Senato della Repubblica in data 4 luglio 1995 - Atto del Presidente del Senato di ammissione alla discussione della mozione in oggetto - Proclamazione in data 19 ottobre 1995 da parte del Presidente del Senato dei risultati della votazione con l'accoglimento della mozione impugnata - Proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri per il conferimento a se stesso dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia *ad interim* e relativo conforme decreto del presidente della Repubblica 19 ottobre 1995 - Atto con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto ed ottenuto il passaggio delle consegne dal Ministero di grazia e giustizia in data 20 ottobre 1995 - Riferimento ai poteri spettanti al Ministro di grazia e giustizia con riguardo all'attività di ispezione degli uffici giudiziari - Pretesa inammissibilità della mozione di sfiducia individuale - Asserito abuso dell'istituto previsto dall'art. 94 della Costituzione per sanzionare la fiducia delle Camere al Governo nel suo insieme e mai al singolo Ministro - Lamentata incostituzionalità dell'atto con il quale il Presidente del Consiglio ha proposto se stesso come Ministro di grazia e giustizia - Dedotta incostituzionalità del decreto del Presidente della Repubblica che nomina il Presidente del Consiglio, dott. Lamberto Dini, Ministro di grazia e giustizia *ad interim* - Denunciata mancanza di un atto di revoca espressa dell'incarico conferito al Ministro Mancuso - Lamentata indebita interferenza realizzata da parte del Senato, del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica nell'esercizio di poteri propri del Ministro di grazia e giustizia.

(Mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia presentata il 4 luglio 1995, discussa e votata il 19 ottobre 1995 dal Senato della Repubblica; decreto del Presidente della Repubblica del 19 ottobre 1995).

(Cost., artt. 94, 95, 107 e 110).

» 26

- n. 46.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 1995 (del commissario dello Stato per la regione siciliana).

Regione siciliana - Finanza pubblica allargata - Provvedimenti straordinari, nella forma di contributi in denaro, alle ditte di trasporto STAT con sede in Santa Teresa di Riva, e Camarola e Drago s.n.c., con sede in Santa Agata di Militello, a ristoro degli attentati di mafia subiti - Trattamento di privilegio rispetto alle altre imprese operanti nel settore trasporto e avente la natura di provvidenza a favore di imprese in crisi - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 399/1995 (recte: 393/1995) di cessazione della materia del contendere per abrogazione della legge impugnata di cui la legge oggetto del presente ricorso riproduce sostanzialmente il contenuto.

(Legge regione Sicilia 4 agosto 1995, n. 1029, artt. 1, 2 e 3).

(Cost., artt. 3, 5, 11 e 97; statuto regione Sicilia, art. 1). Pag. 31

- n. 47.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 settembre 1995 (della regione Lombardia).

Servizi antincendi - Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale - Attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile della potestà di sperimentazione e acquisizione di nuove tecniche da impiegare nello spegnimento degli incendi boschivi e di utilizzazione delle associazioni di volontariato - Previsione di uno specifico finanziamento per le esigenze del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per le spese relative ai vigili del fuoco volontari e comunque per il personale del Corpo e della facoltà delle regioni di stipulare convenzioni con il Ministero dell'interno per l'utilizzazione dei vigili del fuoco, assumendosene l'onere finanziario - Lamentata violazione della sfera di competenza regionale in materia di difesa dei boschi dagli incendi (legge n. 47/1995 e d.P.R. n. 616/1977) - Violazione del principio di leale collaborazione per il mancato concerto con le regioni - Abuso dello strumento del decreto-legge per la reiterazione dello stesso, in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 302/1988 e 157/1995.

(D.-L. 10 luglio 1995, n. 275, artt. 1, primo, secondo e terzo comma, 2, primo e secondo comma, e 3, convertito in legge 8 agosto 1995, n. 339).

(Cost., artt. 3, 81, 97, 117, 118 e 119). » 34

- n. 776.** Ordinanza del pretore di Vicenza del 17 luglio 1995.

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Scarichi produttivi esistenti con recapito in pubblica fognatura dotata di depuratore - Superamento dei limiti di accettabilità previsti da regolamenti dei comuni e dei consorzi che gestiscono il pubblico servizio - Lamentata depenalizzazione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Omesso adeguamento con le norme CEE, in particolare con la direttiva n. 271/1991 - Carezza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emissione del decreto-legge - Violazione del principio di tassatività della norma penale.

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

(Cost., artt. 3, 10, 11, 25 e 77). » 38

N. 777. Ordinanza del pretore di Venezia del 29 agosto 1995.

Impiego pubblico - Ente Ferrovie dello Stato - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione dell'indennità premio di servizio - Somme dovute - Corresponsione di interessi e rivalutazione - Prevista esclusione - Incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata nonché sulla garanzia previdenziale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 103/1995 di non fondatezza di analoga questione ritenuta dal giudice rimettente non estensibile alla fattispecie oggetto del giudizio presente.

(Legge 29 gennaio 1994, n. 87, art. 2, quarto comma).

(Cost., artt. 36 e 38).

Pag. 42

N. 778. Ordinanza della corte d'appello di Milano del 27 giugno 1995.

Pena - Impedimento od ostacolo alla libera circolazione (nella specie: blocco stradale) - Trattamento sanzionatorio - Previsione di una pena minima editale di un anno di reclusione o nella ipotesi aggravata di due anni di reclusione - Irragionevolezza - Lamentata eccessiva affittività - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 341/1994.

(D.Lgs. 22 gennaio 1948, n. 66, art. 1, primo e terzo comma).

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

» 44

N. 779. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 2 agosto 1995.

Lavori pubblici - Controversie giudiziali - Previsione della facoltà della p.a. e delle parti private di chiedere la trattazione del merito nel termine di novanta giorni - Conseguente interdizione della facoltà da parte dell'organo giudicante di sospendere i provvedimenti impugnati, in ragione della sollecita trattazione del merito, pur in permanenza della facoltà della p.a. di portare ad esecuzione i provvedimenti stessi - Incidenza sul diritto di difesa nonché sul principio della tutela giurisdizionale.

Lavori pubblici - Leggi ed atti equiparati - Convalida di atti e provvedimenti adottati e dei rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 5, settimo ed ottavo comma, del d.l. 31 gennaio 1995, n. 26 (abrogato dalla relativa legge di conversione 29 marzo 1995, n. 95), precedente l'esclusione automatica delle offerte con percentuale di ribasso superiore al venti per cento della media aritmetica delle offerte ammesse - Violazione del principio della perdita di efficacia *ex tunc* delle disposizioni del decreto-legge non convertito.

Lavori pubblici - Appalto - Esclusione delle offerte con percentuale di ribasso sull'importo rispettivamente indicato a base di appalto superiori di oltre il 20 per cento rispetto alla media aritmetica di tutte le offerte ammesse - Abrogazione di detta disciplina con la norma impugnata - Mancata previsione con norma transitoria dell'obbligo di una verifica istruttoria delle offerte da ritenersi economicamente incongrue - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 2 giugno 1995, n. 216, artt. 1, secondo comma, e 9, terzo comma; legge 29 marzo 1995, n. 95, art. 1, secondo comma).

(Cost., artt. 24, 77, 97 e 113).

» 46

n. 780. Ordinanza del pretore di Padova del 1° giugno 1995.

Processo penale - Impedimento legittimo a comparire del difensore per sciopero degli avvocati
 - Sussistenza anche quando l'astensione stessa sia stata deliberata senza congruo preavviso e senza termine finale certo e per il difensore d'ufficio nominato dopo la reiezione della richiesta di rinvio proposta da altro precedente difensore per il medesimo motivo - Incidenza sulla funzione giurisdizionale e sull'amministrazione della giustizia e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Lesione del diritto di difesa.

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

(Cost., artt. 2, 24, primo e secondo comma, 97, 101, secondo comma, e 112). Pag. 51

n. 781. Ordinanza del pretore di Roma del 17 maggio 1995.

Previdenza e assistenza sociale - Lavoratrici di imprese industriali - Pensionamento anticipato
 - Riconoscimento di anzianità contributiva fino a cinquantacinque anni, anziché fino a sessanta anni come per il lavoratore - Mancata previsione del riconoscimento di una pari maggiorazione di anzianità contributiva per l'uomo e per la donna - Disparità di trattamento di situazioni omogenee e violazione del principio della parità di diritti e di retribuzione della lavoratrice rispetto al lavoratore - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 371/1989, 134 e 503 del 1991.

(Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 29).

(Cost., artt. 3 e 37). » 53

n. 782. Ordinanza del pretore di Parma del 10 maggio 1995.

Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Ratei arretrati - Nuove disposizioni impartite dalla legge 30 dicembre 1991, n. 412 - Lamentata omessa previsione dell'integrale risarcimento del danno (interessi legali e rivalutazione) - Conseguente denunciata disparità di trattamento rispetto ai crediti di lavoro con incidenza sulla garanzia del trattamento previdenziale - Ritenuta applicabilità della norma impugnata al caso di specie, per non essersi il rapporto in oggetto esaurito prima della sua entrata in vigore (1° gennaio 1992) - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 394/1992 di inammissibilità di identica questione non condivisa dal giudice rimettente in quanto basata su un'interpretazione della norma impugnata non consolidata in giurisprudenza e contraddetta dalla sentenza n. 8826/1994 della Corte di cassazione - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 156/1991 nonché all'ordinanza n. 104/1994.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 16, sesto comma).

(Cost., artt. 3 e 38). » 55

N. 783. Ordinanza del consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana del 15 febbraio 1995.

Impiego pubblico - Regione Sicilia - Inquadramento nella qualifica di dirigente superiore - Previsione del riconoscimento dei servizi svolti continuativamente presso l'Università nella docenza universitaria in posizione di «assistente volontario», «laureato esercitante», titolare di borsa di studio di cui alle leggi 31 ottobre 1956, n. 946, e 24 febbraio 1967, n. 62, nonché di titolare di borsa di studio del C.N.R. o assegnata a seguito di concorso - Mancata previsione del riconoscimento del servizio prestato presso la Soprintendenza di Catania quale assegnatario di borsa di studio istituita ai sensi dell'art. 20, secondo comma, della legge regionale 1° agosto 1977, n. 80 - Disparità di trattamento di situazioni omogenee ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge regione Sicilia 29 ottobre 1985, n. 41, art. 68, quinto e sesto comma).

(Cost., artt. 3 e 97). Pag. 58

N. 784. Ordinanza del giudice di pace di San Benedetto del Tronto del 28 settembre 1995.

Processo civile - Competenza del giudice di pace - Modificazione in senso riduttivo di detta competenza apportata con decreto-legge reiterato - Mancata previsione di disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge precedente non convertito - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(D.-L. 9 agosto 1995, n. 347).

(Cost., artt. 77 e 97). » 60

N. 785. Ordinanza del tribunale di Bolzano del 20 settembre 1995.

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà, in sede di riesame o in sede di appello, abbia esaminato impugnazioni proposte in tema di custodia cautelare riguardanti lo stesso imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Violazione del diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432/1995.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24). » 62

N. 786. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Livorno del 1° settembre 1995.

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Scarichi provenienti da pubbliche fognature che superino i limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni - Lamentata depenalizzazione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe punite con maggiore severità - Omesso adeguamento con le norme CEE, in particolare con la direttiva n. 271/1991 - Mancata tutela dell'ambiente salubre e della salute - Penalizzazione dell'iniziativa economica privata.

(Legge 10 maggio 1976, n. 319, art. 21, terzo comma, parte I, modificato dal d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, art. 3, convertito con modificazioni nella legge 17 maggio 1995, n. 172).

(Cost., artt. 3, primo comma, 9, secondo comma, 10, primo comma, e 32). » 63

N. 787. Ordinanza del tribunale superiore delle acque pubbliche del 5 dicembre 1994.

Acque pubbliche e private - Previsione della natura pubblica di tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo - Creazione di un nuovo limite al diritto di proprietà e irragionevole equiparazione di tutte le acque aventi o non aventi attitudine ad usi di interesse pubblico con conseguente sottrazione delle stesse al dominio privato e violazione dei limiti di solidarietà economica e sociale.

(Legge 5 gennaio 1994, n. 36, art. 1, primo comma).

(Cost., artt. 2, 3 e 42). Pag. 69

N. 788. Ordinanza del tribunale di S. Maria Capua Vetere del 22 settembre 1995.

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà ha concorso a pronunciare un provvedimento sulla libertà personale (nella specie: arresti domiciliari) - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice nel dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Compressione del diritto di difesa - Lesione della presunzione di non colpevolezza dell'imputato - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432/1995.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3, 24, secondo comma, e 27, secondo comma). » 72

N. 789. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Padova del 24 luglio 1995.

Misure cautelari - Misure cautelari personali - Condizioni - Applicabilità per i delitti punibili con la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni - Lamentata omessa previsione per i delitti punibili con reclusione militare - Disparità di trattamento.

(C.P.P. 1988, artt. 280 e 287).

(Cost., art. 3). » 74

N. 790. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Matera del 10 maggio 1995.

Armi e materie esplodenti - Esonero dall'obbligo di denuncia ex art. 38 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza delle cartucce «a pallini» e a «pallettoni» per armi da caccia, in numero inferiore a mille esemplari - Mancata previsione di detto esonero altresì per le cartucce a palla unica in numero inferiore a mille di arma da caccia - Violazione del principio di ragionevolezza per il trattamento normativo differenziato di situazioni difformi di fatto ma identiche in relazione alla finalità della legge.

(Legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 26).

(Cost., art. 3). » 75

N. 791. Ordinanza del pretore di Roma del 3 luglio 1995.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Notificazione del provvedimento sanzionatorio - Termine di centocinquanta giorni decorrente dall'accertamento dell'infrazione - Decorrenza di detto termine, in caso di identificazione successiva del trasgressore, dall'identificazione stessa - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla identificabilità del trasgressore, ossia dalla formalità di trascrizione, iscrizione o annotazione in pubblici registri - Incidenza sul diritto di difesa - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 255/1994 di non fondatezza di analoga questione (relativa al precedente codice della strada) ma con motivazione, secondo il giudice rimettente, favorevole all'accoglimento della presente questione.

(D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 201, primo comma).

(Cost., art. 24). Pag. 76

N. 792. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo del 14 e 26 luglio 1995.

Elezioni comunali - Previsione del conseguimento della maggioranza assoluta (con le parole «ma abbia superato il cinquanta per cento dei voti validi») quale condizione per l'attribuzione del 60 per cento dei seggi del consiglio comunale in favore delle liste o gruppi di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno - Incidenza sui principi di ragionevolezza e di uguaglianza del voto, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 7, sesto comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97, primo comma). » 80

N. 793. Ordinanza del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria del 5 ottobre 1995.

Processo penale - Dibattimento - Contestazione suppletiva - Richiesta di applicazione di misura cautelare personale (nella specie: custodia cautelare) in ordine al reato oggetto di contestazione suppletiva - Accoglimento da parte del giudice del dibattimento - Incompatibilità ad esercitare nel prosieguo le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Lesione del diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432/1995.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24). » 86

N. 794. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Roma del 12 luglio 1995.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni ultimate entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra cittadini - Violazione dei principi di tutela del territorio e dell'ambiente, dell'iniziativa privata, dello sviluppo ordinato della società e dell'economia, nonché della salute pubblica - Lesione del principio di soggezione del giudice alla sola legge - sottrazione di fatto del governo del territorio agli enti preposti (regioni, province e comuni) - Limitazione del diritto di proprietà - Richiamo alle sentenze nn. 369/1988 e 36/1986.

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Consentito rilascio della licenza di abitabilità anche in deroga a talune disposizioni vigenti ed estinzione del reato dopo l'avvenuto pagamento per le costruzioni abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993 - Lesione del principio di tutela del diritto alla salute ed all'ambiente salubre - Impedimento alla rimozione, da parte della Repubblica, di ogni ostacolo al pieno sviluppo della personalità umana - Lamentata superficialità ed irrazionalità della disciplina - Violazione del principio di soggezione del giudice alla sola legge.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39, in relazione alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V, artt. 38 e 35, penultimo comma).

(Cost., artt. 3, 32, primo comma, 41, primo e secondo comma, 42, secondo comma, 101, 117, e 118).

Pag. 90

N. 795. Ordinanza del tribunale di Sassari del 21 giugno 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. 848 - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1991.

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

(Cost., artt. 2, 10, 24, 101, 102, e 134; legge 4 agosto 1955, n. 848, art. 6; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 245).

» 97

N. 796. Ordinanza del tribunale di Sassari del 23 giugno 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. 848 - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1991.

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

(Cost., artt. 2, 10, 24, 101, 102 e 134; legge 4 agosto 1955, n. 848, art. 6).

» 99

N. 797. Ordinanza del pretore di Forlì del 21 settembre 1995.

Processo penale - Procedimento innanzi al pretore - Chiusura delle indagini preliminari - Lamentata omessa previsione dell'obbligatorietà, per il p.m.; del preventivo interrogatorio dell'indagato prima della formulazione dell'imputazione a seguito di rigetto da parte del g.i.p. della richiesta di archiviazione - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 554, secondo comma).

(Cost., art. 24).

» 100

n. 798. Ordinanza del tribunale di S. Maria Caputa Vetere del 27 settembre 1995.

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà, ha concorso a confermare un provvedimento sulla libertà personale (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Compressione del diritto di difesa - Lesione della presunzione di non colpevolezza dell'imputato - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432/1995.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3, 24, comma secondo, e 27, secondo comma) Pag. 101

n. 799. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale della Liguria del 18 maggio 1995.

Regione Liguria - Sanità pubblica - Parere igienico-sanitario delle UU.SS.LL. in materia edilizia - Attribuzione alla regione del potere di determinare le tariffe per il rilascio del parere in questione - Mancata previsione di criteri per la determinazione delle tariffe - Violazione del principio della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 27; legge regione Liguria 2 marzo 1973, n. 9, art. 4, n. 3; legge regione Liguria 29 giugno 1981, n. 23, art. 7; legge regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30, art. 14).

(Cost., art. 23) » 103

n. 800. Ordinanza della corte d'appello di Catania del 5 maggio 1995.

Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici - Determinazione dell'indennità di esproprio - Riferimento al valore agricolo medio per tutte le aree non classificabili come edificabili - Violazione del principio dell'indennizzo quale «serio ristoro» dell'espropriazione - Deteriore trattamento di detti proprietari rispetto ai proprietari di aree ricadenti nella stessa zona ed aventi eguali caratteristiche con facoltà di disposizione delle stesse in regime di libera contrattazione al valore di mercato.

(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art.5-bis, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359).

(Cost., artt. 3, primo comma, e 42, terzo comma) » 107

n. 801. Ordinanza della pretura di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli, del 4 luglio 1995.

Edilizia ed urbanistica - Reati commessi anteriormente al 31 dicembre 1993 - Condoni - Previsione dell'estinzione del reato di costruzione abusiva o di interventi edilizi non autorizzati in zone o fabbricati sottoposti a vincoli paesaggistici a seguito di rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria subordinato al conseguimento delle autorizzazioni delle autorità preposte al vincolo - Lamentata omessa previsione dell'identico beneficio in caso di opere incidenti sul paesaggio (nella specie: modifica della gradonatura preesistente del terreno e delle canalette di scolo e drenaggio delle acque) regolarmente concesse o autorizzate dall'autorità comunale, ma prive dell'autorizzazione paesaggistica - Deteriore trattamento per coloro che hanno violato la legge penale in misura inferiore.

(Legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 31; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39).

(Cost., art. 3) » 109

n. 802. Ordinanza del giudice di pace di Riva del Garda del 14 luglio 1995.

Processo civile - Modifiche normative disposte con decreto-legge (in particolare, esclusione della competenza del giudice di pace per le cause di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni ed elevazione del termine per l'opposizione a decreto ingiuntivo) - Disciplina transitoria ritenuta inadeguata - Lamentata inidoneità del decreto-legge a modificare norme attinenti all'organizzazione della giustizia - Irrazionalità - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

(D.-L. 21 giugno 1995, n. 238, artt. 1, 3, 4, 5, 8, 9 e 10).

(Cost., artt. 1, secondo comma, 2, 3, secondo comma, 4, secondo comma, 24, 25, 70, 71, 72, 76, e 77).

Pag. 113

n. 803. Ordinanza del giudice di pace di Riva del Garda del 20 settembre 1995.

Processo civile - Modifiche normative apportate con decreto-legge - Lamentata inidoneità di tale strumento legislativo a modificare norme attinenti all'amministrazione della giustizia - Disciplina transitoria ritenuta inadeguata - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

(D.-L. 9 agosto 1995, n. 347).

(Cost., artt. 70 e 77).

» 114

n. 804. Ordinanza del giudice di pace di Riva del Garda del 20 settembre 1995.

Processo civile - Modifiche normative apportate con decreto-legge - Lamentata inidoneità di tale strumento legislativo a modificare norme attinenti all'amministrazione della giustizia - Disciplina transitoria ritenuta inadeguata - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

(D.-L. 9 agosto 1995, n. 347).

(Cost., artt. 70 e 77).

» 115

n. 805. Ordinanza del pretore di Ancona del 10 maggio 1995.

Gratuito patrocinio - Estensione del beneficio ai cittadini stranieri extracomunitari - Condizioni - Presentazione di autocertificazione di non abbenza e della attestazione consolare di veridicità della stessa - Lamentato obbligo per il giudice di revocare il provvedimento di ammissione a detto beneficio in mancata dell'allegazione dell'attestazione consolare anche quando ciò sia dovuto all'assenza fisica dell'imputato nel procedimento penale perché latitante o irreperibile - Lesione dei principi costituzionali in materia di norme e trattati internazionali - Compressione del diritto di difesa.

(Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 5, terzo e sesto comma).

(Cost., artt. 10, primo e secondo comma, e 24, secondo e terzo comma).

» 116

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 32

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 12 ottobre 1995
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Bellezze naturali (tutela delle) - Attribuzione del carattere di «definitività» ai provvedimenti emanati dalla regione Sardegna nell'esercizio di funzioni amministrative delegate in materia paesistica - Conseguente impegno della giunta regionale a dismettere la «prassi» di comunicare al Ministro per i beni culturali e ambientali i provvedimenti regionali in questione - Asserito riferimento della deliberazione regionale denunciata al potere ministeriale di annullamento delle autorizzazioni regionali rilasciate ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1497/1939 - Strumentalità della «prassi» innovata al predetto potere ministeriale di annullamento previsto dall'art. 82, nono comma, del d.P.R. n. 616/1977 - Lamentata violazione delle competenze statali in materia di tutela del paesaggio (legge n. 431/1985) - Ritenute norme fondamentali di riforme economico-sociali - Applicabilità anche alle regioni a statuto speciale - Specificità dei valori costituzionali connessi alla tutela ambientale - Richiamo alle sentenze nn. 151/1986 e 437/1991.

(Deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 27 luglio 1995).

(D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, art. 57; legge 8 agosto 1985, n. 431).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Sardegna, in persona del suo presidente *pro-tempore*, per conflitto di attribuzioni in relazione alla deliberazione adottata, in forma di ordine del giorno, dal Consiglio regionale della Sardegna il 27 luglio 1995, comunicato alla rappresentanza del Governo il 4 agosto 1995, con la quale il predetto Consiglio «decide di considerare definitivi i provvedimenti emanati nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate in materia paesistica» e «impegna la Giunta regionale ad adottare comportamenti conseguenti con il Ministero per i beni culturali e ambientali, mutando la prassi da ultimo seguita», per contrasto con lo statuto speciale, il d.P.R. 19 giugno 1979 n. 348 (art. 57) e la legge 8 agosto 1985 n. 431.

Il Consiglio regionale della Sardegna ha adottato le determinazioni indicate in epigrafe premettendo la seguente motivazione:

«Considerato che la regione sarda ha recepito pienamente — ed anche in maniera più pregnante ed incisiva — i principi contenuti nella legge n. 431/1985, dapprima individuando con una serie di decreti dell'Assessore alla pubblica istruzione (dicembre 1985) le zone sottoposte a vincolo di non trasformabilità, in vista dell'approvazione degli strumenti di disciplina paesistica e, successivamente, adottando — secondo le previsioni della legge 22 dicembre 1989, n. 45 e successive modificazioni — i piani paesistici; considerato che nella concezione e nella disciplina di detti piani l'aspetto paesistico è strettamente connesso con quello urbanistico e che in materia urbanistica la Regione dispone di una potestà legislativa esclusiva; considerato che tale connessione costituisce una ragione ulteriore per ritenere definitive le determinazioni regionali adottate per effetto delle deleghe statali; ritenuto che l'esercizio dei poteri ministeriali di cui alla legge n. 431/1985, interferendo notevolmente sull'azione regionale volta alla tutela del paesaggio ed all'attuazione dei menzionati strumenti di pianificazione urbanistica, aggraverebbe le procedure e i tempi necessari ad ottenere provvedimenti definitivi, con grave pregiudizio nei confronti dei cittadini che chiedono, invece, atti amministrativi certi e rapidi; riaffermato che la Regione deve considerare la tutela del paesaggio e dell'ambiente obiettivo essenziale della propria azione politica ed amministrativa; riaffermato il diritto e dovere della Regione di esercitare pienamente i poteri previsti dallo Statuto e attribuiti dalle norme di attuazione».

La posizione espressa dal Consiglio regionale si riferisce, con tutta evidenza, al potere del Ministro per i beni culturali e ambientali di annullare le autorizzazioni rilasciate dalle regioni ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1497/1939 (nulla-osta paesistico) istituito dalla legge n. 431/1985 (nono comma aggiunto all'art. 82 d.P.R. n. 616/1977). A tal fine è previsto che le regioni sono tenute a comunicare le autorizzazioni al Ministero che può annullarle nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione.

Va osservato per inciso che la soggezione al predetto potere di annullamento non rappresenta affatto una derog al principio della definitività dei provvedimenti regionali; è peraltro evidente che il Consiglio regionale sardo ha usato il termine «definitivo» in senso non strettamente tecnico-giuridico, per significare la non soggezione dell'atto regionale a misure repressive di secondo grado, come appunto può considerarsi l'annullamento (d'ufficio) ministeriale.

La deliberazione consiliare 27 luglio 1995, oltre a contenere una inequivocabile dichiarazione negatoria di una competenza statale, possiede anche un contenuto dispositivo laddove vincola la Giunta regionale ad esercitare le funzioni amministrative delegate in materia paesistica in modo conseguenziale a tale negazione, cioè «mutando le prassi da ultimo seguita». Ciò che il Consiglio regionale chiama «prassi» non è altro che l'adempimento dell'obbligo di comunicazione al Ministero delle autorizzazioni paesistiche, premessa indispensabile per l'esercizio del potere di annullamento ministeriale.

D'altra parte il deliberato consiliare non richiede un provvedimento attuativo della Giunta, bensì solo «comportamenti conseguenti» cioè la sistematica ammissione della predetta comunicazione.

Vi è perciò quanto basta per ravvisare nell'atto del Consiglio una portata lesiva e/o turbativa di una competenza statale. Pertanto il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 29 settembre 1995, ha deliberato l'elevazione del presente conflitto, che si sorregge sui seguenti

MOTIVI

L'illegittimità della posizione assunta dal Consiglio regionale sardo risulta in modo evidente a causa del suo contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 151/1986 e 437/1991 in tema di applicazione della legge n. 431/1985 con riguardo ai rapporti Stato-Regioni.

La sentenza n. 151/1986 ha riconosciuto nella legge n. 431/1985 il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale. Tale qualificazione produce effetti particolarmente incisivi e vincolanti nei riguardi della Regione Sardegna dato che il suo statuto speciale non prevede una competenza regionale (esclusiva o concorrente) in materia di paesaggio.

D'altra parte è quasi superfluo ricordare la ferma e costante giurisprudenza della Corte, nettamente contraria a confusioni e riassorbimenti della tutela del paesaggio nell'urbanistica.

Con la successiva sentenza n. 437/1991 quanto statuito dalla sentenza n. 151/1986 ha trovato coerente applicazione nei riguardi di norme legislative della Regione Friuli V.G. (in posizione del tutto analoga alla Sardegna in tema di paesaggio) che, sulla base della avvenuta pianificazione prevista dall'art. 19-bis della legge n. 431/1985, realizzano un sostanziale trasferimento all'urbanistica della tutela ambientale, vanificando gli strumenti rafforzati e predisposti dalla legge predetta a presidio del valore paesistico-culturale costituzionalmente protetto.

In particolare la Corte ha ribadito che per questa via (la stessa che ora la Regione Sardegna vorrebbe seguire) non possono essere elusi i poteri e i controlli ministeriali che la legge n. 431/1985 ha previsto ad «estrema difesa» dei vincoli paesaggistici.

La Regione Sardegna non ha quindi alcun titolo costituzionalmente valido per sottrarsi a tali controlli e poteri, segnatamente quello di annullamento delle autorizzazioni paesistiche rilasciate dalla regione.

E pertanto si chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso: dichiari che non spetta alla Regione Sardegna omettere la comunicazione al Ministero dei beni culturali e ambientali delle autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939 n. 1497 con lo scopo e con l'effetto di negare, impedire e ostacolare il potere ministeriale di annullamento; conseguenzialmente annulli l'atto del Consiglio regionale della Sardegna 27 luglio 1995.

Roma, addì 30 settembre 1995

Pier Giorgio FERRI, avvocato dello Stato

95C1315

N. 33

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 16 ottobre 1995
(della regione Umbria)*

Istruzione artigiana e professionale - Determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. (Fondo sociale europeo) - Articolazione dettagliata delle voci di spesa - Precedente individuazione delle spese ammissibili da parte della regione Umbria con deliberazione del consiglio regionale del 2 marzo 1995, n. 748 - Lamentata lesione delle competenze regionali in materia di istruzione artigiana e professionale e di formazione professionale.

Istruzione artigiana e professionale - Determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. (Fondo sociale europeo) - Forma dell'atto impugnato - Circolare - Inidoneità a limitare competenze regionali - Eventuale natura regolamentare - Difetto di adeguato fondamento legislativo - Lesione di competenze regionali in materia di attuazione di normative comunitarie - Violazione del principio di legalità.

Istruzione artigiana e professionale - Determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. (Fondo sociale europeo) - Riferimento nel preambolo della circolare impugnata all'esperito concerto con le amministrazioni regionali - Inesistenza del concerto - Inidoneità dell'intesa a limitare le competenze regionali interessate dal caso in esame - Violazione del principio di leale cooperazione.

(Circolare del Ministero del lavoro del 4 agosto 1995, n. 98/1995).

(Cost., artt. 3, 5, 115, 117 e 118; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 6, 35, 36 e 40; legge 21 dicembre 1978, n. 845, artt. 3, 4, 5, 7, 8, 18, 22, 24 e 25; regolamento CEE 20 luglio 1993, n. 2084).

Ricorso per conflitto di attribuzioni per la regione Umbria, in persona del presidente della giunta regionale p.t., rappresentata e difesa, per procura apposta a margine del presente atto dall'avv. Maurizio Pedetta ed elettivamente domiciliata in Roma, via Maria Cristina, 8 (studio dell'avv. Goffredo Gobbi) contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente p.t., per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, determinare i costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal Fondo sociale europeo (F.S.E.) con riferimento alla formazione professionale di competenza regionale e per il conseguente annullamento della circolare del Ministro del lavoro n. 98/1995 del 4 agosto 1995, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 188 del 12 agosto 1995, in quanto illegittimamente invasiva della competenza regionale in materia di «istruzione artigiana e professionale», ovvero di «formazione professionale» con violazione degli artt. 5, 115, 117, 118 e 3 della Costituzione in relazione agli artt. 35, 36 e 40 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, agli artt. 3, 4, 5, 7, 8, 18, 22, 24 e 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 («legge quadro in materia di formazione professionale») nonché con riferimento all'art. 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e al regolamento CEE n. 2084/1993, del Consiglio del 20 luglio 1993 di modifica al regolamento CEE n. 4255/1988 recante disposizioni di applicazione del regolamento CEE n. 2052/1988 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo.

F A T T O

1. — Nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 188 del 12 agosto 1995 è stata pubblicata la circolare n. 98/1995 (del 4 agosto 1995) con la quale il Ministro del lavoro ha determinato la «natura dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E.» (Fondo sociale europeo). In tale atto, le voci di costo sono articolate in quattro grandi categorie di spesa previste nella rendicontazione: spese per insegnanti, spese per allievi, spese di funzionamento e di gestione, altre spese. Inoltre sotto la rubrica «Questioni generali» si disciplina la delega dell'attività formativa per vietarla in linea generale ammettendo una deroga «da parte dell'amministrazione (regione Ministero) per non più del 30% del costo del progetto» ove si tratti di «apporti integrativi specialistici», ovvero di «iniziative aventi carattere di comprovata urgenza».

La normativa dettata con la circolare, estremamente minuziosa, e, in pratica, tale da non lasciare spazio alcuno ad ulteriori specificazioni, riguarda la generalità delle «attività formative cofinanziate dal F.S.E. per il periodo di programmazione 1994/1999» e, dunque, anche quelle programmate dalle regioni. Nella premessa dell'atto è altresì precisato che «le voci ammissibili per categoria di spesa, sono state concertate in sede di partenariato tra l'Unione

europea, le amministrazioni centrali e regionali e con le parti sociali» e viene fatta salva «la facoltà di emanare disposizioni più specifiche da parte delle amministrazioni titolari di programmi operativi, nei limiti delle tipologie di spesa» da esso stabilite.

La circolare del Ministro del lavoro n. 98/1995 è dunque, in sostanza, un regolamento che si asserisce adottato «in sede di partenariato» — cioè d'intesa — con le regioni, avente riferimento alle attività cofinanziate da F.S.E. e che, dunque, appare ricollegato (pur se la norma non è richiamata espressamente) all'art. 2 del regolamento CEE n. 2084/1993 del Consiglio (che modifica precedenti regolamenti applicativi inerenti il fondo in questione): norma, questa, che contempla appunto le spese ammissibili al contributo del F.S.E.

2. — Prima che fosse emanata e pubblicata la circolare del Ministro del lavoro n. 98/1995 la regione Umbria aveva già provveduto a individuare le spese ammissibili per le attività formative, con la deliberazione del Consiglio regionale 2 marzo 1995, n. 748 — pubblicata nel supplemento ordinario al B.U.R. n. 18 del 5 aprile 1995 — che ha, tra l'altro, approvato le «note di indirizzo per la progettazione, attuazione e rendicontazione delle attività di formazione professionale» emanate ai sensi del terzo comma dell'art. 1 del regolamento regionale 7 ottobre 1982, n. 3 di attuazione della l.r. 21 ottobre 1981, n. 69, e successive modificazioni e integrazioni, contenente «Norme sul sistema formativo regionale», emanata dalla regione nel quadro dei principi stabiliti dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845 («legge quadro in materia di formazione professionale»). Più precisamente la delibera consiliare in questione trova base nell'art. 4 della l.r. n. 69/1981, con contempla la predisposizione da parte della regione di un «programma pluriennale per gli interventi attuativi del sistema formativo regionale». La stessa, inoltre, fa riferimento, oltre che alla legge quadro n. 845 del 1978, alle norme comunitarie in materia e, in particolare, ai regolamenti riguardanti il Fondo sociale europeo (2081, 2082, 2083, 2084 e 2085 del 1993).

In concreto, nelle «note di indirizzo» ricordate, sono analiticamente indicate le spese per il personale; le spese correnti; le spese per immobili, attrezzature e materiali; le spese per i tirocinanti e così via, ed è inoltre disciplinata diversamente che nella circolare ministeriale la possibilità di delegare a terzi la gestione delle attività formative.

L'atto del Consiglio regionale dell'Umbria n. 748 del 1995 e la «nota di indirizzo» inerente i costi ammissibili per le attività formative ad esso allegate (all. B) costituiscono, dunque, esercizio della competenza spettante alla regione in materia di «istruzione artigiana e professionale», quale prevista dall'art. 117 Cost. e quale individuata dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (artt. 35 e segg.) e dalla legge quadro 21 dicembre 1977, n. 845.

Più specificatamente si pongono come espressione della potestà programmatica della regione in materia (art. 4 l.r. n. 69 del 1981) e come attuazione dei regolamenti comunitari che, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 616/1977 relativamente alle materie di competenza regionale, spetta, appunto, alle regioni applicare in ambito nazionale.

Con la circolare del Ministro del lavoro n. 98/95, pertanto, viene vanificata la disciplina dettata dalla regione Umbria in ordine alle spese ammissibili per le attività formative finanziate con F.S.E. e si invade l'ambito di competenza ad essa riservato dalla Costituzione nella materia «istruzione artigiana e professionale» ponendo un illegittimo ostacolo all'esercizio delle relative funzioni.

La regione Umbria si vede, pertanto, costretta a proporre conflitto di attribuzioni avanti a questa ecc.ma Corte costituzionale per i seguenti motivi di

D I R I T T O

I. — Dopo il primo trasferimento alle regioni disposto col d.P.R. n. 10 del 1972, le funzioni spettanti alle stesse nella materia «istruzione artigiana e professionale» sono state individuate dal d.P.R. n. 616 del 1977 che, all'art. 35, ha stabilito: «Le funzioni amministrative relative alla materia istruzione artigiana e professionale concernono i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive, ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria; la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigianale professionale».

Come si può constatare si tratta di una definizione, ulteriormente specificata all'art. 36, assai ampia, avallata da questa stessa ecc.ma Corte che a più riprese ha avuto modo di precisare come in materia di formazione professionale spettino alla regione tutte le funzioni amministrative con riferimento alla programmazione, alla organizzazione dei corsi e così via (di recente, ancora sentenza n. 21/1994, in precedenza sentenze nn. 372 e 165 del 1989, 89/1977 e 216/1976).

Alla Stato competono, nella materia, soltanto alcune individuate funzioni quali la «vigilanza sulla osservazione della legislazione sociale» e l'attività di formazione ed addestramento professionale svolta dalle Forze armate e dai Corpi assimilati e, in genere, dall'amministrazione dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, per i propri dipendenti» (art. 40 d.P.R. n. 616/1977).

Nella medesima logica del trasferimento generalizzato alle regioni si colloca la legge quadro in materia di formazione professionale n. 845 del 21 dicembre 1978 che, dopo averne definito la finalità (art. 1) e l'oggetto (art. 2) all'art. 3 indica i poteri e le funzioni delle regioni, all'art. 4 i campi di intervento, agli artt. 5 e 8 rispettivamente l'organizzazione e la tipologia delle attività, individuando, infine, all'art. 18 le competenze dello Stato, ovvero, più precisamente le funzioni del Ministero del lavoro.

Da nessuna di queste norme si evince una qualche competenza dello Stato e, segnatamente, del Ministero del lavoro a individuare le spese ammissibili per le attività formative rientranti nelle attribuzioni regionali, né in generale, né in attuazione della normativa comunitaria in materia con particolare riferimento alle attività cofinanziate col F.S.E.

Già, dunque, dalla constatazione della completezza del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni e del carattere tassativo dell'elenco di quelle riservate allo Stato emerge con chiarezza l'invasione della competenza regionale in materia di formazione professionale operata con la circolare del Ministero del lavoro n. 98/1995, in violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

II. — L'illegittimità dell'operato del Ministero del lavoro e la compressione delle competenze regionali che ne deriva risultano ancor più evidenti quando si rileva che l'atto impugnato costituisce formalmente una semplice circolare con la quale, però, vengono dettate disposizioni di carattere precettivo nei confronti delle regioni, quasi che queste ultime fossero uffici periferici del Ministero del lavoro.

Si tratta con tutta evidenza di una impostazione inaccettabile, di una inammissibile distorsione del rapporto Stato regioni, con violazione, prima ancora che degli artt. 117 e 118, dell'art. 115 della Costituzione secondo il quale «le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

La circolare del Ministro del lavoro impugnata sarebbe comunque costituzionalmente illegittima anche ove dovesse considerarsi alla stregua di un «regolamento ministeriale».

Questa Corte ha, infatti, a più riprese chiarito che «non è ammissibile che norme dirette a limitare competenze regionali o provinciali ... siano poste attraverso una fonte qualificabile come regolamento ministeriale», principio, questo, che «oltre a derivare dalle regole costituzionali sull'ordine delle fonti normative è espressamente sancito dall'art. 17, primo comma, lett. b), e terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400 il quale, mentre esclude che i regolamenti di attuazione e di integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio possano essere adottati in materie riservate alla competenza regionale (o provinciale) circoscrive la potestà regolamentare ministeriale alle sole materie di competenza del Ministro o di autorità subordinata al Ministro stesso» (sentenza n. 204/1991).

Per di più, come si è visto, la circolare del Ministro del lavoro n. 98/1995 detta una disciplina completa e analitica che si sovrappone a quella già formulata dalla regione con la delibera del Consiglio regionale n. 748/1995 e con le «note di indirizzo» riguardanti i costi delle attività formative (allegato B) con essa approvate, senza lasciare alla regione stessa alcun apprezzabile spazio di intervento, con ciò violando ulteriormente l'ordine delle competenze stabilito dalla Costituzione dal momento che, «interventi di natura concreta e puntuale ... ove non risultino giustificati dalla presenza di un comprovato interesse di carattere nazionale, si presentano levisi delle attribuzioni spettanti, in materia di agricoltura, alle regioni ed alle province autonome»: invero «l'esercizio delle competenze gestionali spettanti alle regioni e alle province autonome non può essere in alcun caso degradato, in assenza di un interesse nazionale idoneo a giustificare lo spostamento di competenza, a mera attività consultiva» (Corte cost. sentenza n. 116/1991). Nella specie, peraltro, la circolare impugnata determina non già semplice riduzione o compressione delle potestà spettanti alla regione nella materia sebbene, addirittura, per l'aspetto considerato, l'annullamento tout-court di tali potestà al punto tale che le competenze regionali e delle province autonome vengono del tutto ignorate con violazione, anche dei principi dell'art. 5 della Costituzione.

III. — Nelle premesse della circolare impugnata non è indicata alcuna disposizione di legge che ne giustifichi l'emanazione, nè una simile disposizione è obiettivamente rintracciabile: si che viene in rilievo una palese violazione del principio di legalità.

In ambito comunitario peraltro, le spese ammissibili al contributo del F.S.E. sono previste, come già detto, dall'art. 2 del regolamento CEE del Consiglio n. 2084/1993 (di modifica al regolamento CEE n. 4255/1988).

A quest'ultimo proposito si osserva che in ordine all'attuazione dei regolamenti comunitari inerenti materie di competenze regionale — ove questi richiedano norme di attuazione e di adattamento all'ordinamento interno — lo Stato ha una competenza del tutto residuale e assolutamente eccezionale. Sono, inverso, riservate alle regioni, a norma dell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977 «le funzioni relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea» e la Corte costituzionale ha confermato in maniera inequivoca che spetta alle Regioni «dare applicazione alla normativa comunitaria di fonte regolamentare adottando tutte le misure eventualmente necessarie, mentre resta riservato allo Stato il potere di intervenire in forza di determinati presupposti e con le forme dovute» e che «la competenza ad attuare anche le necessarie misure normative richieste per la concreta attuazione degli atti comunitari non può essere in principio preclusa alle regioni e alla province autonome» (sentenza n. 304/1987).

La legge n. 86 del 1989 (c.d. legge «La Pergola») ha dato competenze più incisive alle regioni, circoscrivendo le competenze statali in tema di indirizzo e coordinamento e consentendo che la corrispondente funzione possa essere esercitata con regolamento nel solo caso del regolamento previsto nell'art. 4 che deve essere autorizzato a norma del combinato disposto dell'art. 5, secondo comma, e dell'art. 4, con inserimento dei regolamenti autorizzati nell'elenco.

In sostanza, l'attuazione di un regolamento comunitario per via regolamentare da parte dello Stato può essere consentita, qualora le relative disposizioni non siano immediatamente applicabili, solo in quanto ciò sia previsto dalla legge comunitaria per l'anno di riferimento (cfr. in tal senso sentenza n. 278/1993).

In altre parole ancora, dopo l'introduzione della legge comunitaria ad opera della legge 86/1989, la possibilità di un'esecuzione specifica di singoli atti o di altri obblighi comunitari (e, in particolare, di un'esecuzione regolamentare) resta un'eccezione perché di norma (art. 3, n. 1) è la legge comunitaria che deve provvedere.

L'eventuale regolamento di esecuzione deve inoltre essere adottato ai sensi dell'art. 17 della legge 400/1988 e «su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie da lui delegato, entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria» (art. 4, quinto comma) nonché previo parere delle competenti commissioni delle Camere, salvo i casi di cui all'art. 4, n. 3: il che fa escludere — trattandosi per di più di regolamento che verrebbe posto in essere per attuare una legge e, precisamente, la legge comunitaria — che possa essere adottata non si dice la forma della circolare, ma neppure quella del decreto ministeriale, e ciò sia in riferimento alla disciplina dell'art. 17, della legge n. 400/1988, cui rinvia l'art. 4 della legge n. 86/1989 sia nel caso di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 9 della legge considerata, per quanto concerne l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento.

In effetti, né la più recente legge comunitaria — legge 22 febbraio 1994, n. 146 — né quelle che l'hanno preceduta (legge 29 dicembre 1990, n. 28, e legge 19 febbraio 1992, n. 142) contemplano il regolamento CEE n. 2084/1993 tra gli atti da recepire mediante regolamento.

Ma anche ove ciò fosse consentito resterebbe comunque, determinante la constatazione che nella specie non sono state osservate le regole procedurali per l'adozione dell'atto di adeguamento in via regolamentare.

Tali procedure, inverso, sono state previste anche per assicurare il rispetto delle attribuzioni regionali, come emerge dal comma 6 dell'art. 9 della legge n. 86 del 1989 secondo il quale «fuori dei casi in cui sia esercitata con legge o con atto avente forza di legge nei modi indicati dal comma 3 o, sulla base della legge comunitaria, con il regolamento preveduto dall'art. 4, la funzione di indirizzo e coordinamento di cui al comma 5 è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con i Ministri competenti».

Si evidenzia dunque ancora per questo aspetto una palese violazione del principio di legalità, dal momento che, come ha avuto modo di precisare questa ecc.ma Corte in un caso analogo a quello oggetto del giudizio «l'uso del potere regolamentare previsto dell'art. 4 (della legge n. 86/1989) avrebbe comportato un procedimento diverso da quello seguito» restando comunque «assorbente ... il rilievo inerente all'avvenuto esercizio della potestà regolamentare ... senza quel supporto legislativo che la Corte ha già indicato come indispensabile sia in termini generali (sentenza n. 453/1991) sia con specifico riferimento all'esercizio della potestà da parte del singolo Ministro (sentenza n. 204 del 1991)» (sentenza n. 278/1993).

Più volte, del resto, la Corte ha affermato che allorché, con atto amministrativo, viene posta una disciplina che interferisce sull'autonomia regionale, le relative prescrizioni possono essere validamente disposte soltanto se l'atto è adottato sulla base di una legge (cfr. sentenze nn. 517 del 1991, 53, 98 e 204 del 1991, 512 del 1990) con la conseguenza che l'assenza di una qualsivoglia copertura legislativa delle prescrizioni contenute in tale atto rende illegittimo l'esercizio del relativo potere.

Si tratta di un principio che, come la Corte ha ribadito nella sentenza n. 204/1991 «oltre a derivare dalle regole costituzionali sull'ordine delle fonti normative, è espressamente sancito dall'art. 17, commi 1, lett. *h*) e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400», e che non vale soltanto per gli atti di indirizzo e coordinamento, ma opera anche nei confronti di atti amministrativi statali diversi da quelli di indirizzo e coordinamento, che intervengono ad altro titolo e con differente contenuto nelle materie regionali, tra cui, in particolare, precisamente quelli volti ad assicurare l'uniformità di disciplina di particolari oggetti, richiesta da ragioni di interesse nazionale o dall'adempimento di obblighi comunitari (ad es. sentenze nn. 384 del 1987, 284 del 1989, 346 del 1990 e 38 del 1991).

IV. — Nè vengono in considerazione nella specie interessi di ordine generale da salvaguardare in ipotesi specifiche: per esigenze di uniformità della disciplina attuativa, per ovviare a comportamenti omissivi da parte delle regioni, per provvedere immediatamente in situazioni di urgenza.

Nessuna di tale ipotesi ricorre.

Ove, peraltro, vi fossero effettivamente state esigenze di ordine unitario queste avrebbero dovuto essere, se mai, soddisfatte attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, e, dunque, tramite atti adottati nel rispetto dei limiti formali e sostanziali stabiliti dalla legge — art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382 — vale a dire con legge o con atti avente forza di legge ovvero con deliberazione del Consiglio dei Ministri (v. anche art. 2, lett. *d*) della legge n. 400 del 1988) su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti.

Per contro, anche per il disposto del comma 6 dell'art. 9 della legge n. 86/1989 sopra richiamato, non è mezzo idoneo ad esercitare validamente la funzione di indirizzo e coordinamento il semplice regolamento ministeriale e tanto meno la circolare ministeriale che è stata adottata nella specie, poiché è assolutamente esclusa la titolarità della funzione stessa da parte del singolo Ministro.

Nè in sede di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento possono essere dettate disposizioni puntuali che impediscano, in pratica, qualsiasi intervento della Regione: infatti, secondo la costante giurisprudenza della Corte, gli atti di indirizzo e coordinamento ... oltre a dover essere adottati secondo le procedure prestabilite dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382 ... non possono essere caratterizzati, in linea generale, da forme espressive così analitiche e dettagliate da precludere alle regioni e alle province di Trento e Bolzano lo spazio di autonomia necessario per poter svolgere le funzioni legislative o amministrative che sono state loro costituzionalmente affidate. La ricorrenza di questo requisito, si è ulteriormente precisato, «va valutata, in sede di legittimità costituzionale, con particolare rigore» (sentenza n. 1145 del 1988; negli stessi termini sentenza n. 177 del 1988).

Nel caso oggetto del giudizio, lo si ripete, lo Stato ha operato addirittura mediante una semplice circolare ministeriale con la quale sono state formulate norme dettagliate e puntuali imperative per le regioni, ponendosi dunque, del tutto al di fuori delle condizioni che legittimano l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, e violando il principio di legalità, con conseguente lesione delle competenze spettanti alla regione secondo gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

E' del tutto evidente, poi, che la circolare del Ministro del lavoro n. 98/1995 impugnata non è stata adottata per sopprimere a una qualche omissione delle regioni (la regione Umbria ha infatti già provveduto in materia con la delibera del Consiglio n. 748/1995, allegato *B*). Anche a tal proposito, peraltro va rilevato che l'esercizio del potere sostitutivo deve avvenire nel rispetto delle precise regole procedurali dettate dall'ultimo comma dell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977: non già tramite semplice circolare, ma con deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata previa diffida alla regione e previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sentita, altresì, la stessa regione interessata), nè tantomeno per provvedere a una situazione di emergenza.

In conclusione, dunque, la circolare del Ministro del lavoro n. 98/1995 resta del tutto al di fuori delle ipotesi nelle quali lo Stato può legittimamente esercitare la funzione di indirizzo e coordinamento anche in attuazione dei regolamenti CEE inerenti le materie di competenza regionale: anche per il profilo qui considerato si presenta quindi invasiva dell'area riservata a tale competenza e si configura come un ostacolo illegittimamente frapposto all'esercizio delle funzioni regionali.

Non potrebbe poi, lo Stato, e per esso il Ministero del lavoro, invocare un qualche interesse nazionale a giustificare dell'intervento che qui si contesta.

Non ricorre, invero, in questo caso, alcuno dei requisiti giustificativi per invocare legittimamente l'interesse nazionale dal momento che la circolare ministeriale non si pone affatto quale «mezzo necessario o essenziale» per l'assicurazione di tale interesse (Corte cost. sentenze nn. 177, 217 e 472 del 1988).

Inoltre non può essere trascurato in proposito — come pure ha chiarito questa Corte — «l'assorbente argomento» per il quale «comunque soltanto il legislatore statale può individuare e definire ciò che rientra nell'interesse nazionale»: ora nel caso è certo che «non si rinviene alcuna disposizione di legge che possa fungere non soltanto come copertura sostanziale delle norme contestate, ma persino come base giustificativa del relativo potere ministeriale» (sentenza n. 204 del 1991).

V. — Nella premessa della circolare impugnata si asserisce testualmente che «le voci ammissibili, per categoria di spesa, sono state concertate in sede di partenariato tra l'Unione europea, le amministrazioni centrali e regionali e con le parti sociali, nell'ambito dei comitati di sorveglianza». Una simile affermazione non ha riscontro nella realtà.

Va innanzitutto rilevato, in linea di principio, che non potrebbe comunque invocarsi una qualche forma di accordo con le regioni per giustificare la violazione delle norme costituzionali che regolano le competenze di queste ultime, competenze che sono comunque irrinunciabili e, dunque, non sono disponibili da parte delle regioni stesse.

In concreto la circolare con l'espressione «sede di partenariato tra l'Unione europea, le amministrazioni centrali e regionali» ha riferimento alla riunione del Comitato di sorveglianza per il programma dell'obiettivo 3 di cui all'art. 10 del Regolamento CEE n. 2081/1993 tenutasi a Genova il 15 e 16 giugno 1995 nel corso della quale fu posto il problema della necessità di avvicinare le regolamentazioni regionali inerenti i parametri di costo per le attività formative finanziate col F.S.E. Come risulta dai verbali non fu raggiunto alcun accordo circa la potestà dello Stato e per esso il Ministero del lavoro di emettere un atto a contenuto prescrittivo, obbligatorio per le regioni. Tantomeno un simile atto, per le ragioni esposte in precedenza, avrebbe potuto avere la forma della circolare ministeriale da rivolgere alle regioni quasi fossero, lo si ripete, articolazioni periferiche del Ministero.

E che non vi sia stata alcuna manifestazione di volontà da parte delle Regioni con cui le stesse abbiano rinunciato alle proprie attribuzioni in favore del Ministero del lavoro è dimostrato dalla circostanza che sussistono precise normative regionali in materia di individuazione dei costi ammissibili per le attività formative (per l'Umbria la più volte ricordata deliberazione del Consiglio regionale 2 marzo 1995, n. 748, allegato B) emanata in attuazione della l.r. n. 69/1981) alle quali la circolare ministeriale n. 98/1995 viene a sovrapporsi svuotandole e sostituendole in tutto e per tutto.

La medesima circolare, inoltre, disciplina nel modo che si è detto la delega a terzi di attività formative (prevedendo la possibilità di deroga al divieto generale di delega per non più del 30% del costo del progetto) senza che di tale aspetto si sia neppure discusso con le regioni.

Per l'aspetto ora considerato la circolare impugnata risulta essere stata adottata in violazione oltre che delle norme e dei principi costituzionali già richiamati, del principio, pure implicato dalla Costituzione, di leale collaborazione tra Stato e regioni più volte enunciato da questa ecc.ma Corte costituzionale (ad es. sentenze nn. 21/1991, 242 e 407 del 1989, 1029 e 1031 del 1988 e 344/1987) e che si esprime anche in «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto ... da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo», dal momento che l'attività di codeterminazione non può essere «declassata» «in una mera attività consultiva non vincolante» (sentenza n. 351/1991). Nel caso di specie, per contro, la circolare impugnata costituisce il frutto non già di un accordo tra Stato e Regioni (del resto impossibile in ordine alle rispettive attribuzioni di carattere costituzionale) sebbene di una decisione unilaterale del Ministero con la quale quest'ultimo ha indebitamente invaso l'ambito di competenza riservato dalla Costituzione alle Regioni stesse.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale adita voglia dichiarare che non spetta allo Stato definire e indicare i costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. con riguardo alle attività formative di competenza regionale.

In subordine dichiarare che non spetta allo Stato individuare i costi in questione senza un previo effettivo accordo con le regioni inerente la forma e il contenuto dell'atto da emanare.

In ogni caso annullare la circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 98/1995 pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 188 del 12 agosto 1995 inerente «Natura dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E.».

Si producono:

circolare del Ministro del lavoro e della previdenza sociale n. 98/1995;

deliberazione del Consiglio regionale dell'Umbria 2 marzo 1995, n. 748.

Perugia-Roma, addì 5 ottobre 1995

Avv. Maurizio PEDETTA

95C1342

N. 34

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 ottobre 1995
(della regione Marche)*

Istruzione artigiana e professionale - Determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E. (Fondo sociale europeo) - Articolazione dettagliata delle voci di spesa - Definizione, approvazione e finanziamento da parte del Ministero del lavoro di programmi operativi definiti «multiregionali» nel campo della formazione professionale - Presentazione, approvazione e finanziamento di progetti di attività sperimentali e dimostrative previste dall'art. 6 del regolamento CEE n. 2084/1993 - Lamentata lesione delle competenze regionali in materia di formazione professionale - Denunciata mancanza di fondamento legislativo delle circolari impugnate - Violazione del principio di legalità.

(Circolari del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 4 agosto 1995, nn. 98, 99 e 101 del 1995).
(Cost., artt. 117, 118 e 119; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 6, 35, 36, 40 e 41; legge 21 dicembre 1978, n. 845, artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 18, 24 e 27; d.-l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 9; legge 19 luglio 1993, n. 236).

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Marche, in persona del presidente della giunta regionale dott. Vito D'Ambrosio, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 261 l del 9 ottobre 1995, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Valerio Onida ed elettivamente domiciliato presso l'avv. Gualtiero Rueca in Roma, largo della Gancia 1, come da mandato speciale a rogito del notaio dott. Giudo Bucci di Ancona in data 9 ottobre 1995, n. 51535 di rep. contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, *pro-tempore*, in relazione alle circolari del Ministro del lavoro e della previdenza sociale n. 98/1995, n. 99/1995 e n. 101/1995, tutte in data 4 agosto 1995, pubblicato nel supplemento ordinario n. 99 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 188 del 12 agosto 1994, concernenti rispettivamente «Natura dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal Fondo sociale europeo», «Interventi per la formazione e l'occupazione», «Attuazione interventi 1995 (art. 6, rep. 208/1993)».

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 188 del 12 agosto 1995 (suppl. ord. n. 99) sono state pubblicate quattro circolari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che disciplinano vari aspetti delle attività di formazione professionale previste o cofinanziate dall'Unione europea.

Tre di queste circolari, e precisamente la n. 98, la n. 99 e la n. 101 (la n. 100 riguarda un intervento per la formazione e l'occupazione nelle Regioni del mezzogiorno nell'ambito del programma operativo «Emergenza occupazionale Sud») appaiono lesive delle competenze e dell'autonomia della regione ricorrente, che per questo motivo promuove in relazione ad esse, col presente atto, ricorso per conflitto di attribuzioni.

Esse infatti investono un ambito di attività — quello della formazione e dell'orientamento professionale — di piena spettanza delle regioni, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, degli artt. 6, 35, 36, 40 e 41 del d.P.R. n. 616 del 1977, e degli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 18, 24 e 27 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 (legge quadro in materia di formazione professionale).

Le circolari in questione dettano disposizioni su diversi aspetti della attività di formazione professionale di competenza regionale, pretendendo di vincolarle, o prevedono programmi operativi in materia approvati dal Ministero del lavoro, senza peraltro trovare fondamento in alcuna disposizione di legge che contempa siffatti poteri del Ministero o ne disciplini l'esercizio.

La circolare n. 98/1995, intitolata «Natura dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal F.S.E.», detta definizioni, criteri e disposizioni relativamente ai costi ammissibili nell'ambito dei programmi operativi di attività formative cofinanziate dal Fondo sociale europeo. Più precisamente, ai punti A, B, C e D, elenca e classifica le categorie e le voci di spesa che possono essere previste nella rendicontazione (spese insegnanti, spese allievi, spese di finanziamento e di gestione, altre spese, con analitico dettaglio di ogni categoria), prevedendo altresì, in vari casi, anche con apposite note, i limiti entro cui tali spese sono riconosciute (cfr. per es. A 4, B.2.2, C.1.1, C.2.2., C.3.3). In un ulteriore capo, intitolato «Questioni generali», la circolare disciplina poi i limiti della delegabilità della gestione delle attività formative e altri aspetti finanziari e contabili ad esse relativi.

Nella premessa si afferma che «resta salva la facoltà di emanare disposizioni più specifiche da parte delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi, nei limiti delle tipologie di spesa contenute nella presente circolare», e che «eventuali variazioni delle presenti disposizioni, ... saranno rese note da questa amministrazione con analogo provvedimento».

Ora, la circolare in questione potrebbe intendersi come semplice enunciazione di criteri uniformi aventi valore indicativo e orientativo, ai quali le regioni possono opportunamente attenersi in via di auto coordinamento: e in effetti in tal senso tali criteri sono stati oggetto di discussione in sedi informali, con la partecipazione delle regioni; non può però dirsi che essi siano stati oggetto di intese formali e tanto meno vincolanti, come potrebbe far pensare invece l'affermazione della premessa secondo cui le voci ammissibili «sono state concertate in sede di partenariato tra l'Unione europea, le amministrazioni centrali o regionali e con le parti sociali, nell'ambito dei comitati di sorveglianza».

Se, appunto, si trattasse di semplici indicazioni orientative e non vincolanti per le regioni, la ricorrente non avrebbe da lamentare alcuna lesione alla propria autonomia. Ma la circolare non è affatto univoca in tal senso, e anzi diverse espressioni sembrano deporre in senso contrario: così la previsione per le amministrazioni titolari di Programmi Operativi della sola «facoltà di emanare disposizioni più specifiche ..., nei limiti delle tipologie di spesa contenute nella presente circolare» (cfr. la Premessa all'atto impugnato); la qualificazione di «disposizioni» attribuita ai contenuti della circolare (cfr. ancora la Premessa); le ritetute espressioni prescrittive («non potrà superare»; «non è ammessa»; «non possono essere ammessi»; «non è ammissibile», ecc.) contenute nella parte della circolare relativa alle voci di spesa ammissibili, e le analoghe espressioni («la delega... è vietata»; «deroga a tale divieto può essere concessa, solo preventivamente, ... per non più del 30 % del costo del progetto, limitatamente a...») contenute nella parte finale relativa alle «questioni generali». Ma allora, se si tratta di prescrizioni vincolanti per la regione, tali da superare e sostituire le disposizioni già dettate o che potranno essere dettate in materia dalla regione medesima, la circolare non può non apparire lesiva della competenza regionale.

Inoltre, poiché nessuna disposizione legislativa prevede un potere del Ministero di dettare siffatte prescrizioni, e tanto meno ne regola l'esercizio, la circolare appare in pieno contrasto con il principio di legalità sostanziale, cui deve conformarsi secondo la giurisprudenza di questa Corte, ogni manifestazione di indirizzo o di coordinamento o comunque ogni esercizio di potere dispositivo di organi centrali nei confronti dell'amministrazione regionale.

La circolare n. 99/1995, intitolata «Interventi per la formazione e l'occupazione», stabilisce obiettivi e modalità di accesso ad un Programma operativo «Interventi per la formazione e l'occupazione» definito come «Programma Operativo multiregionale a titolarità del Ministero del lavoro» (punto 2, primo capoverso).

Tale programma concerne un arco assai ampio di azioni di «orientamento e preformazione», di «formazione», di «riqualificazione professionale», (cfr. punti 3 e 4), rientranti a pieno titolo nelle competenze della regione come definite dagli artt. 35 e 41 del d.P.R. n. 616 del 1977 e dalla legge quadro in materia, 21 dicembre 1978, n. 845.

In particolare, nessuna delle competenze riservate allo Stato da tali testi legislativi comprende il potere di definire e approvare programmi operativi del tipo considerato.

Ai sensi degli artt. 35 e seguenti del d.P.R. n. 616 del 1977 le funzioni delle regioni nel campo considerato «concernono i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua,

permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive», ad esclusione soltanto «di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria».

Allo Stato spetta solo la competenza «relativa all'assistenza tecnica ed al finanziamento dei progetti speciali da eseguire da parte delle regioni per ipotesi di rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro» (art. 36, secondo comma; e cfr. anche, *a contrario*, art. 40).

Si aggiunga che l'art. 41, secondo comma, del d.P.R. n. 616/1977 stabilisce espressamente che «non possono essere stanziati somme a favore di soggetti pubblici o privati per finalità inerenti all'attività di istruzione professionale da parte dello Stato, salvo che per attività di studio, ricerca e sperimentazione»: disposizione, quest'ultima, palesemente violata dall'atto impugnato.

A sua volta l'art. 18 della legge n. 845/1978 attribuisce alla competenza dello Stato «l'inoltro alla Comunità economica europea ... ed il finanziamento integrativo dei progetti formativi ammessi al concorso dei fondi comunitari» (lett. g), «l'assistenza tecnica e il finanziamento delle iniziative di formazione professionale, d'intesa con le regioni e tramite esse» nei casi di rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro (lett. h), «l'organizzazione ed il finanziamento d'intesa con le regioni e su loro iniziativa, di corsi di aggiornamento del personale impiegato nelle iniziative di formazione professionale» (lett. i); mentre ai sensi dell'art. 24 della stessa legge (solo parzialmente abrogato dall'art. 9, dodicesimo comma, del d.-l. n. 148 del 1993) spetta alle regioni, nell'ambito dei propri programmi e piani di attuazione per le attività di formazione professionale, autorizzare la presentazione ai competenti organi della Comunità economica europea, tramite il Ministero del lavoro, di progetti di formazione, finalizzati a specifiche occasioni di impiego.

Nulla, dunque, vi è in queste disposizioni che abbia a che fare con la titolarità, la definizione e l'approvazione da parte del Ministero del lavoro di progetti operativi di attività formative in generale, pur definiti «multiregionali».

Anche l'art. 9 del d.-l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito con modificazioni in legge 19 luglio 1993, n. 236, che viene citato nella premessa della circolare in questione, si limita a prevedere, in capo al Ministro la facoltà di erogare, contributi per la realizzazione di servizi di informazione e consulenza a favore dei lavoratori in cassa integrazione o in mobilità (secondo comma), contributi per il finanziamento di interventi di formazione continua, di aggiornamento o riqualificazione per operatori della formazione professionale (terzo comma), nonché il potere di approvare progetti di intervento di formazione continua diretti ai soggetti privi di occupazione che abbiano partecipato ad attività socialmente utili (comma 3-bis); nulla, ancora una volta, che abbia a che fare con progetti multiregionali di titolarità del Ministero nei campi della formazione contemplati dalla circolare impugnata.

Le regioni sono contemplate fra i possibili soggetti proponenti (punto 6) al pari dei vari enti di formazione (mentre la regione è l'ente cui spetta il governo e la programmazione di tutte le attività formative, ivi comprese quelle qui contemplate); la valutazione, la selezione e l'approvazione dei progetti è riservata al Ministero (punto 10).

La così detta «multiregionalità» dei progetti è definita in termini vaghi e omnicomprensivi, riferita com'è a «iniziative previste in più regioni o per soggetti provenienti da più regioni o per il previsto trasferimento di conoscenze ed esperienze tra regioni diverse»; mentre poi si considerano ammissibili anche «progetti che non hanno caratteristiche multiregionali» purché discendano da accordi di governo con organizzazioni datoriali o sindacali o grandi imprese, o facciano parte di iniziative nazionali anche se localizzate in una sola regione, o siano connesse con i lavori socialmente utili (punto 7).

In sostanza la circolare crea e disciplina una nuova categoria di progetti operativi attribuiti alla titolarità del Ministero, da questo definiti, approvati e finanziati: trasformando il Ministero medesimo da organo centrale di raccordo e di indirizzo in organismo che esercita direttamente attività di programmazione operativa e di gestione della spesa nel settore di competenza regionale.

Tale autoattribuzione di competenza del Ministero non trova peraltro alcun fondamento in disposizioni legislative, onde l'atto impugnato appare anche lesivo del principio di legalità sostanziale.

La circolare n. 101/1995, intitolata «Attuazione interventi 1995 (art. 6, reg. 2084/1993)», identifica e disciplina progetti di azione «di carattere innovativo» nel campo della formazione e dell'orientamento professionale, previsti dall'art. 6 del regolamento CEE n. 2084/1993.

In particolare la circolare prevede «attività sperimentale», o «progetti dimostrativi», che riguardano la «progettazione, sperimentazione e sviluppo di sistemi alternativi di ricerca di impiego», la «sperimentazione di servizi di incontro domanda-offerta di lavoro in collegamento fra agenzie di collocamento e sistema delle imprese», lo «studio e sperimentazione sul territorio di progetti di orientamento» (punto 3). I soggetti proponenti (fra cui sono elencati gli enti locali, ma non le regioni: punto 5) debbono presentare i progetti all'ufficio centrale orientamento e formazione professionale dei lavoratori del Ministero; l'ufficio, dopo la verifica dei requisiti di ammissibilità, provvede ad inoltrarli alla Commissione europea per la valutazione e la successiva selezione (punto 6).

Si tratta di azioni afferenti, almeno in gran parte, al campo della formazione e più in particolare dell'orientamento professionale, rientrando nella competenza regionale ai sensi dell'art. 35 d.P.R. n. 616/1977.

Ancora una volta il Ministro, con l'atto impugnato, si autoattribuisce una competenza ad esso non spettante; invadendo l'ambito delle attribuzioni regionali; e ancora una volta si tratta di un atto che non trova fondamento in alcuna disposizione legislativa che preveda e disciplina tali attività, e che come tale viola il principio di legalità sostanziale.

P. Q. M.

La regione ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che non spetta allo Stato e per esso al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, emanare circolari, prive di fondamento legislativo, contenenti prescrizioni vincolanti per le regioni in tema di costi ammissibili per attività formative cofinanziate dal fondo sociale europeo; disciplinanti la formazione, l'approvazione e il finanziamento di programmi operativi definiti multiregionali nel campo della formazione professionale; disciplinanti la presentazione, l'approvazione e il finanziamento di progetti di attività sperimentali e dimostrative previste dall'art. 6 del regolamento CEE n. 2084/1993 nel campo della formazione e dell'orientamento professionale; e per l'effetto annullare le circolari n. 98/1995, n. 99/1995, n. 101/1995 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, meglio indicate in epigrafe, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, degli artt. 6, 35, 36, 40 e 41 del d.P.R. n. 616 del 1977, degli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 18, 24 e 27 della legge n. 845 del 1978, dell'art. 9 del d.-l. n. 148 del 1993 come convertito in legge n. 236 del 1993.

Roma, addì 11 ottobre 1995

Avv. prof. Valerio ONIDA

95C1425

N. 35

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 novembre 1995
(del Ministro di grazia e giustizia)*

Giudizio per conflitto di attribuzione poteri dello Stato - Mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia, dott. Filippo Mancuso, presentata al Senato della Repubblica in data 4 luglio 1995 - Atto del Presidente del Senato di ammissione alla discussione della mozione in oggetto - Proclamazione in data 19 ottobre 1995 da parte del Presidente del Senato dei risultati della votazione con l'accoglimento della mozione impugnata - Proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri per il conferimento a se stesso dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia *ad interim* e relativo conforme decreto del presidente della Repubblica 19 ottobre 1995 - Atto con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto ed ottenuto il passaggio delle consegne dal Ministero di grazia e giustizia in data 20 ottobre 1995 - Riferimento ai poteri spettanti al Ministro di grazia e giustizia con riguardo all'attività di ispezione degli uffici giudiziari - Pretesa inammissibilità della mozione di sfiducia individuale - Asserito abuso dell'istituto previsto dall'art. 94 della Costituzione per sanzionare la fiducia delle Camere al Governo nel suo insieme e mai al singolo Ministro - Lamentata incostituzionalità dell'atto con il quale il Presidente del Consiglio ha proposto se stesso come Ministro di grazia e giustizia - Dedotta incostituzionalità del decreto del Presidente della Repubblica che nomina il Presidente del Consiglio, dott. Lamberto Dini, Ministro di grazia e giustizia *ad interim* - Denunciata mancanza di un atto di revoca espressa dell'incarico conferito al Ministro Mancuso - Lamentata indebita interferenza realizzata da parte del Senato, del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica nell'esercizio di poteri propri del Ministro di grazia e giustizia.

(Mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia presentata il 4 luglio 1995, discussa e votata il 19 ottobre 1995 dal Senato della Repubblica; decreto del Presidente della Repubblica del 19 ottobre 1995).

(Cost., artt. 94, 95, 107 e 110).

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (art. 134 Cost.) per il Ministro dott. Filippo Mancuso quale titolare del potere e esercizio delle funzioni amministrative della Giustizia, conferite, in via specifica ed esclusiva, dagli artt. della Costituzione 107 (di promuovere l'azione disciplinare), e 110 (per la organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla Giustizia), contro:

il Senato della Repubblica quale titolare del potere di accordare o revocare la fiducia al Governo conferito dall'art. 94 della Costituzione;

il Presidente del Consiglio dei Ministri quale titolare del potere di proporre al Presidente della Repubblica il suo nome per assumere *ad interim* le funzioni di Ministro Guardasigilli ai sensi dell'art. 92 della Costituzione;

il Presidente della Repubblica quale titolare del potere di affidare al Presidente del Consiglio l'incarico *ad interim* di Ministro di grazia e giustizia, ai sensi dell'art. 92 della Costituzione.

Per l'annullamento:

1) della mozione in data 4 luglio 1995 così come presentata e posta all'ordine del giorno del 18 ottobre 1995 e messa a votazione nominale del Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;

2) dell'atto con cui il Presidente del Senato, per implicito o per esplicito, ha ammesso a discussione la mozione di sfiducia *de qua*;

3) della proclamazione dei risultati della votazione sulla mozione impugnata, di accoglimento della mozione stessa, così come dichiarata dal Presidente del Senato nella seduta pubblica del Senato della Repubblica il giorno 19 ottobre 1995;

4) della proposta di data e tenore sconosciuti presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri per il conferimento a sé mesimo, *ad interim*, dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia;

5) del decreto in data 19 ottobre 1995 del Capo dello Stato, con il quale è stato decretato il conferimento dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia *ad interim* al Presidente del Consiglio dei Ministri dott. Lamberto Dini;

6) dell'atto successivo, in data 20 ottobre 1995, con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri, dott. Lamberto Dini, ha chiesto ed ottenuto dal Ministro Mancuso, che ne contestava la legittimità, «il passaggio delle consegne» del Ministero di grazia e giustizia.

Si riferisce in punto di fatto che il Senato della Repubblica nella seduta del 18 maggio 1995 (res. n. 164-165) aveva impegnato il Governo, tra l'altro «... a che in materia ispettiva l'esercizio dei poteri autonomamente spettanti al Ministro di grazia e giustizia sia sempre ispirato agli indirizzi generali del Governo in materia di equilibrato rapporto tra i poteri dello Stato, e si svolga secondo principi di adeguatezza e proporzionalità tra i comportamenti in astratto addebitabili ai magistrati e la tutela dei beni a garanzia dei quali la facoltà di azione disciplinare è attribuita al Ministro; «cioè anche allo scopo di evitare l'insorgere di dannosi conflitti»; «in particolare, ad elaborare indirizzi di governo in ordine alle problematiche dell'attività ispettiva del Ministro, rivolti per un verso ad evitare interferenze di tale attività sull'indipendente esercizio della funzione giudiziaria, e per altro verso a provvedere che eventuali interruzioni del rapporto di collaborazione tra i magistrati ispettori e il Ministro siano adeguatamente motivate».

Con successiva mozione in data 4 luglio 1995 qui impugnata, discussa e votata nella seduta della data 19 ottobre 1995, il Senato della Repubblica, dopo aver fatto cenno al «documento» costituito dalla mozione avanti ricordata e parzialmente riportata, esprimeva «sfiducia» al Ministro di grazia e giustizia *pro-tempore*, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione quale responsabile individuale degli atti del proprio dicastero.

Con atto di pari data assunto su proposta del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica decretava che «il Presidente del Consiglio dei Ministri, dott. Lamberto Dini, assume *ad interim* l'incarico di Ministro di grazia e giustizia».

Di qui il conflitto di attribuzione tra poteri tra il Ministro di grazia e giustizia, il Senato della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Repubblica in ragione delle considerazioni che seguono.

Innanzitutto, ai fini della individuazione e della legittimazione delle parti in conflitto, da intendersi come titolari di attribuzione conferite direttamente dalla Costituzione, anche sotto il profilo della osservanza dell'art. 37 legge n. 87/1953, non v'ha dubbio che il Ministro di grazia e giustizia abbia titolo al presente ricorso proprio perché secondo la Giurisprudenza della ecc.ma Corte (C.C. 27 luglio 1992 n. 379): «Il Ministro della giustizia deve essere considerato legittimato a resistere nel presente conflitto, sempre in base al ricordato art. 37, essendo il diretto titolare delle competenze determinate dall'art. 110 Cost., afferenti all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, il cui esercizio è assunto in questo giudizio come causa di menomazione delle competenze in ordine allo *status* dei magistrati attribuibile al ricorrente dall'art. 105 Cost.».

«Non legittimato a resistere nel presente giudizio è invece il Presidente del Consiglio dei Ministri, — il cui intervento pertanto va dichiarato inammissibile — dal momento che le attribuzioni in contestazione sono esclusivamente affidate dalla Costituzione al Ministro della Giustizia (art. 116 Cost.) sulla base di una ripartizione di competenze che non può considerarsi alterata dal potere di sospensione degli atti ministeriali e di sottoposizione delle relative questioni al Consiglio dei Ministri, che gli artt. 5, comma 2, lett. c) e 2, comma 3, lettera q) legge 23 agosto 1988 n. 400, riconoscono al Presidente del Consiglio dei Ministri».

Con il *ché* la ecc.ma Corte, sembra aver definitivamente stabilito che laddove entrino in conflitto con altri poteri dello Stato, quelli attribuiti dalla Costituzione al Ministro di grazia e giustizia, quale titolare del potere di esercizio delle funzioni amministrative della Giustizia, *ex artt.* 107 e 110 della Costituzione, è quel Ministro e non altri, il legittimo contraddittore dell'organo investito del potere contrapposto.

Quanto alle altre parti in conflitto, non si può certo revocare in dubbio che il Senato della Repubblica come pure il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Repubblica siano organi competenti «a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri» (art. 37 legge n. 87/1953 cit.) quanto alla formulazione delle mozioni di fiducia o sfiducia costituenti un potere tipico, istituzionale, del Senato, e quanto al potere di nomina dei Ministri previa proposta del Presidente del Consiglio, costituente un potere istituzionale del Presidente della Repubblica, poteri ora degenerati in conflitto perché: 1) non indirizzato il primo, come stabilito dalla Costituzione, al Governo nel suo complesso, ma al solo Ministro Guardasigilli e comunque volto a sindacare una funzione propria del Ministro Guardasigilli; 2) carenti gli altri due dei necessari presupposti e comunque al di là dei poteri istituzionali (ove si voglia interpretare il decreto presidenziale come un atto impiccio di destituzione del Ministro dalla carica).

Dato conto, per quanto di ragione, della possibilità di accesso al giudizio della Corte degli Organi su menzionati, si osserva ancora che il profilo oggettivo del conflitto a termini del citato art. 37 della legge n. 87 del 1953, come si è già visto, risiede nella volontà del Senato della Repubblica di «sfiduciare», con i poteri dell'art. 95 della Cost., personalmente e singolarmente, il Ministro di grazia e giustizia, per l'esercizio delle attività di cui agli artt. 107 e 110 Cost. con modalità che si assumono confliggenti «con il recupero della serenità istituzionale necessaria ad assicurare l'indipendente esercizio della funzione giudiziaria» e nella volontà del Presidente della Repubblica che fa ad esso seguito, di nominare su proposta del Presidente del Consiglio un altro Ministro Guardasigilli (senza peraltro avere assunto alcuna determinazione riguardo al primo).

Orbene, premesso che esiste un conflitto attuale tra poteri dello Stato, nei termini anzidetti, occorre rilevare in primo luogo la inammissibilità della iniziativa sfiduciaria votata dal Senato, sotto l'aspetto della inammissibilità di una personalizzazione dello istituto della mozione parlamentare di sfiducia, della inesistenza nel caso di specie di una responsabilità politica (e di qualsiasi ulteriore responsabilità) del Ministro da sfiduciare nonché della *vindicatio potestatis* del Guardasigilli in relazione ai poteri specifici che costituzionalmente gli competono, ed infine l'inammissibilità dell'intervento del Presidente della Repubblica che, su proposta del Presidente del Consiglio, ha affidato ad altri le funzioni di Ministro Guardasigilli senza assumere alcuna decisione nei suoi confronti.

Sotto il primo profilo, per quanto attiene all'uso della mozione di sfiducia come dichiarazione politica di «non gradimento» nei confronti di un Membro dell'Esecutivo, mozione di sfiducia che appare chiaramente in violazione all'art. 94 della Cost., potrebbe trattarsi del tentativo di consolidare una prassi contro la quale va innanzitutto opposto l'ostacolo tecnico della preventiva istaurazione di un rapporto fiduciario Camere-Governo nel suo complesso, insuscettibile di essere poi parzializzato, e parzialmente revocato, a scapito della unitarietà delle funzioni del Governo stesso (art. 95 Cost. e art. 2 legge n. 400/1988) e della sua collegialità.

Quanto all'uso distorto della mozione di sfiducia, si soggiunge ora che la fattispecie non potrebbe essere giustificata, con il ricorso alle non consolidate figure della convenzione parlamentare sulle mozioni di sfiducia al singolo componente del Governo.

Ricordato infatti che al Senato della Repubblica, diversamente che alla Camera dei deputati, il Regolamento non contempla le mozioni di sfiducia al singolo Ministro (si pensa, non a caso), anche nel caso di specie, forse si potrebbe supporre una ipotesi convenzionale, ove i componenti della Assemblea, non avessero sollevato, come non sollevarono in altri casi precedenti, alcun dissenso quanto al ricorso a detta prassi.

Risulta invece che per la mozione di sfiducia in questione: «Il Gruppo di Alleanza Nazionale, in conclusione, considera la mozione 1-00113 improponibile, irricevibile e quindi giuridicamente inesistente, e per evidenziare la propria estraneità ad essa non parteciperà alla votazione» (Res. Somm. Senato sed.te 235 e 236 19 ottobre 1995 pag. 26).

Tale determinazione è stata condivisa da altri gruppi.

Tutto ciò indica chiaramente che per la mozione in questione non fu fatto ricorso né alla prassi né tantomeno a procedimenti convenzionali, restando quindi l'atto impugnato contrario al precetto costituzionale.

Quindi le eventuali conseguenze di una pronunzia favorevole alla c.d. mozione di sfiducia individuale, sembrano difficilmente collocabili nel presente assetto costituzionale, se non ipotizzando le dimissioni dell'intero Governo, in assenza di quelle dal Ministro sfiduciato, non certo revocabile in mancanza di qualsiasi indizio normativo che ne consenta il ritiro dal Governo con siffatte modalità.

Quanto invece all'uso della mozione di sfiducia come procedura surrettiziamente allusiva all'«impeachment» anglosassone, realizzata con il ricorso alla chiamata di responsabilità del Ministro di grazia e giustizia per atti e fatti del proprio dicastero, si osserva.

Come è ben noto la responsabilità ministeriale o è politica o è giuridica.

Per la prima è stato giustamente osservato che: «Nel nostro ordinamento, mentre la responsabilità politica collegiale dei ministri nei confronti delle Camere costituisce un tipo di responsabilità perfetta, in quanto assistita dalla possibile sanzione di una revoca della fiducia, che obbliga il Governo a rassegnare le dimissioni, la responsabilità politica individuale dei ministri è imperfetta, giacché le Camere possono bensì chiedere conto del loro operato mediante gli strumenti del sindacato parlamentare (interrogazioni, interpellanze, inchieste parlamentari) ma non possono attivare un provvedimento sanzionatorio a carico di un ministro se non coinvolgendovi collegialmente l'intero Governo».

«Più esattamente si può dire che la responsabilità individuale del ministro per gli atti del Presidente della Repubblica da lui proposti e controfirmati (art. 89 Cost.) e in genere per tutti gli atti del suo dicastero (art. 95 comma II Cost.) è sanzionabile politicamente da parte delle Camere soltanto come una componente della responsabilità solidale dell'intero Governo (si da rendere ben poco significativa la distinzione operata a questo proposito dalla Costituzione)» (G.F. Ciaurro in Enc. del diritto Giuffrè 1976, Vol. XXVI, pag. 525).

Quanto alla responsabilità giuridica, neppure la mozione ostile contro cui si ricorre ne ha potuto ipotizzare una qualsivoglia, a carico del Ministro di grazia e giustizia.

Infine l'ulteriore aspetto della mozione di sfiducia contro la quale si ricorre, è la indebita interferenza del Senato della Repubblica, nei poteri propri di esercizio della attività amministrativa del Ministro Guardasigilli.

È ben palese che sia la mozione di sfiducia del 18 ottobre, sia quella precedente del 18 maggio, originano e si riducono sostanzialmente ad una critica sommaria circa lo svolgimento di alcune incombenze amministrative, in particolare di alcune ispezioni della competente direzione ministeriale ad uffici giudiziari.

Che poi la mozione di sfiducia abbia voluto, per così dire, nobilitare, siffatte indimostrate valutazioni di merito, rappresentandole invece come risultato di un incontestabile (per i presentatori) indirizzo politico proprio del Ministro da sfiduciare, nella cambia circa la vera natura del problema che rimane nei termini del «se» e «quanto» un organo parlamentare, ancorché di indiscussa autorevolezza, possa sovvertire le regole sulla responsabilità amministrative, civile e penale dei Ministri per gli atti del proprio dicastero.

Certo è che la mozione di sfiducia ha dato per accertato, sospettato o supposto, quanto, non essendo stato accertato, non andava né sospettato né tantomeno supposto, e cioè che a che in materia ispettiva l'esercizio dei poteri autonomamente spettanti al Ministro di grazia e giustizia non si sarebbe sempre ispirato agli indirizzi generali del Governo in materia di equilibrato rapporto tra i poteri dello Stato, ovvero si sarebbe svolto secondo principi di inadeguatezza e di non proporzionalità tra i comportamenti in astratto addebitabili ai magistrati e la tutela dei beni a garanzia dei quali la facoltà di azione disciplinare è attribuita al Ministro; il che non avrebbe evitato l'insorgere di dannosi conflitti; in particolare, con la mozione di sfiducia si lamenterebbe la mancanza di indirizzi di governo in ordine alle problematiche dell'attività ispettiva del Ministro, rivolti per un verso ad evitare interferenze di tale attività sull'indipendente esercizio della funzione giudiziaria, e per altro verso a provvedere che eventuali interruzioni del rapporto di collaborazione tra i magistrati ispettori e il Ministro fossero adeguatamente motivate (così come si desume dalle espressioni testuali della mozione discussa nella seduta del 18 maggio 1995).

Ma siffatte doglianze, oltre ad esser del tutto infondate nel merito, non veritiere e comunque assunte senza contraddittorio con il Ministro interessato, non attengono certamente ad una eventuale responsabilità politica del Ministro, ma costituiscono una indebita intromissione di un organo legislativo nella attività dell'esecutivo, anche per la ulteriore pretesa di voler dettare regole di buona amministrazione con un mezzo, quello della mozione di sfiducia, assolutamente non preordinato dal costituente a tale scopo.

Del resto, se le attività di amministrazione della giustizia, come denunciate nella mozione di sfiducia qui impugnata, si assumono apparentemente illegittime, o addirittura illegali (anche se non si vede come e perché), l'Ordinamento appronta più di un mezzo per la loro rimozione dal mondo giuridico, senza che per questo debba essere chiamata in causa la credibilità politica del Ministro competente. Gli atti del Ministro proprio in quanto atti non politici ma amministrativi subiranno i controlli ed il sindacato giurisdizionale del giudice previsto per un tal genere di atti. Il Ministro infatti di essi, come di ogni altro atto attinente all'esercizio delle sue funzioni, assume una specifica responsabilità giuridica secondo i meccanismi predisposti dall'ordinamento per questo genere di atti.

Per quanto attiene invece all'atto (di cui si ignora la data ed l'esatto contenuto), con cui il Presidente del Consiglio Dini avrebbe proposto al Presidente della Repubblica la sua nomina *ad interim* alle funzioni di Ministro Guardasigilli, esso appare inequivocabilmente in contrasto con il disposto costituzionale.

Il Presidente del Consiglio è direttamente responsabile dell'indirizzo politico del proprio Governo e, quindi, anche di quello che viene espresso dai singoli Ministri. Infatti, i conflitti tra Ministri devono essere risolti nell'ambito del Consiglio dei Ministri dal quale emergerà conclusivamente l'indirizzo dell'intera compagine governativa.

La vicenda *de qua* denuncia invece una inconcepibile frattura verificatasi in senso al Governo; la conseguenza di tale situazione è palese dal fatto che il Presidente del Consiglio ha ritenuto di dover smentire, formalmente e immotivatamente, l'operato di un Ministro del proprio Gabinetto, tanto da proporsi in sostituzione nella guida del dicastero.

Tale situazione sarebbe inconcepibile se avesse riguardato un conflitto di carattere politico (che dovrebbe comunque essere risolta nel Consiglio dei ministri e ricondotta nell'ambito dell'indirizzo politico del Presidente) in quanto una scelta politica assume sempre carattere globale ed è imputabile all'intero Governo; essa è stata invece resa possibile per il fatto che, nel caso, non si è mai contraddetto un atto politico del Ministro ma piuttosto la decisione di adottare, ovvero l'aver adottato, uno o più atti amministrativi rientranti nelle funzioni specifiche e costituzionalmente proprie del Ministro Guardasigilli.

Peraltro non sembra che il Presidente del Consiglio possa proporre — né avallare con la controfirma — un decreto presidenziale che è, *ex se* di ben dubbia costituzionalità, come appreso si dirà secondo considerazioni che seguono, considerazioni che possono estendersi anche all'atto di proposta.

Va infatti soggiunto che nel decreto presidenziale si ha modo di leggere testualmente che il Presidente della Repubblica: «Preso atto che con l'approvazione di una mozione di sfiducia individuale, è venuta meno la condizione essenziale e indefettibile della permanenza nella carica di Ministro del dott. Filippo Mancuso, ha affidato l'incarico *ad interim* di Ministro di grazia e giustizia al dott. Lamberto Dini».

Il che testimonia quanto il Presidente della Repubblica (così come del Presidente del Consiglio proponente) abbia abbandonato il tracciato costituzionale senza plausibili giustificazioni (nel caso ce ne possano essere).

In primo luogo, appare evidente l'anomalia di un siffatto decreto, solo ponendo attenzione al fatto che il dispositivo si limita a nominare il Presidente del Consiglio, *ad interim*, Ministro guardasigilli senza però nulla disporre riguardo al Ministro Mancuso in carica e senza decretarne esplicitamente la revoca; disponendo cioè soltanto sulla base della presa d'atto di una situazione che appare di per sé inidonea a produrre gli effetti giuridici che le si vogliono attribuire, a termini del testo costituzionale.

È noto al riguardo che la pronuncia di sfiducia non comporta l'automatico effetto della decadenza dalla carica, né per il singolo Ministro, né per il Presidente del Consiglio e dell'intero Governo.

Secondo il dettato costituzionale invece, la pronuncia di sfiducia obbliga il Governo alle dimissioni, che costituiscono comunque un atto spontaneo ed una autonoma manifestazione di volontà da parte dell'organo sfiduciato.

Discutibile è che lo sia anche il singolo Ministro, colpito da una pronuncia politica del Parlamento pronuncia che non sembra possa allontanarsi da un giudizio globale sull'operato dell'intero Governo.

Certo è che occorre nel caso di specie un atto di dimissioni, che qui però non è intervenuto.

La dottrina si è a lungo interrogata sulla possibilità che il rifiuto di dimissioni da parte del Presidente del Consiglio, il cui Governo sia stato colpito da sfiducia, consenta al Presidente della Repubblica di intervenire autoritativamente per il ripristino dell'ordine costituzionale con un atto di revoca dell'incarico (*rectius*, di destituzione).

Ma tale ipotesi suscita troppe perplessità per ammettere una semplice risposta positiva: una tale eventualità potrebbe, probabilmente, essere praticata quanto meno con il supporto di una preventiva concertazione con altri organi costituzionali.

Tanto meno sarebbe ipotizzabile un atto di «revoca» nei confronti del singolo Ministro.

Ma tale ipotesi non può trovar conforto in alcun modo, neppure in via implicita dal testo della Costituzione che non prevede affatto né la sfiducia individuale né il conseguente obbligo di dimissioni.

Peraltro nel caso presente non è comunque intervenuta alcuna proposta, né alcun decreto di revoca dallo incarico, sia pure incostituzionalmente illegittimo. L'unica indicazione al riguardo sembra costituita dalla premessa formulata nel preambolo, come «presa d'atto» di una circostanza che, come tale, è insuscettibile di produrre l'effetto giuridico della decadenza dall'incarico.

Dal disposto del decreto si può dunque ricavare soltanto che le funzioni di Ministro Guardasigilli vengono affidate al Presidente del Consiglio: conseguentemente l'unica conseguenza che se ne deve dedurre è che il Ministro Mancuso sia stato «sospeso» dalle funzioni di Guardasigilli, però mantenendo la carica di Ministro, cui non ha spontaneamente rinunciato, e dalla quale non è stato formalmente rimosso, rimanendo così nella compagine governativa in posizione assimilabile a quella del Ministro «senza Portafoglio».

In conclusione si può affermare che:

1) la revoca, dalla carica di Ministro non è prevista dalla Costituzione e non è perciò né legittima né possibile;

2) la revoca, comunque non è stata pronunciata.

Purtroppo non si può fare a meno, di fronte a questo tipo di sortite parlamentari, di supporre che il vero scopo della mozione impugnata e di tutti gli atti che la hanno seguita, sia stato quello di interferire con l'attività ispettiva disposta dal Ministro, nel senso di limitarne la portata e gli effetti, atteso che, come risulta dalle cronache del Parlamento, è in corso un'aspra battaglia politica sullo sfondo di procedimenti giurisdizionali la cui manomissione potrebbe forse ribaltare le fortune di alcuni dei presentatori della mozione e/o del partito di appartenenza.

Per tutti i suesposti motivi si chiede l'accoglimento del ricorso con ogni conseguenza di legge, ivi compreso l'annullamento, da parte di codesta ecc.ma Corte, degli atti impugnati, in quanto invasivi della sfera di attribuzioni conferita al Ministro di grazia e giustizia sia dall'art. 95 che — e soprattutto — dagli artt. 107 e 110 della Costituzione.

Roma, addì 21 ottobre 1995

Avv. Fabrizio SALBERINI - avv. Donella RESTA

95C1437

N. 46

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 1995
(del commissario dello Stato per la regione siciliana)*

Regione siciliana - Finanza pubblica allargata - Provvedimenti straordinari, nella forma di contributi in denaro, alle ditte di trasporto STAT con sede in Santa Teresa di Riva, e Camarola e Drago s.n.c., con sede in Santa Agata di Militello, a ristoro degli attentati di mafia subiti - Trattamento di privilegio rispetto alle altre imprese operanti nel settore trasporto e avente la natura di provvidenza a favore di imprese in crisi - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 399/1995 (recte: 393/1995) di cessazione della materia del contendere per abrogazione della legge impugnata di cui la legge oggetto del presente ricorso riproduce sostanzialmente il contenuto.

(Legge regione Sicilia 4 agosto 1995, n. 1029, artt. 1, 2 e 3).

(Cost., artt. 3, 5, 11 e 97; statuto regione Sicilia, art. 1).

L'assemblea regionale siciliana nella seduta del 4 agosto 1995 ha approvato il disegno di legge n. 1029 dal titolo «Provvedimenti straordinari in favore delle ditte di trasporto Stat, Camarda e Drago ed Emanuele Antonino, vittime di attentati incendiari di natura mafiosa. Provvidenze per i danni causati da atti criminosi» pervenuto a questo commissariato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 7 agosto 1995.

Il provvedimento legislativo testè approvato reintroduce, salvo alcune integrazioni e modifiche di marginale rilievo, le disposizioni di cui al disegno di legge n. 378/A riprodotte con l'art. 7 del successivo disegno di legge n. 1018, entrambi impugnati da questo Ufficio per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, rispettivamente, con ricorsi n. 33 del 15 aprile 1995 e n. 37 del 24 maggio 1995.

L'intento perseguito dal legislatore sarebbe, infatti, quello di superare i rilievi mossi da questo commissariato avverso le precedenti delibere legislative abrogando espressamente (art. 5) le previsioni dell'art. 7 del d.d.l. 1018 ed introducendo delle modifiche attinenti alle modalità ed alle condizioni necessarie per l'erogazione del contributo (art. 1, secondo comma, lett. c), d), e), modifiche che, tuttavia, non incidono sulla natura e sulla sostanza dell'intervento con il quale si prevede la concessione di un beneficio a favore di tre sole imprese di trasporti in deroga alle vigenti disposizioni nazionali e regionali in materia di ristoro dei danni subiti dalle vittime di richieste estorsive e quantificato in misura superiore ai danni accertati.

Orbene, nel richiamare le argomentazioni e le considerazioni svolte in occasione dei precedenti ricorsi, che con il presente atto si intendono integralmente riproporre, si premette che non si vuole misconoscere la competenza del legislatore regionale ad attrarre nella propria sfera di attività materie ed oggetti normalmente affidati all'amministrazione ed a provvedere direttamente alla valutazione e determinazione di scelte concrete che, altrimenti, resterebbero affidate alla discrezionalità dell'amministrazione stessa nell'apprezzamento del pubblico interesse (C.c. sentenza n. 306/1995).

La dedotta violazione del principio di buon andamento della p.a. può essere invocata, infatti, secondo costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, quando nella disciplina denunciata siano rinvenibili, come palesemente nella fattispecie *de qua*, il vizio dell'irragionevolezza e dell'arbitrarietà desumibili dalla carenza di ogni valutazione delle situazioni su cui la legge è chiamata ad incidere e, soprattutto, dell'evidente incoerenza del provvedimento rispetto all'interesse pubblico perseguito.

In proposito non può non rilevarsi come lo scopo perseguito dal legislatore nazionale, prima (legge n. 172/1992) e poi da quello siciliano (legge regionale n. 26/1993) sia stato quello di stimolare ed incentivare la fattiva collaborazione delle vittime di richieste estorsive subordinando l'erogazione delle provvidenze pubbliche al perdurare del rifiuto ed alla loro collaborazione con l'autorità giudiziaria e commisurando l'ammontare del contributo all'effettivo pregiudizio economico subito, decurtato dall'importo dell'indennizzo corrisposto dalle imprese assicuratrici.

Ciò premesso risulta di tutta evidenza che il succedersi di iniziative legislative regionali del contenuto della impugnata delibera assembleare non possano che vanificare le finalità perseguite con la normativa statale di riferimento che, oltretutto, rispecchia un interesse unitario della collettività nazionale (*id est* lotta al racket della estorsione) e non suscettibile, pertanto, di distinte e difformi discipline da parte di singole regioni ed ancor più per ben individuati settori d'intervento (aziende di trasporto di una sola provincia). Sotto questo profilo è da rilevare che uno dei destinatari del provvedimento, l'amministratore unico della STAT (all. 1), ha dichiarato di non aver fatto ricorso alla vigente normativa generale poiché ciò «avrebbe anche voluto significare non ricorre la doverosa ed ossequiosa fiducia negli organi istituzionali regionali promotori del disegno di legge n. 378».

Si soggiunge che la regione siciliana, così operando, rende ben poco conveniente per i soggetti interessati sottoporsi alla rigorosa e precisa procedura di cui alla legge n. 172/1992 per ricevere provvidenze, la cui commisurazione, si ripete, è ancorata saldamente al principio indennitario, quando sussiste la possibilità di fare ricorso ad una normativa regionale *ad hoc* che assicura oltre al pieno indennizzo per i danni subiti anche il risarcimento ed in alcuni casi la parziale *restitutio in integrum* (art. 1, terzo comma) senza la verifica del possesso dei requisiti soggettivi e delle condizioni oggettive previsti dalla legge n. 172/1992.

Ed invero la *ratio* sottesa alla disciplina nazionale viene nei fatti abbandonata giacché il legislatore non si premura di garantire con appositi meccanismi il perdurare della posizione di collaborazione e di rifiuto, limitandosi a chiedere il piano occupazionale e perseguendo quindi finalità diverse quali quelle di assistenza ai lavoratori e di aiuto alle tre imprese.

Il legislatore regionale precostituisce una normativa di ibrida finalità che di fatto vanifica l'obiettivo perseguito in via generale con le citate leggi nn. 172/1992 e 27/1993.

Ad ulteriori rilievi di costituzionalità induce la carenza di ogni valutazione degli elementi di fatto da parte del legislatore, il quale, nel prescrivere l'obbligo di presentazione del rendiconto (art. 1, comma secondo, lett. c) omette di considerare che le ditte STAT e Camarda e Drago lo avevano già prodotto.

Infatti, a seguito di una precisa richiesta di questo commissariato, formulato in occasione dell'esame del d.d.l. n. 378, l'amministrazione regionale, ha richiesto la produzione del rendiconto delle somme erogate ai sensi del citato art. 146 della legge n. 25/1993. Il suddetto articolo destinava, com'è noto, il contributo straordinario di L. 500 milioni per «il ripristino delle attrezzature e degli impianti distrutti» e sebbene il presidente della regione, nei decreti di concessione del 30 marzo 1994 si fosse riservato di accertare se le somme erogate sarebbero state utilizzate per i fini previsti dalla norma «nonché se vi fossero stati risarcimenti da parte di compagnie assicurative», le imprese destinatarie delle provvidenze soltanto nell'aprile del 1995 (su richiesta della Presidenza del marzo 1995) hanno rendicontato l'utilizzazione delle somme percepite.

Orbene, dalle dichiarazioni prodotte da una delle ditte (all. 2) si evince che il contributo regionale è stato soltanto in parte utilizzato (il 22 novembre 1994, per l'acquisto di un automezzo, e che la rimanente parte, nonché le somme riscosse a titolo di indennizzo assicurativo, sono state destinate precipuamente per il pagamento di retribuzioni al personale dipendente.

Per quanto attiene inoltre al terzo destinatario inserito nell'ultima stesura del disegno di legge in esame, verosimilmente per superare uno degli argomenti su cui si fonda la precedente impugnativa, il legislatore ha ommesso del tutto di valutare gli elementi di fatto preesistenti, tant'è che gli uffici della regione nel fornire le informazioni richieste da questo commissariato, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 488, (all. 3) non sono stati in grado di quantificare i danni effettivamente subiti dalla ditta Emanuele Antonino, né il preciso ammontare del risarcimento erogato dalla compagnia assicuratrice. Si rileva, inoltre, sotto quest'ultimo profilo, che il legislatore non si è curato di verificare preventivamente se il soggetto abbia fatto ricorso o meno alla legge n. 172/1992, limitandosi a prescrivere ai fini della concessione del contributo in conto capitale la presentazione di una dichiarazione da cui risulti l'eventuale inoltro di istanze finalizzate all'ottenimento di altri finanziamenti per i danni subiti.

Tale argomento è vieppiù determinante ai fini del giudizio sulla irragionevolezza ed arbitrarietà del provvedimento *de quo* atteso che risulta a questo Ufficio (all. 4) che la ditta Emanuele Antonino ha inoltrato già nel 1994 richiesta di contributi ai sensi della legge n. 172/1992 e che la relativa pratica è in fase istruttoria.

Ed invero la norma pur introducendo l'obbligo della presentazione dalla dichiarazione *ex* lett. e), non prevede quali conseguenze derivino poi dalla avvenuta eventuale presentazione delle istanze tese alla concessione di provvidenze pubbliche né, tantomeno, dalla successiva corresponsione delle stesse, atteso che la restituzione delle somme indebitamente percepite è prevista esclusivamente dall'ipotesi di cui all'art. 1, comma secondo, lett. a) e b).

Tutto ciò induce a pensare che la previsione di precisi oneri di documentazione a carico delle ditte beneficiarie costituisca, soprattutto per i due primi beneficiari, una vera e propria *foto juris* escogitata nel tentativo di superare i rilievi mossi da quest'ufficio avverso il precedente disegno di legge e quindi sformata di qualsiasi effettivo volere normativo, atteso che i contributi accordati vengono quantificati e se ne prevede l'immediata erogazione a prescindere dalla presentazione delle dichiarazioni di cui alle lettere d), ed e) dell'art. 1, comma secondo.

Se poi si accedesse alla tesi difensiva della regione — dedotta in occasione del ricorso avverso il d.d.l. n. 378 (per il quale con sentenza di codesta corte n. 399/1995 è stata dichiarata cessata la materia del contendere) — secondo cui scopo della legge non sarebbe quello di risarcire i danni subiti dalle imprese, bensì quello di recuperare la piena funzionalità finanziaria e patrimoniale delle ditte beneficiarie del contributo e, soprattutto, quello del ripristino dei livelli occupazionali precedenti agli attentati cui è condizionata l'erogazione delle provvidenze, non ci si potrebbe esimere dal rilevare che l'iniziativa legislativa palesemente esorbiterebbe dalla competenza in materia di assistenza sociale attribuita al legislatore siciliano dall'art. 17 lett. f) dello Statuto speciale (C.c. n. 407/1995).

Tale potestà non consentirebbe, infatti, di disporre la concessione di cospicui finanziamenti direttamente gestiti dalle imprese, seppure con lo scopo di sovvenire al mantenimento dei livelli occupazionali e delle retribuzioni, a meno che non si voglia porre in essere una del tutto anomala forma di ammortizzatore sociale.

Ma più verosimilmente le disposizioni oggetto di gravame costituiscono un evidente «aiuto» alle imprese che, come tale, deve essere assoggettato alla procedura di verifica della compatibilità con il regime comunitario.

La regione siciliana, infatti, in occasione delle precedenti iniziative legislative (d.d.l. nn. 378 e 1018) ha avviato la procedura di cui all'art. 93 paragrafo 2) del Trattato istitutivo della CE, procedura che in atto risulta ancora in corso di definizione.

Sebbene il Ministero degli affari esteri con nota n. 9740c/230595 in data 23 maggio 1995 (all. 5) nell'assicurare l'inoltro di tutti gli elementi conoscitivi richiesti abbia invitato la rappresentanza italiana a Bruxelles a prospettare alla Commissione CEE la peculiarità dell'aiuto in questione, «volto a dare preciso segnale di solidarietà attraverso risarcimento danni arrecati da eventi criminosi di origine mafiosa» la predetta Commissione, in data 12 luglio 1995, con nota n. 5160 (all. 6) ha richiesto l'invio di tutte le informazioni, precedentemente richieste dal Governo italiano fissando, altresì, il termine di due mesi, (all. 7) decorrente dal 30 giugno 1995, per la notifica delle notizie complementari di cui trattasi.

Non vi è dubbio, pertanto, che la sopravvenuta approvazione del disegno di legge in questione, con contestuale abrogazione delle norme oggetto dell'avviata procedura comunitaria, comporta la caducazione di quest'ultima ed, al contempo, l'avvio *ex novo* (all. n. 8) di tutto il procedimento *ex* art. 93 paragr. 2) del trattato istitutivo della CE.

Senonché, a differenza di quanto operato dalla medesima Assemblea regionale in occasione dell'approvazione di recenti disegni di legge comportanti aiuti di Stato alle imprese di cui non si era conclusa l'avviata procedura comunitaria, nel disegno di legge impugnato non è stata inserita l'apposita clausola che subordina l'applicazione delle norme alla favorevole definizione di quest'ultima.

Appare, pertanto, di tutta evidenza che l'approvazione del disegno di legge in assenza della preventiva definizione della procedura costituisce violazione dell'art. 11 della Costituzione, violazione resa ancorpiù grave dalla esplicita previsione che esso produca immediatamente i suoi effetti, pur dovendosi prevedere un'eventuale conclusione negativa della suddetta procedura di verifica.

In proposito si fa presente che questo commissariato dello Stato a seguito di ripetute segnalazioni della Commissione CE, con nota del 21 febbraio 1995 (all. 9), ha richiamato l'attenzione del presidente dell'ARS e del presidente della regione sulla necessità di rispettare le regole procedurali previste dall'art. 93, par. 3, del trattato richiamando a sostegno la recente sentenza n. 384/1994.

Al riguardo codesta ecc.ma Corte d'altronde ha avuto modo di pronunziarsi, con sentenze nn. 49/1963 e 120/1969, sull'obbligatorietà, anche per le Regioni a Statuto speciale, delle suddette norme procedurali, la cui inosservanza di per se stessa è «sufficiente a determinare la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale delle leggi» ancorché il provvedimento legislativo eventualmente possa ritenersi compreso fra gli aiuti di cui all'art. 92 del trattato atteso che il comportamento degli organi regionali concretizza la violazione delle prescrizioni impartite allo Stato in ossequio di obblighi internazionali.

P. Q. M.

e con riserva di presentare memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto prefetto Vittorio Piraneo, commissario dello Stato per la regione siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto speciale, con il presente atto impugna gli articoli 1, 2 e 3 del d.d.l. n. 1029 dal titolo «Provvedimenti straordinari in favore delle ditte di trasporto STAT, Camarda e Drago ed Emanuele Antonino, vittime di attentati incendiari di natura mafiosa. Provvidenze per i danni causati da atti criminali», approvato dall'A.R.S. nella seduta del 4 agosto 1995 per violazione degli artt. 3 e 97 nonché 5 e 11 della Costituzione, 1 dello Statuto speciale della regione siciliana.

Palermo, addì 12 agosto 1995

Il commissario dello Stato per la regione siciliana: PIRANEO

95C1126

N. 47

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 settembre 1995
(della regione Lombardia)*

Servizi antincendi - Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale -
Attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile della potestà di sperimentazione e acquisizione di nuove tecniche da impiegare nello spegnimento degli incendi boschivi e di utilizzazione delle associazioni di volontariato - Previsione di uno specifico finanziamento per le esigenze del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per le spese relative ai Vigili del fuoco volontari e comunque per il personale del Corpo e della facoltà delle regioni di stipulare convenzioni con il Ministero dell'interno per l'utilizzazione dei Vigili del fuoco, assumendosene l'onere finanziario - Lamentata violazione della sfera di competenza regionale in materia di difesa dei boschi dagli incendi (legge n. 47/1995 e d.P.R. n. 616/1977) - Violazione del principio di leale collaborazione per il mancato concerto con le regioni - Abuso dello strumento del decreto-legge per la reiterazione dello stesso, in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 302/1988 e 157/1995.

(D.-L. 10 luglio 1995, n. 275, artt. 1, primo, secondo e terzo comma, 2, primo e secondo comma, e 3, convertito in legge 8 agosto 1995, n. 339).

(Cost., artt. 3, 81, 97, 117, 118 e 119).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, on. dr. Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, come da delega a margine del presente atto, ed in virtù di deliberazione di g.r. di autorizzazione a stare in giudizio, dagli avv. proff. Giuseppe Franco Ferrari e Massimo Luciani, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Lungotevere delle Navi n. 30, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.-l. 10 luglio 1995, n. 275, convertito in legge 8 agosto 1995, n. 339, «Conversione in legge del d.-l. 10 luglio 1995, n. 275, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale» (in *Gazzetta Ufficiale* 17 agosto 1995, n. 191 della serie generale), quanto agli artt. 1, comma 1, e 2, commi

1 e 2, nella parte in cui le disposizioni ivi contenute attribuiscono al Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e al Ministero dell'interno significative risorse economiche per lo svolgimento di attività e/o l'approvvigionamento di mezzi e attrezzature, in settori nei quali è prescritta l'intesa con le regioni, in assenza dell'intesa stessa; quanto all'art. 1, comma 2, nella parte in cui la disposizione ivi contenuta assegna una dotazione al Corpo forestale dello Stato per «l'attivazione di lavori socialmente utili, di supporto all'attività di conservazione e manutenzione del patrimonio boschivo», mentre tali attività sono di competenza delle Regioni; quanto all'art. 1, comma 3, nella parte in cui la disposizione ivi contenuta assegna altre risorse al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio per «la sperimentazione e... la acquisizione di nuove tecniche da impiegare per lo spegnimento degli incendi boschivi, nonché alla utilizzazione delle associazioni di volontariato...», da un lato prevedendo l'intervento statale in materia di competenza regionale e dall'altro prefigurando l'uso di personale volontario senza chiarire che esso deve essere messo ad operare alle dipendenze delle regioni; quanto all'art. 3, e in generale quanto al provvedimento legislativo nel suo insieme, nella parte in cui, dopo avere disposto rilevanti stanziamenti a favore di organi statali in materie di competenza regionale o come minimo presupponenti intesa con le regioni, contempla convenzioni tra le regioni e il Ministero dell'interno per l'utilizzo di personale e mezzi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco con l'assunzione delle relative spese a carico del bilancio delle stesse regioni.

1. — Con precedente decisione n. 157 del 4 aprile/10 maggio 1995 codesta ecc.ma Corte ha accolto parzialmente ricorsi delle regioni Veneto e Lombardia indirizzati contro un provvedimento legislativo di tenore analogo a quello ora impugnato, il d.l. 15 giugno 1994, n. 377, convertito con modificazioni in legge 8 agosto 1994, n. 497.

In tale occasione, dopo una puntuale ricostruzione dello stato della disciplina normativa di settore nell'ottica dei rapporti tra Stato e regioni, la Corte ha tra l'altro affermato:

a) che le competenze in tema di difesa dagli incendi sono regionali (punto 5 del Diritto) e che, pur non essendo escluso in base alla logica dell'emergenza un intervento statale (punto 3.3), non può neppure in tale caso prescindersi dall'intesa con le regioni (ancora punto 5);

b) che il ricorso a personale volontario da parte del Corpo forestale dello Stato in tanto è possibile e legittimo in quanto abbia luogo in una con l'utilizzo di tale personale da parte della regione a cui è destinato (punto 4).

Il Governo ed il Parlamento sembrano ora essersi nuovamente discostati per intero dalle chiare indicazioni fornite dalla Corte nella decisione citata.

2. — L'art. 69 del d.P.R. n. 616/1977 ha disposto il trasferimento alle regioni delle funzioni di cui alla legge n. 47/1975, ad inclusione delle attribuzioni programmatiche, di quelle gestionali relative alle opere e ai mezzi per la prevenzione degli incendi, come è espressamente affermato dal terzo comma dello stesso art. 69, con le sole, esplicite eccezioni del servizio aereo di spegnimento degli incendi e dell'impiego dei vigili del fuoco, peraltro da porsi comunque in essere di intesa con le regioni (punto 3.2 del diritto della decisione n. 157/1995).

L'estraneità dello Stato alle funzioni predette è stata poi confermata dalla legge n. 491/1993, contenente il riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e l'istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali adottata in conformità alla volontà popolare espressa nella consultazione referendaria del 18 aprile 1993, soppressiva del Ministero dell'agricoltura e foreste. Tale testo normativo ha disposto che «sono di competenza delle regioni tutte le funzioni di agricoltura e foreste, di acquacoltura e agriturismo, nonché le funzioni relative alla conservazione e allo sviluppo del territorio rurale ad esclusione di quelle attribuite dalla presente legge al Ministero...». Al nuovo dicastero la legge non riserva che competenze di carattere generalissimo, attinenti principalmente ai rapporti tra il nostro ordinamento e quello internazionale o comunitario (art. 2, lettere a, b, e c) ovvero alla definizione di politiche di indirizzo e coordinamento, nonché di elaborazione e diffusione di informazioni e dati (art. 2, lett. d). Tali competenze vanno tutte esercitate nel rispetto del principio fondamentale che ispira la riforma, alla stregua del quale tutte le funzioni in materia di agricoltura e foreste sono, oggi, di competenza delle regioni.

Ciò vale anche con riferimento alle attività di prevenzione degli incendi boschivi, rispetto alle quali la legge n. 491/1993 non solo conferma, ma rafforza e irridigisce le menzionate previsioni dell'art. 69, comma 3, del d.P.R. n. 616/1977.

Nel nuovo scenario normativo, la tutela del patrimonio boschivo diviene una delle tante funzioni in materia di agricoltura e foreste, tutte di competenza regionale.

In sintesi, la legge n. 491/1993 non solo non ha alterato in danno delle regioni il riparto di competenze tra queste e lo Stato in riferimento alla prevenzione degli incendi boschivi, ma anzi ha ulteriormente chiarito la assoluta residualità delle competenze statali, in un'ottica di forte autonomia in materia di agricoltura e foreste, che la normativa qui censurata aspira illegittimamente a rovesciare.

I numerosi interventi statali nella materia, pur motivati da ragioni di pervasiva emergenza (cfr. ad es. il d.-l. n. 332/1993, convertito in legge n. 428/1993 e lo stesso d.-l. n. 377/1993, convertito in legge n. 467/1993), in tanto sono stati ritenuti dalla Corte costituzionalmente legittimi in quanto compatibili, o interpretati compatibilmente, con i predetti principi.

Tali principi, viceversa, sono ora nuovamente, pervicacemente, e per molti versi anche più gravemente, violati nel testo normativo impugnato con il presente ricorso.

3.1. — L'art. 1, comma 1 e l'art. 2, commi 1 e 2 della legge n. 339 attribuiscono rispettivamente al MiRAAF uno stanziamento di 40 miliardi «per le esigenze di competenza del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali relative alla gestione operativa e logistica degli aeromobili Canadair CL-215 e degli elicotteri in dotazione al corpo forestale dello Stato»; al Corpo dei vigili del fuoco 30 miliardi per spese correnti di impiego, come missione, mense e straordinari, e 8 miliardi «per l'approvvigionamento dei mezzi e delle attrezzature, nonché per la gestione dei nuclei di elicotteri in dotazione al Ministero dell'interno necessari a fronteggiare gli incendi boschivi...».

In sintesi, tutte le disposizioni in questione hanno in comune la previsione di finanziamenti per lo svolgimento di attività di gestione relative a funzioni che l'art. 69 del d.P.R. n. 616/1977, e con esso la giurisprudenza costituzionale, consentono allo Stato solo d'intesa con le regioni. Tale vincolo non è rispettato nella specie né a livello di mera garanzia di principio né tanto meno in concreto sul piano delle effettive garanzie organizzative e procedurali, di cui non v'è traccia nel disposto normativo.

Si assume pertanto la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, con riferimento all'art. 69 del d.P.R. n. 616/1977 e al d.P.R. n. 11/1972, oltre che alla legge n. 491/1993, nonché degli artt. 3 e 97 della Costituzione, con riferimento alle stesse norme primarie interposte, per essere introdotto, o confermato e/o rafforzato, un contesto organizzativo e finanziario disfunzionale rispetto al corretto assetto delle competenze e impeditivo del loro regolare dispiegarsi procedimentale.

3.2. — L'art. 1, comma 2, stanziava 1,5 miliardi «per l'attivazione di lavori socialmente utili, di supporto all'attività di conservazione e manutenzione del patrimonio boschivo di competenza del Corpo forestale dello Stato», con l'utilizzo dei lavoratori di cui al d.-l. n. 232/1995.

I compiti di conservazione e manutenzione del patrimonio boschivo sono interamente devoluti alle regioni, non eccettuandosi che l'1% del patrimonio immobiliare della soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali. Non si vede dunque come possa il Corpo forestale dello Stato effettuare tali spese, salvo che non si riferiscano al predetto 1%, il che peraltro il legislatore statale non ha precisato. Analogamente illegittimo, poi il richiamo all'utilizzo del personale di cui al d.-l. n. 232/1995, non convertito e sostituito dal d.-l. 4 agosto 1995, n. 326, pure non convertito all'atto della pubblicazione della legge impugnata.

Si assume pertanto la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche con riferimento agli artt. 68, 69 e 71, al d.P.R. n. 11/1972 e alle leggi nn. 47/1975 e 491/1993.

3.3. — L'art. 1, comma 3, assegna al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio 3,5 miliardi «per le esigenze... finalizzate anche alla sperimentazione ed alla acquisizione di nuove tecniche da impiegare per lo spegnimento degli incendi boschivi, nonché alla utilizzazione delle associazioni di volontariato, secondo le disposizioni contenute nel d.P.R. 21 settembre 1994, n. 613».

Nessuna disposizione del d.P.R. n. 616/1977, e in specie non l'art. 69 né l'art. 71, che elenca le competenze agro-forestali tassativamente riservate allo Stato, assegna allo Stato competenze di ricerca nel settore in questione, tanto meno in assenza di intesa con le regioni, alle quali compete la parte prevalente delle competenze in materia.

Anche sotto questo profilo si assumono dunque violati gli artt. 117 e 118 della Costituzione, con riferimento agli artt. 69 e 71 del d.P.R. n. 616/1977 e al d.P.R. n. 11/1972, nonché gli artt. 3 e 97 con riferimento alle stesse disposizioni primarie interposte.

Inoltre, la non meglio identificata utilizzazione delle associazioni di volontariato, incomprensibile in sé e per sé, non può che celare l'utilizzazione degli operatori del volontariato. A questi ultimi, peraltro, si applicano evidentemente i principi elaborati dalla Corte e riconfermati dalla citata, recente pronuncia n. 157/1995. In tale occasione, il Collegio ha chiarito che il volontariato, sia alla luce della legge n. 266/1991, sia dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 613/1994 pur richiamato nel comma impugnato, è radicato nel territorio e quindi in base al sistema complessivo di competenze, può al massimo essere selezionato a cura del Corpo forestale, ma i volontari certo non possono venire inquadrati nel corpo come ausiliari, né possono sfuggire all'utilizzo da parte delle regioni sul cui territorio sono

chiamati ad operare. Anche nel caso in esame, dunque, deve giungersi alla conclusione che la Corte ha già fatto propria nella sentenza 157/1995 (punto 4): che cioè la disposizione impugnata è costituzionalmente illegittima «in quanto non riserva il potere d'impiego degli operatori antincendio volontari alla regione cui questi sono stati destinati».

Si assume pertanto la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione anche con riferimento agli artt. 69 e 71 lettera g) del d.P.R. n. 616/1977 e 11 del d.P.R. n. 11/1972, nonché agli artt. 5 legge n. 47/1975 e 10 legge n. 491/1993, nonché infine ai principi ispiratori della legge n. 266/1991. Sul punto, giova richiamare altresì la decisione n. 75/1992 sul volontariato, oltre che rammentare che la regione Lombardia ha già disciplinato l'impiego del volontariato nel settore con propria legge n. 33/1972.

3.4. — L'art. 3, comma 1, prevede che le regioni possano stipulare apposite convenzioni con il Corpo dei vigili del fuoco «per utilizzo, compatibilmente con le contingenti (sic) disponibilità, di personale, e mezzi... assumendone in carico le relative spese».

Qui, il pregiudizio economico e funzionale determinato dalla normativa impugnata si fa ancor più clamoroso.

Non solo imponenti risorse (in tutto circa 80 miliardi per l'esercizio finanziario 1995) sono dirottate allo Stato per consentire a diversi suoi organi lo svolgimento di funzioni che dovrebbero essere riservate alle regioni (e che solo l'emergenza e le relative esigenze di unitarietà consentono di concentrare in capo allo Stato, purtuttavia d'intesa con le regioni), ma queste ultime, per riaccedere convenzionalmente alle funzioni di cui sono state spogliate, e per esercitare quel che rimane delle funzioni proprie meglio che con le poche strutture disponibili dopo il drenaggio di risorse a favore dello Stato in nome dell'emergenza, devono conferire altre risorse per convenzione. È evidente che, se questa logica dovesse venire legittimata, si perpetrerebbe un vero e proprio ciclo perverso, una sorta di paradosso della povertà, per cui l'emergenza, divenuta cronica — ed infatti la straordinarietà si ripete più o meno nelle stesse forme per il terzo anno consecutivo — viene riprodotta prima con lo storno di risorse in nome dell'unità di sforzi per fronteggiarla e poi con il dirottamento convenzionale di altre, si presume non minori, per l'impossibilità di fronteggiare in proprio quella stessa emergenza che ha giustificato l'impoverimento del titolare istituzionale della funzione.

Non potrebbe, in avverso, obiettarsi che codesta ecc.ma Corte ha affermato, proprio nella sentenza n. 157/1995, che lo Stato può adottare interventi anche in materie di competenza regionale, purché essi «presentino il carattere della straordinarietà ed i relativi finanziamenti risultino aggiuntivi rispetto ai trasferimenti ordinari».

Deve infatti rilevarsi, in primo luogo, che il constatato, continuo ripetersi di interventi statali nella materia qui in discussione è la migliore riprova della assoluta assenza di «straordinarietà» degli stessi. Questo nuovo episodio conferma, anzi, come sia rimasto del tutto inascoltato l'appello che proprio la sentenza n. 157/1995 ha lanciato al legislatore, perché «riconda a sistema le svariate attribuzioni oggi esistenti»: il decreto impugnato non contiene alcun «disegno organico», e si muove proprio nell'ottica angusta del «rapporto evento-intervento», che codesta ecc.ma Corte aveva inteso censurare una volta per tutte. È lo stesso legislatore statale che ammette il vizio della propria azione, laddove, nelle premesse dell'atto impugnato, afferma espressamente che esso viene adottato in ragione dell'«imminente periodo estivo», quasi a comprovare la limitatezza delle finalità legislative e l'«asfitticità del connesso disegno normativo. Non può esservi «straordinarietà», insomma se essa è frutto dell'imprevidenza e della pigrizia del legislatore statale, che non è ancora addivenuto a quella sistemazione organica della materia che risulta ogni giorno più necessaria. Né può, parallelamente, parlarsi di una «emergenza» che giustifichi lo sconvolgimento dell'ordine costituzionale delle competenze statali e regionali. A parte i limiti generali già chiariti dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. la sent. n. 307/1983), infatti, anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una emergenza che è frutto dell'inazione statale, e non può — dunque — giustificare improvvisi ed estemporanei interventi, violativi dell'autonomia degli enti regionali.

Quanto alla «aggiuntività» dei finanziamenti previsti dal decreto impugnato, si deve invece osservare che essa, in realtà, non sussiste. È chiaro, infatti, che le risorse destinate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono, in realtà, dirottate da quelle che dovrebbero essere attribuite alle regioni per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali in materia. È lo stesso art. 3, comma 1, del d.l. n. 275/1995, infatti, che riconosce l'interesse delle regioni ad avvalersi del personale e dei mezzi del Corpo, prevedendo però che, nel caso, le relative spese gravino sulla stessa regione richiedente. Delle due, invero, l'una: se al Corpo spettano interventi tipicamente statali, si giustificano i finanziamenti previsti, ma non si comprende per quale ragione le regioni dovrebbero essere autorizzate a valersi del Corpo medesimo; se invece il Corpo è chiamato a svolgere compiti di spettanza regionale, è ben giustificato il relativo utilizzo da parte delle autonomie territoriali, ma non si comprende per quale ragione esse dovrebbero accollarsi costi che non sono coperti da alcun finanziamento perché le somme che sarebbero state necessarie a copertura sono state stornate dal legislatore statale.

Non di finanziamenti aggiuntivi, pertanto, si tratta, ma di finanziamenti che sono sottratti a quella che sarebbe stata la loro destinazione naturale, in connessione con quello che è l'assetto costituzionale e legislativo delle relative attribuzioni.

Si rileva dunque la violazione degli artt. 117, 118, 119, 81, 3 e 97, con riferimento agli artt. 69 e 71 del d.P.R. n. 616/1977, al d.P.R. n. 11/1972 e alla legge n. 491/1993.

P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.-l. 10 luglio 1995, n. 275, convertito in legge 8 agosto 1995, n. 339, «Conversione in legge del d.-l. 10 luglio 1995, n. 275, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale», nel suo insieme e in specie quanto agli artt. 1, commi 1, 2 e 3; 2, commi 1 e 2; 3.

Milano-Roma, addì 6 settembre 1995

Avv. prof. Giuseppe Franco FERRARI - avv. prof. Massimo LUCIANI

95C1241

N. 776

*Ordinanza emessa il 17 luglio 1995 dal pretore di Vicenza
nel procedimento penale a carico di Rossi Silvano*

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Scarichi produttivi esistenti con recapito in pubblica fognatura dotata di depuratore - Superamento dei limiti di accettabilità previsti da regolamenti dei comuni e dei consorzi che gestiscono il pubblico servizio - Lamentata depenalizzazione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Omesso adeguamento con le norme CEE, in particolare con la direttiva n. 271/1991 - Carezza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emissione del decreto-legge - Violazione del principio di tassatività della norma penale.

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

(Cost., artt. 3, 10, 11, 25 e 77).

IL PRETORE

Letti gli atti, osserva quanto segue:

1. — L'imputato viene chiamato a rispondere del reato di violazione dei limiti di accettabilità degli scarichi (quanto ai parametri cadmio e tensioattivi), quale titolare di uno scarico produttivo con recapito in pubblica fognatura.

2. — Secondo quanto emerge dagli atti trattati:

a) di scarico preesistente l'entrata in vigore della legge n. 319/1976 (v. verbale di prelievo, da cui risulta che l'attività produttiva iniziò nel 1974);

b) di pubblica fognatura provvista di depuratore terminale funzionante, per la quale l'ente gestore del servizio ha imposto, tanto per gli scarichi produttivi nuovi come per quelli esistenti, specifici limiti di accettabilità, in alcuni casi corrispondenti a quelli della tabella C ed in altri casi più favorevoli (v. regolamento fognario del comune di Vicenza, art. 37, secondo comma, e tabella 1, dalla quale risulta che per il cadmio viene imposto il limite 0,02, corrispondente a quello delle tabelle A e C, mentre per i tensioattivi viene di norma imposto il limite 4, corrispondente a quello della tabella C).

I limiti imposti dall'ente gestore della fognatura per i parametri di cui è processo risultano, sulla base del certificato di analisi in atti, violati. Ed il richiamo alla tabella C, contenuto nell'imputazione, va riferito, essendovi depuratore terminale funzionante (v. sulla questione il successivo punto 4B), ai limiti (peraltro nel caso in esame conformi a quelli della tabella C) di cui alla tabella 1 del citato regolamento di fognatura.

3. — Deve a questo punto essere ricostruita la disciplina dei limiti di accettabilità e delle relative sanzioni vigente per questo tipo di scarichi anche in seguito alla conversione, con legge 17 maggio 1995, n. 172, del d.-l. 17 marzo 1995, n. 79.

4. — La recente modifica legislativa (d.-l. n. 79/1995, convertito con legge n. 172/1995) non ha alterato la preesistente disciplina amministrativa dei limiti di accettabilità per gli scarichi produttivi esistenti in fognatura. Disciplina che emerge dall'art. 13 della legge n. 319/1976, e che può essere riassunta nei seguenti termini:

4A) gli scarichi produttivi esistenti in fognatura, prima dell'attivazione dell'impianto centralizzato di depurazione, devono rispettare la tabella C;

4B) gli stessi scarichi, dopo l'attivazione dell'impianto centralizzato di depurazione (è il caso dello scarico di cui è processo), devono soltanto adeguarsi ai limiti di accettabilità, alle norme e alle prescrizioni regolamentari stabilite dai comuni o dai consorzi che gestiscono il pubblico servizio: limiti, norme e prescrizioni che — tenuto conto delle caratteristiche del depuratore finale — possono essere conformi a quelli della tabella C ovvero diversi ed anche meno restrittivi.

Nel caso in questione, i limiti da rispettare sono quelli di cui alla tabella 1 del regolamento di fognatura sopra citato al punto 2.

5. — È stata invece modificata la disciplina amministrativa dei limiti di accettabilità per gli scarichi produttivi nuovi in fognatura. Disciplina che in passato prevedeva sempre e comunque il rispetto della tabella C (vecchio testo dell'art. 12 della legge) e che oggi invece è stata sostanzialmente equiparata a quella degli scarichi produttivi esistenti in fognatura (art. 1 d.-l. n. 79/1995).

6. — Quanto alle sanzioni, il nuovo testo dei commi terzo e quarto dell'art. 21 della legge n. 319/1976 (come modificati dall'art. 3 del d.-l. n. 79/1995) prevede, per il superamento dei limiti tabellari sopra indicati (con una sola inspiegabile eccezione della quale si dirà subito):

a) la pena dell'ammenda da lire quindici milioni a lire centocinquanta milioni o dell'arresto fino ad un anno se il parametro superato è privo di natura tossica, persistente o bioaccumulabile;

b) la pena dell'ammenda da lire venticinque milioni a lire duecentocinquanta milioni o dell'arresto da due mesi a due anni per il superamento di limiti di accettabilità riguardanti parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile (i diciassette parametri indicati nella delibera interministeriale del 31 dicembre 1980);

c) in ogni caso di condanna, la sanzione accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

7. — Come si è accennato, vi è una sola ipotesi nella quale — del tutto inspiegabilmente — il superamento dei limiti di accettabilità da parte di uno scarico produttivo sembra, per effetto della nuova normativa, privo di qualsiasi sanzione.

Si tratta esattamente della fattispecie per la quale oggi si procede: la violazione, da parte di uno scarico produttivo esistente in pubblica fognatura, dei limiti di accettabilità stabiliti, dopo l'attivazione dell'impianto centralizzato di depurazione, dai comuni o dai consorzi che gestiscono il pubblico servizio ai sensi dell'art. 13, primo comma, n. 2, lettera b) della legge n. 319/1976 (non modificato dal d.-l. n. 79/1995).

La situazione anzidetta non viene in alcun modo contemplata dal nuovo testo dell'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 (quale sostituito dall'art. 3 d.-l. n. 79/1995, convertito con legge n. 172/1995), che prevede le sanzioni per le violazioni dei limiti di accettabilità da parte degli scarichi produttivi.

Tale norma infatti fa riferimento:

a) al superamento dei limiti di accettabilità «delle tabelle allegate» alla legge n. 319/1976 (le quali, per gli scarichi in fognatura, sono direttamente vincolanti solo prima dell'attivazione dell'impianto centralizzato di depurazione);

b) al superamento, per gli scarichi produttivi (nuovi) in fognatura, dei limiti «fissati ai sensi del numero 2) del primo comma dell'art. 12».

Nessun cenno, invece, ai limiti fissati, per gli scarichi produttivi esistenti in fognatura, dopo l'attivazione dell'impianto di depurazione, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 319/1976.

8. — Per il principio di tassatività dei reati e delle pene, non è possibile l'estensione analogica all'ipotesi di cui è processo della fattispecie incriminatrice.

Ma sono evidenti l'irrazionalità — e la conseguente incostituzionalità ex art. 3 della Costituzione — del trattamento irragionevolmente diseguale di situazioni del tutto analoghe.

È appena il caso di ricordare che il principio di eguaglianza consente al legislatore di emanare norme differenziate riguardo a situazioni obiettivamente diverse solo a condizione che tali norme rispondano all'esigenza che la disparità di trattamento sia fondata su presupposti logici obiettivi, i quali razionalmente ne giustifichino l'adozione (v. per tutte la sentenza n. 7/1963 della Corte costituzionale).

9. — L'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 (quale sostituito dall'art. 3 del d.-l. n. 79/1995, convertito con legge n. 172/1995) contrastata poi, ad avviso del pretore, con gli artt. 10 e 11 della Costituzione, sotto il profilo della sua palese contrarietà con norme dell'Unione europea.

Risulta in particolare violato l'art. 11 della direttiva n. 91/271/Cee (ripetutamente richiamata nel testo del d.-l. n. 79/1995), che impone la sottoposizione di tutti gli scarichi produttivi in fognatura (indipendentemente dalla data della loro attivazione) a regolamentazioni e/o autorizzazioni specifiche.

10. — L'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 (quale sostituito dall'art. 3 del d.-l. n. 79/1995, convertito con legge n. 172/1995) contrasta infine con l'art. 77 della Costituzione, in quanto nel preambolo del decreto-legge manca qualsiasi riferimento alle ragioni di necessità ed urgenza che consiglierebbero di depenalizzare il superamento dei limiti di accettabilità da parte degli scarichi produttivi esistenti in fognatura. Né tali ragioni del resto sussistevano, essendo probabile, come si dirà in seguito, che la depenalizzazione sia il frutto di una svista di Governo e Parlamento.

È appena il caso di ricordare, in proposito che:

l'art. 15 della legge n. 400/1988 impone l'esposizione nel preambolo delle ragioni di necessità ed urgenza; la Corte costituzionale ha recentemente ammesso la propria possibilità di valutare la sussistenza di tali requisiti anche dopo l'approvazione della legge di conversione (Corte costituzionale n. 29/1995).

11. — Quanto alla rilevanza della questione prospettata, va osservato quanto segue:

a) in applicazione delle norme oggetto del giudizio di costituzionalità dovrebbe essere pronunciata sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato;

b) qualora invece la questione di costituzionalità venisse accolta, dovrebbe procedersi a dibattimento;

c) il presente giudizio non può pertanto essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Del resto nel caso in questione non si pone un problema di buona fede del cittadino il quale agisca sulla base di una (incostituzionale) normativa di favore (problema che peraltro — anche ove esistente — non escluderebbe la rilevanza, quanto meno in relazione alla formula del dispositivo: v. in proposito per esempio Corte costituzionale n. 379/1989). Infatti all'epoca del fatto, la norma di favore oggetto della presente ordinanza non esisteva. Ed in caso di sua dichiarazione di incostituzionalità si avrebbe una situazione analoga a quella che si presenta in caso di mancata conversione di un decreto-legge (v. in proposito Corte costituzionale n. 51/1985).

12. — L'ammissibilità della questione potrebbe essere messa in dubbio in quanto la disposizione denunciata contiene una norma penale di favore.

È agevole replicare, in primo luogo, che l'inammissibilità può essere esclusa attraverso il richiamo ad una nota giurisprudenza della Corte costituzionale. Il riferimento è alla sentenza 3 giugno 1983, n. 148: una decisione importante per il suo contenuto, e davvero ammirevole per la limpidezza degli argomenti e la sobrietà dell'esposizione. In quella sentenza la Corte, sforzandosi di superare precedenti oscillazioni interpretative, negò risolutamente che le questioni di costituzionalità riguardanti norme penali di favore siano sempre inammissibili: sostenere questo — affermò allora la Corte — significherebbe creare «zone franche» sottratte al controllo di costituzionalità. Al contrario, la rilevanza del sindacato costituzionale sulle norme penali di favore sussiste — sostengono allora i giudici costituzionali — quanto meno sotto i seguenti profili: formula di proscioglimento da adottare da parte del giudice; possibilità della Corte di incidere sull'interpretazione delle norme denunciate anche attraverso sentenze «di interpretative» (di rigetto o di accoglimento).

Inoltre, in questo caso, l'incostituzionalità è rinvenibile in una norma che abroga (parte di) un reato previsto dalla legislazione precedente. Pertanto una sentenza di accoglimento non avrebbe l'effetto di creare nuovi illeciti penali (v. Corte costituzionale, ord. n. 377/1992 e Corte costituzionale, ord. n. 146/1993, le quali escludono in radice tale possibilità), ma solo quello di ripristinare reati previsti da una norma previgente irrazionalmente abrogata o derogata. La Corte ha già avuto modo di dichiarare incostituzionali norme di questa natura: ad esempio le disposizioni regionali che escludevano l'obbligo penalmente sanzionato di autorizzazione preventiva espressa per lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossico-nocivi (Corte costituzionale n. 370/1989, Corte costituzionale, 31 gennaio 1990 n. 43 e numerosissime altre, con riferimento alle varie discipline regionali).

13. — L'ammissibilità o la rilevanza della questione potrebbero essere parzialmente messe in dubbio in quanto la Corte costituzionale, in alcune sue decisioni, ha affermato l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, di questioni che evidenziavano il contrasto di una norma interna con una direttiva comunitaria immediatamente applicabile, essendo il giudice tenuto a non applicare una norma nazionale contrastante con una norma comunitaria (v. per tutte Corte costituzionale n. 168/1991): ed uno dei profili di incostituzionalità sopra denunciati muove proprio dal rilevato contrasto con una direttiva comunitaria.

Peraltro, nel caso in esame, il giudice nazionale non potrebbe applicare senz'altro la norma comunitaria derogata (illegittimamente) in senso permissivo dalla norma interna (v. Corte di giustizia 26 febbraio 1986, Marshall, in causa 152/84 e Corte di giustizia 8 ottobre 1987, Kolpinghuis, in causa n. 80/86, le quali escludono la possibilità di aggravare la posizione del cittadino per effetto dell'applicazione diretta di una norma comunitaria). Se pertanto anche il vaglio di costituzionalità dovesse ritenersi precluso, non si comprende come, in ipotesi di questo genere, sarebbe possibile realizzare l'esigenza — saldamente ancorata al valore costituzionale comportante la chiarezza normativa e la certezza nell'applicazione del diritto da parte di tutti i sottoposti alla legge — «di depurare l'ordinamento nazionale da norme incompatibili con quelle comunitarie» (Corte costituzionale n. 384/1994 e Corte costituzionale n. 94/1995).

Le più recenti decisioni della Corte chiariscono del resto come l'inammissibilità non ricorra tutte le volte in cui la norma denunciata non avrebbe potuto essere oggetto di disapplicazione giudiziale (Corte costituzionale n. 384/1994 e Corte costituzionale n. 94/1995). Orbene, il requisito dell'impossibilità di disapplicazione giudiziale delle norme denunciate sussiste anche per la questione in esame, giacché la disapplicazione giudiziale delle norme denunciate, con la contestuale applicazione delle difformi norme comunitarie, avrebbe l'effetto di aggravare la posizione del cittadino, anche sul piano penale (v. le sopra citate sentenze della Corte di giustizia).

14. — Con la presente ordinanza si richiede pertanto una sentenza di accoglimento relativa alla norma che depenalizza il superamento dei limiti di accettabilità da parte degli scarichi produttivi esistenti con recapito in pubblica fognatura dotata di depuratore terminale funzionante.

Resta da chiedersi in che termini e con quale ampiezza una eventuale sentenza di questo genere potrebbe investire l'art. 3 del d.-l. n. 79/1995, convertito con legge n. 172/1995.

Ritiene il pretore che, per eliminare la norma incostituzionale, non sia necessario travolgere interamente il citato art. 3.

Sarebbe invece sufficiente, attraverso una sentenza additiva, inserire, nel nuovo testo dell'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, dopo le parole «dell'art. 12», le parole «e del numero 2), lettera b), del primo comma dell'art. 13».

Né in tal modo si darebbe luogo alla creazione di una nuova fattispecie penale da parte della Corte.

Oltre infatti a quanto osservato al punto 12 della presente ordinanza, va rilevato che l'omissione del richiamo all'art. 13 della legge è probabilmente frutto di un errore: con la conseguente possibilità di un intervento correttivo della Corte del tutto analogo a quello effettuato con la sentenza n. 185/1992, per violazione dell'art. 25 della Costituzione. Anche questo parametro viene pertanto in considerazione nella presente ordinanza.

L'errore legislativo è evidente, se si considera che il nuovo testo dell'art. 21, terzo comma, fa riferimento alla violazione dei limiti per (tutti) gli scarichi produttivi in pubbliche fognature, senza limitare il rinvio agli scarichi nuovi, ma poi richiama espressamente il solo art. 21, che prevede la fissazione dei limiti per gli impianti nuovi, e non anche l'art. 13, che prevede la fissazione dei limiti per gli impianti esistenti.

P. Q. M.

Declara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito con legge 17 maggio 1995, n. 172, nei circoscritti sensi e limiti di cui in motivazione e pertanto nella parte in cui depenalizza il superamento dei limiti di accettabilità da parte degli scarichi produttivi esistenti con recapito in pubblica fognatura dotata di impianto centralizzato di depurazione funzionante, per contrasto con gli artt. 3, 10, 11, 77 e 25 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia integralmente notificata al p.m., all'imputato, ai difensori, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Venezia, addì 17 luglio 1995

Il pretore: BUTTI

95C1417

N. 777

*Ordinanza emessa il 29 agosto 1995 dal pretore di Venezia
nel procedimento civile vertente tra Bagato Lorenzo ed altri e la s.p.a. Ferrovie dello Stato ed altri*

Impiego pubblico - Ente Ferrovie dello Stato - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione dell'indennità premio di servizio - Somme dovute - Corresponsione di interessi e rivalutazione - Prevista esclusione - Incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata nonché sulla garanzia previdenziale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 103/1995 di non fondatezza di analogo questione ritenuta dal giudice rimettente non estensibile alla fattispecie oggetto del giudizio presente.

(Legge 29 gennaio 1994, n. 87, art. 2, quarto comma).

(Cost., artt. 36 e 38).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato il 20 giugno 1994 Lorenzo Bagato, Barbiero Silvio, Bastianuto Antonio, Beraldo Miro, Besazza Pietro, Bolgan Lino, Brancaleone Arturo, Carola Florindo, Cattarossi Giuseppe, Ceccato Florindo, credi del defunto Cester Sante, Carniel Elia, Cester Mario, Cester Michela, Chinellato Gino, Celan Luigi, De Marchi Orazio, Diacci Natale, Doro Elio, Fabris Luciano, Faggian Daniela, Ferian Luigi, Fontana Nella, Fraccaro Giovanni, Friselle Renato, Frison Francesco, Furlanetto Pasquale, Gennaro Franco, Gentilin Egisto, Giuseppini Luciano, Manfreo Nereo Maso Adriano, Mazzerò Raniero, Miniscalco Mario, Moretti Danilo, Nassuato Danilo, Pannacchulli Giuseppe, Pattarello Benvenuto, Pedenzini Severino, Perale Savino, Pipitone Stefano, Pistolato Giulio, Polizzi Antonio, Pravato Mario, Semenzato Bruno, Simionato Giorgio, Simionato Renzo, Tabacchi Giulio, Tagliarolo Mario, Tanozzi Francesco, Valdisserrì Ermanno, Vezzari Angelo, Zennaro Paolo, Bortoluzzi Luigi, erede del defunto Diamante Sante, Rossi Maria, Diamante Manuela e Diamante Antonio, Favaretto Giordano, Levorato Giuseppe, Muffato Sergio, Rizzato Italo, Zecchin Umberto adivano il pretore del lavoro esponendo di avere tutti lavorato alle dipendenze delle F.S. e cessato il rapporto di lavoro successivamente all'1 dicembre 1984 percependo la indennità di buonauscita nelle diverse misure a ciascuno spettanti, senza che venisse tenuto conto nel relativo calcolo della incidenza della indennità integrativa speciale; di avere, a seguito della legge n. 87/1994, un credito derivante dal diritto dalla riliquidazione della indennità di buona uscita; di ritenere la illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 4, e dell'art. 3, comma 3, della legge di cui sopra per contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione operando la legge, attraverso la inesigibilità degli interessi e della rivalutazione e lo scaglionamento nel tempo del pagamento dei crediti, una ingiustificata disparità di trattamento tra aventi diritto, ed una violazione del principio di proporzionalità e sufficienza della retribuzione.

Previa rimessione degli atti alla Corte cost. chiedevano pertanto la condanna delle F.S. all'immediato pagamento di quanto loro dovuto con interessi e rivalutazione monetaria dalla data di entrata in vigore della legge al saldo.

Sulla sollevata eccezione di costituzionalità questo pretore si riserva ed a scioglimento della riserva viene emessa la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte cost. ritenuto che la questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti relativamente all'art. 2, comma 4, sia rilevante e non manifestamente infondata.

Preliminarmente va rilevato che il presente giudizio è stato proposto dopo la emanazione della legge n. 87/1994 per cui allo stesso non può applicarsi l'art. 4 che prevede la estinzione d'ufficio, con compensazione delle spese, dei soli giudizi pendenti al momento della sua entrata in vigore.

La sentenza della Corte cost. n. 103/1995 e l'ordinanza n. 207/1995 che, ritenuta la costituzionalità della predetta norma hanno dichiarato superate tutte le altre eccezioni — tra cui quelle relative all'art. 2, comma 4, ed all'art. 3, comma 3 — non riguardano pertanto la presente causa alla quale non si applica l'art. 4.

L'eccezione di costituzionalità dell'art. 2, comma 4, è poi certamente rilevante nel presente giudizio avente per oggetto la condanna delle F.S. al pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria, dipendendo l'accoglimento od il rigetto della domanda esclusivamente dalla costituzionalità o meno della predetta norma.

Premesso quindi che l'art. 2, comma 4, così sancisce «le somme dovute a titolo di prestazioni ai sensi della presente legge non danno luogo a corresponsione di interessi né a rivalutazione monetaria» si ricorda come la stessa Corte cost. con le più recenti e note sentenze nn. 156/1991 e 196/1993 abbia riconosciuto il diritto al pagamento degli interessi e della rivalutazione (nella misura di cui all'art. 429 c.p.c.) anche nel caso di prestazioni aventi natura previdenziale — come sembra debba ritenersi quelle aventi per oggetto la indennità di buonauscita — sul presupposto che anche tali prestazioni hanno la medesima funzione della retribuzione e quindi deve esserne garantita, in conformità del dettato costituzionale, la sufficienza ed adeguatezza.

Una norma che privi i lavoratori del diritto al pagamento degli interessi e della rivalutazione comporta invece una ingiustificata diminuzione del contenuto economico delle prestazioni dovute, e si pone quindi in evidente contrasto con il dettato costituzionale.

Non si ritiene invece contrasti con alcun principio costituzionale e si giustifichi in relazione alle esigenze di concreta realizzabilità del diritto in parola «tenuto conto anche delle scelte di politica economica necessarie al reperimento delle risorse finanziarie» la gradualità temporale prevista dall'art. 3, comma 3.

Il criterio utilizzato di scaglionare i pagamenti cominciano da quelli maturati prima appare peraltro corretto e razionale.

Pertanto tale eccezione appare manifestamente infondata.

P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza;

Visto l'art. 22 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma quarto, della legge 9 gennaio 1994 n. 87 per contrasto con l'art. 36 e 38 della Costituzione;

Ordina alla cancelleria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, ed alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Sospende il presente giudizio.

Venezia, addì 29 agosto 1995

Il pretore: (firma illeggibile)

n. 778

*Ordinanza emessa il 27 giugno 1995 dalla corte d'appello di Milano
nel procedimento penale a carico di Mangiolfi Luca Lucio ed altri*

Pena - Impedimento od ostacolo alla libera circolazione (nella specie: blocco stradale) - Trattamento sanzionatorio - Previsione di una pena minima edittale di un anno di reclusione o nella ipotesi aggravata di due anni di reclusione - Irragionevolezza - Lamentata eccessiva afflittività - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 341/1994.

(D.Lgs. 22 gennaio 1948, n. 66, art. 1, primo e terzo comma).

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

LA CORTE D'APPELLO

IL FATTO

La Corte di appello di Milano rileva preliminarmente.

Il tribunale di Milano, con sentenza emessa il 17 luglio 1994 ha condannato gli imputati Mangiolfi Luca Lucio, Kemeny Mario, Amati Massimo e Rizzi Massimo per il delitto (capo A) di cui all'art. 1, commi primo e secondo del d.lgs. 22 gennaio 1948 n. 66 (in concorso tra loro, 110 e 112 c.p. e con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso) per aver attuato un blocco stradale tra la piazza Durante e la via Leoncavallo in data 29 aprile 1992. Il tribunale riconobbe la continuazione criminosa con i reati di cui ai capi B) e C) relativi al porto in pubblico di bastoni e resistenza a pubblico ufficiale.

Con la medesima sentenza riconobbe responsabili del medesimo delitto di blocco stradale, avvenuto il giorno 2 maggio 1992 alla viale di porta Vercellina in Milano, i medesimi imputati Mangiolfi, Kemeny, nonché Gioia Corrado, Farina Daniele, Barbieri Giuliano, Purpura Francesco, Giannuario Claudio, Dazieri Sandro, Orlandi Bruna, Magnaghi Lorenzo, Russo Giuseppe, Spreafico Giovanni e L'Altrela Luciano.

Nel corso del giudizio di primo grado gli imputati avevano già proposto, a mezzo dei rispettivi difensori questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo e secondo del d.lgs. 22 gennaio 1948 n. 66 per violazione degli artt. 27, 3, 25, secondo comma, 13, 17, e 2 della Costituzione.

Il tribunale di Milano, con la sentenza emessa aveva motivato circa la manifesta infondatezza delle sollevate questioni di costituzionalità.

In sede di impugnazione della sentenza (appellata da tutti gli imputati) gli imputati Amati, Barbieri, Orlandi, Rizzi, L'Altrela e Russo lamentavano che il giudice di primo grado avesse dichiarato la manifesta infondatezza della questione; gli altri imputati (Mangiolfi, Kemeny, Gioia, Farina, Purpura, Giannuario Claudio, Dazieri, Magnaghi, Russo, Spreafico) deducevano esplicitamente nei motivi che la Corte di appello sollevasse innanzi alla Corte costituzionale la relativa questione.

La rilevanza

La questione appare rilevante nel presente giudizio di appello in quanto, per l'ipotesi di accoglimento dei soli motivi di appello relativi alla determinazione della pena inflitta, la determinazione del minimo edittale ad al livello di un anno di reclusione inciderebbe sui concreti poteri determinativi della pena da infliggere da parte di questa Corte. Tutti gli imputati, infatti, hanno dedotto, direttamente o indirettamente, la questione di costituzionalità dell'art. 1 del d.lgs. 11 gennaio 1948 n. 66 proprio sotto il profilo della eccessività della pena ordinaria, chiedendo, quindi una rivalutazione (per la ipotesi di un accoglimento della questione da parte della Corte costituzionale) della misura minima della pena da cui effettuare il computo di cui all'art. 133 c.p.

Questa Corte evidenzia che la rilevanza, nel presente giudizio (in cui sono state concesse le attenuanti generiche «prevalenti», ormai irrevocabili per mancato appello del p.m.), attiene direttamente e formalmente solo alla norma che prevede la pena ordinaria, ma è ovvio che la Corte costituzionale avvalendosi dei poteri di cui all'art. 27, seconda parte, della legge 11 marzo 1953 n. 87, potrebbe estendere la eventuale dichiarazione di incostituzionalità vieppiù per la ipotesi aggravata di cui al terzo comma che prevede il minimo di due anni di reclusione.

La non manifesta infondatezza

La Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo e terzo comma, del d.lgs. 22 gennaio 1948 n. 66 non appare manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., laddove si consideri che:

a) nell'ipotesi aggravata di cui al terzo comma del citato art. 1 la norma prevede una pena minima di due anni di reclusione;

b) al di fuori di casi tanto marginali da poter essere definiti puramente teorici la pluralità di persone è in concreto modalità quasi ineludibile affinché si concretizzi la condotta incriminata: di talché l'ipotesi aggravata del reato assume di fatto le connotazioni di norma penale ordinaria. A tal fine si evidenzia che l'ipotesi aggravata (realizzata da più persone), in concreto, costituisce essa stessa la «sostanziale» ipotesi ordinaria dal momento che appare del tutto irrealizzabile una «seria» ostruzione di una strada da parte di una sola persona;

c) anche nel caso in cui si debba applicare il primo, anziché il terzo comma, dell'articolo in questione (o direttamente, oppure per effetto della concessione e comparazione di circostanze attenuanti) la pena minima edittale si attesta su un anno;

d) i minimi edittali appena detti devono essere riguardati anche con riferimento all'interpretazione giurisprudenziale effettuata dalla Corte di cassazione, secondo cui l'effettiva realizzazione del blocco o intralcio della circolazione non è necessaria affinché il reato sia consumato (Cass. Sez. I, 8 ottobre 1988 n. 9862), e — ancora — anche una forma di ostacolo o di ingombro parziale integra l'ipotesi di reato in esame (Cass. 31 ottobre 1986, imp. Velletri; Cass. 20 gennaio 1987 n. 3567);

e) il particolare rigore della norma quale risulta dalle annotazioni appena fatte — singolarmente e complessivamente considerate — sembra mostrare i propri limiti — intuitivamente stridendo, per quanto appare, con il criterio della ragionevolezza — nelle ipotesi in cui il giudice sia chiamato a censurare fatti che siano rilevanti, ma che risultino modesti sia per le specifiche caratteristiche di una strada, per l'ora in cui il fatto è avvenuto, per la durata della condotta, per la limitatezza dell'ingombro e per la minima importanza dell'apporto di singoli compartecipi;

f) la origine storica della norma si ricollega ad un peculiare momento di straordinaria tensione sociale del dopoguerra, quando di fronte a manifestazioni popolari che interessavano l'ordine pubblico, si volle assicurare la tutela penale alla sicurezza delle grandi vie di comunicazioni nazionali;

g) la legislazione precedentemente in vigore (art. 24 del r.d. n. 1740/1933: vecchio codice della circolazione stradale) sanzionava la condotta ostruttiva delle strade con pene di gran lunga inferiori.

Tutti gli elementi sopra indicati fanno profilare come contrario al principio di ragionevolezza la determinazione di una pena minima dell'art. 1 del d.lgs. 22 gennaio 1948 n. 66 nella misura di un anno di reclusione per la ipotesi ordinaria e di due anni di reclusione per la ipotesi aggravata (terzo comma).

Va rilevato che la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 341 del 25 luglio 1994 ha svolto una serie di innovative considerazioni circa i suoi poteri di esame dei criteri di ragionevolezza del legislatore che presentano singolari profili di somiglianza strutturale con quella qui sollevata sia con riferimento all'art. 3 della Costituzione che all'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Nella citata sentenza la Corte ha stabilito che «il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali»; inoltre che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale provocata dalla previsione di una sanzione manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito, produce una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, Cost. che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione». Gli argomenti si attagliano perfettamente alla fattispecie sottoposta all'esame di questa Corte di appello.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo e terzo comma, del d.lgs. 22 gennaio 1948 n. 66 nella parte in cui prevede come minimo edittale di pena ordinaria la misura di anni uno di reclusione e nella ipotesi aggravata quella di anni due di reclusione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti non presenti alla lettura della stessa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Milano, addì 27 giugno 1995

Il presidente: D'AIETTI

I consiglieri: LOMBARDI - CENTURELLI

95C1419

N. 779

Ordinanza emessa il 2 agosto 1995 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sui ricorsi riuniti proposti dalla S.p.a. Ambro Elettrica ed altre contro l'Azienda Ospedaliera - Istituto Ortopedico Gaetano Pini ed altre.

Lavori pubblici - Controversie giudiziali - Previsione della facoltà della p.a. e delle parti private di chiedere la trattazione del merito nel termine di novanta giorni - Conseguente interdizione della facoltà da parte dell'organo giudicante di sospendere i provvedimenti impugnati, in ragione della sollecita trattazione del merito, pur in permanenza della facoltà della p.a. di portare ad esecuzione i provvedimenti stessi - Incidenza sul diritto di difesa nonché sul principio della tutela giurisdizionale.

Lavori pubblici - Leggi ed atti equiparati - Convalida di atti e provvedimenti adottati e dei rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 5, settimo ed ottavo comma, del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26 (abrogato dalla relativa legge di conversione 29 marzo 1995, n. 95), prevedente l'esclusione automatica delle offerte con percentuale di ribasso superiore al venti per cento della media aritmetica delle offerte ammesse - Violazione del principio della perdita di efficacia *ex tunc* delle disposizioni del decreto-legge non convertito.

Lavori pubblici - Appalto - Esclusione delle offerte con percentuale di ribasso sull'importo rispettivamente indicato a base di appalto superiori di oltre il 20 per cento rispetto alla media aritmetica di tutte le offerte ammesse - Abrogazione di detta disciplina con la norma impugnata - Mancata previsione con norma transitoria dell'obbligo di una verifica istruttoria delle offerte da ritenersi economicamente incongrue - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 2 giugno 1995, n. 216, artt. 1, secondo comma, e 9, terzo comma; legge 29 marzo 1995, n. 95, art. 1, secondo comma).

(Cost., artt. 24, 77, 97 e 113).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella camera di consiglio del 2 agosto 1995 sul ricorso n. 2867/1995 proposto dall'Ambro Elettrica S.p.a. rappresentata e difesa dagli avv.ti Ernesto Beretta ed Aldo Bozzi ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, viale Luigi Majno, n. 35, contro l'Azienda ospedaliera Istituto Ortopedico Gaetano Pini, in persona del direttore generale *pro-tempore*, rappresentata e difesa dell'avv. Giovanni Spadea ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milano, via Pinamonte da Vimercate, n. 2 e ne:

confronti della Bozzi S.n.c., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, non costituitasi in giudizio per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione del verbale di gara del 28 giugno 1995 di aggiudicazione alla Bozzi S.n.c. della gara a licitazione privata per l'appalto dei lavori elettrici da eseguirsi in economia nelle sedi dell'Istituto Gaetano Pini per il biennio 1995/1996;

nonché sul ricorso n. 2868/1995 proposto dalla Sistemi S.r.l. rappresentata e difesa dagli avv.ti Ernesto Beretta ed Aldo Bozzi ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, viale Luigi Majno, n. 35, contro l'Azienda ospedaliera Istituto Ortopedico Gaetano Pini, in persona del direttore generale *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Spadea ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milano, via Pinamonte da Vimercate, n. 2 e nei confronti della Rifacimenti Immobiliari S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, non costituitasi in giudizio per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione del verbale di gara del 21 giugno 1995 di aggiudicazione alla Rifacimenti Immobiliari S.r.l. della gara a licitazione privata per l'appalto di opere di tinteggiatura da eseguirsi nelle sedi dell'Istituto Gaetano Pini per il biennio 1995/1996;

e, inoltre, sul ricorso n. 2869/1995, proposto dall'Edil Program S.r.l. rappresentata e difesa dagli avv.ti Ernesto Beretta ed Aldo Bozzi ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, viale Luigi Majno, n. 35 contro l'Azienda ospedaliera Istituto Ortopedico Gaetano Pini, in persona del direttore generale *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Spadea ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milano, via Pinamonte da Vimercate, n. 2 e nei confronti della C.M.E. S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro-tempore*, non costituitasi in giudizio per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione del verbale di gara del 21 giugno 1995 di aggiudicazione alla C.M.E. S.r.l. della gara a licitazione privata per l'appalto di lavori edili da eseguirsi in economia nelle sedi dell'Istituto Gaetano Pini per il biennio 1995/1996;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dalla resistente azienda a sostegno della propria difesa;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito, alla camera di consiglio del 2 agosto 1995, il relatore dott. Francesco Mariuzzo;

Uditi, altresì, i procuratori delle parti;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con tre distinti ricorsi, notificati il 7 luglio 1995 e ritualmente depositati, le società Ambro Elettrica S.p.a., Sistemi S.r.l. ed Edil Program hanno impugnato i verbali in data 21 e 28 giugno 1995 delle gare a licitazione privata per l'appalto rispettivamente di lavori elettrici, di opere di tinteggiatura e verniciatura e di lavori edili, opere tutte da eseguirsi in economia nel biennio 1995/1996.

A sostegno dei suddetti ricorsi è stata denunciata violazione di legge, del bando di gara e della lettera d'invito, in quanto la commissione preposta alle indicate gare, pur essendo in detti atti espressamente prevista l'esclusione automatica delle offerte che avessero presentato una percentuale di ribasso superiore di oltre il 20% rispetto alla media aritmetica dei ribassi di tutte le offerte, avrebbe disapplicato la predetta clausola. Le conseguenti aggiudicazioni alle società contro-interessate violerebbero, pertanto, l'art. 5, ottavo comma, del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26, reiterato dall'art. 7, primo comma, lett. b) del d.-l. 3 aprile 1995, n. 101, convertito con legge 2 giugno 1995, n. 216.

Le indicate disposizioni, sulla cui scorta l'Azienda ospedaliera ha discrezionalmente stabilito di non valutare le offerte da ritenersi anomale, escluderebbero, infatti, la persistenza di un residuale potere di scelta in capo alla Commissione.

L'amministrazione si è costituita in tutti gli indicati giudizi, richiedendo la reiezione in rito e nel merito delle introdotte domande ed avanzando istanza di immediata fissazione dell'udienza di discussione dei ricorsi, a norma dell'art. 9, terzo comma, della richiamata legge 2 giugno 1995, n. 216.

In occasione della camera di consiglio del 2 agosto 1995 la sezione accoglieva temporaneamente le istanze incidentali di sospensione dei provvedimenti impugnati, con espressa riserva di riesame dopo la definizione di questioni di costituzionalità da definire con separata ordinanza alla Corte costituzionale.

DIRITTO

1. — Sia negli avvisi di gara in atti che nelle successive lettere d'invito a partecipare alle licitazioni private per l'esecuzione di lavori elettrici, di verniciatura e tinteggiatura, nonché di opere edili nel biennio 1995/1996 l'Azienda ospedaliera Istituto Ortopedico Gaetano Pini di Milano aveva espressamente richiamato le modalità di gara di cui all'art. 1, lett. a) della legge 2 febbraio 1973, n. 14.

Negli stessi atti era stato, altresì, espressamente precisato che sarebbero state escluse le offerte con una percentuale di ribasso sull'importo rispettivamente indicato a base degli appalti superiore di oltre il 20% rispetto alla media aritmetica di tutte le offerte ammesse.

Dai verbali di gara emerge, peraltro, che la Commissione ha stabilito di non dare applicazione alla ridetta clausola di esclusione automatica, sul rilievo che la legge 29 marzo 1995, n. 95, avente ad oggetto la conversione del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26 avrebbe soppresso l'art. 5, ottavo comma, di quest'ultimo, laddove detta previsione di esclusione era stata originariamente formulata.

Secondo i ricorrenti la medesima commissione non avrebbe tuttavia rilevato che, attraverso la prefigurazione di siffatta clausola, da una parte l'amministrazione avrebbe ad ogni effetto introdotto una non più modificabile norma speciale delle espletande procedure e, dall'altra, che il ricordato d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26 si limitava a prevedere detta particolare modalità di esclusione a titolo meramente facoltativo.

Sotto un distinto profilo i deducenti deducono, altresì, che l'art. 7, primo comma, lett. b) del d.-l. 3 aprile 1995, n. 101, vigente al momento di spedizione delle lettere d'invito, avrebbe sostanzialmente reiterato la previsione di cui all'art. 5, ottavo comma, del precedente d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26, rincarando anzi l'originaria previsione di esclusione, elevata a vincolo non derogabile per l'amministrazione per tutte le offerte contenenti una percentuale di ribasso superiore ad un quinto rispetto alla media aritmetica dei ribassi di tutte le offerte ammesse.

Secondo la resistente, invece, l'art. 5 del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26 non sarebbe stato ulteriormente applicabile dopo l'emendamento soppressivo introdotto dalla legge di conversione 29 marzo 1995, n. 26, mentre non tornerebbe invocabile l'art. 1, secondo comma, della legge 2 giugno 1995, n. 216, che prevede la salvezza di tutti gli atti ed i provvedimenti adottati, nonché degli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo art. 5, ottavo comma, più sopra richiamato.

Ai sensi dell'art. 77, ultimo comma della Costituzione, infatti, la soppressione di detta ultima norma in sede di conversione l'avrebbe travolta *ex tunc*; per conseguenza, la stessa non potrebbe tornare a giuridica vita, in difetto di ogni disciplina degli effetti *medio tempore* venuti in essere, inammissibilmente e tardivamente introdotta da una successiva legge di conversione del distinto d.-l. 3 aprile 1995, n. 101.

A favore della indicata interpretazione concorrerebbero dunque sia la volontà legislativa espressa con la soppressione del ridetto art. 5, ottavo comma, associata alla mancata regolamentazione degli atti e dei rapporti sorti in base ad esso, sia il fatto che l'art. 7 della legge 2 giugno 1995, n. 216 sarebbe comunque successivo ai bandi di gara, cui sarebbe quindi inapplicabile anche in ragione dell'autonomia di ogni decreto-legge rispetto a quelli successivamente emanati dal Governo.

La decisione della commissione di gara di non dare applicazione alla anteriore previsione relativa alle offerte da giudicarsi anomale sarebbe, infine, conforme al diritto comunitario ed al principio in esso tutelato della libera concorrenza fra gli operatori, di cui sarebbe espressione di specie l'art. 24 della l.r. 12 settembre 1983, n. 70, pertinente l'esecuzione delle opere pubbliche di interesse regionale, in base al quale l'appalto deve essere aggiudicato al concorrente che ha offerto il prezzo più basso.

D'altra parte la Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe fatto un'applicazione di specie dell'indicato principio, formulato nella direttiva 26 luglio 1971, n. 305, con la sentenza n. 103 del 1988 in causa F. Costanzo S.p.A. contro il comune di Milano, che ha stabilito l'illegittimità delle esclusioni automatiche in materia di appalto di lavori pubblici e conseguentemente l'obbligo per l'amministrazione di verificare la congruità dei prezzi offerti in contraddittorio con le parti offerenti.

In aggiunta alle proprie difese la resistente ha, poi, richiesto la fissazione dell'udienza di merito *ex art.* 9, terzo comma, della legge 2 giugno 1995, n. 216, con rimessione della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 di quest'ultima alla Corte costituzionale.

2. — Ad avviso del Collegio il primo problema da risolvere in ordine ai tre ricorsi indicati in epigrafe, già riuniti in sede di trattazione dell'incidente cautelare, attiene all'interpretazione da dare all'art. 9, terzo comma, della legge 2 giugno 1995, n. 216, sul cui fondamento sia le parti private che l'amministrazione possono richiedere la trattazione del merito nel termine di novanta giorni ivi indicato.

Pur nel difetto di ogni esplicita previsione al riguardo pare al Collegio che la indicata disposizione stabilisca chiaramente che, con la presentazione della detta istanza, resti interdetta, pur nel ricorso dei presupposti di cui all'art. 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, la possibilità di sospensione dei provvedimenti impugnati da parte del giudice amministrativo.

Detta conclusione pare avvalorata dal fatto che la fissazione dell'udienza di discussione deve essere effettuata dal presidente del tribunale amministrativo o dal presidente della sezione sia nel caso che la stessa domanda sia stata accolta antecedentemente all'entrata in vigore del ricordato decreto-legge, sia che venga presentata prima dell'espletamento della camera di consiglio per la trattazione cautelare ovvero nel corso di quest'ultima.

Diversamente da quanto prescritto, infatti, dall'art. 5, quarto comma, della legge 3 gennaio 1978, n. 1, ove le ordinanze di sospensione sono state sottoposte ad un termine di efficacia di sei mesi, l'obbligo di fissazione dell'udienza di merito ex art. 9, terzo comma, della legge 2 giugno 1995, n. 216 da parte del presidente del tribunale amministrativo o della sezione pare esaustivo di ogni ulteriore obbligo da parte dell'ufficio giudiziario e dello stesso collegio giudicante, operando la produzione dell'istanza l'effetto di interdire sia la stessa iscrizione del ricorso nel ruolo degli affari da trattare in camera di consiglio che l'eventuale esercizio del potere di sospendere gli effetti del provvedimento impugnato a richiesta della parte ricorrente.

In entrambi i casi, infatti, la logica e coordinata lettura del secondo e del terzo comma dell'art. 9 della legge 2 giugno 1995, n. 216 pare assorbire ogni ulteriore e più pregnante esercizio del potere giurisdizionale, in ragione di una sollecita trattazione nel merito della causa.

In questo peculiare effetto processuale pare evincibile la stessa *ratio legis*, in quanto il legislatore sembra aver voluto impedire pronunce cautelari, capaci di perdurare indefinitamente nel tempo a svantaggio dell'opera pubblica da realizzare.

Le finalità perseguite dall'amministrazione, nel concorrente rilievo che la relativa copertura finanziaria è non di rado sottoposta a termini di scadenza, esigerebbero, infatti, tempi celeri di definizione nel merito delle insorte vicende litigiose.

In tale quadro interpretativo resterebbe, quindi, impedito al giudice amministrativo di sospendere i provvedimenti impugnati, mentre l'amministrazione sarebbe peraltro autorizzata a darvi *medeo tempore* esecuzione, quanto meno sino alla data di deposito dell'eventuale sentenza di accoglimento del ricorso nel merito.

Una siffatta lettura prospetta, tuttavia, dei dubbi di costituzionalità in ordine al divieto in tal modo implicitamente introdotto.

Per questo aspetto la possibile e perverso del tutto legittima esecuzione dei provvedimenti impugnati da parte dell'amministrazione può tradursi, nel difetto di una tempestiva sospensiva, in una corrispondente e definitiva lesione per le parti ricorrenti, alle quali resterebbe precluso di poter realizzare in tutto od anche in parte l'opera illegittimamente appaltata a terzi.

Anche in presenza del più rigoroso rispetto dei termini stabiliti dal legislatore da parte del giudice amministrativo, il che potrebbe essere in concreto non sempre processualmente possibile, il decorso del tempo necessario per disporre la fissazione si cumulerebbe in ogni caso con quello assegnato dalla legge per il deposito della relativa sentenza: il rischio di una realizzazione dell'opera nel corso del processo non sembra, pertanto, un'ipotesi meramente astratta, soprattutto quando, per appalti al di sotto della soglia comunitaria, come ricorre nei casi qui trattati, i lavori siano di modesta entità.

Non può essere, poi, dimenticato che al tempo necessario per pervenire al deposito della sentenza da parte del giudice di primo grado può e deve essere associato, di fronte ad una legittima, ma strumentale gestione processuale, quello occorrente per l'espletamento del secondo grado di giudizio, per il quale, di fronte all'interpretazione sopra illustrata, potrebbe ritenersi inapplicabile lo stesso art. 33, secondo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, in funzione di un' identica esigenza di una rapida decisione nel merito anche da parte del Consiglio di Stato.

È avviso del Collegio che, di fronte a tempi processuali non facilmente gestibili e comunque destinati a protrarsi ben al di là di quanto pare aver ipotizzato il legislatore, l'art. 9, terzo comma, della legge 2 giugno 1995, n. 216 sia in contrasto con gli artt. 24 e 113 della Costituzione, laddove la garanzia della tutela giudiziaria dei diritti e degli interessi legittimi non può essere disgiunta per determinate categorie di atti dalla connotazione della effettività, la cui assenza rende la tutela stessa meramente nominale e fittizia.

L'indicato ordine interpretativo, che è direttamente rilevante per la definizione dell'incidente cautelare, a seguito del quale il Collegio si è limitato a sospendere solo temporaneamente le impugnate aggiudicazioni, pare altresì non manifestamente infondato.

Nelle viste more processuali, infatti, le parti ricorrenti potrebbero vedersi spogliate in tutto od in parte di que vantaggio, che esse rivendicano in sede giurisdizionale in relazione all'offerta da esse presentata, che imporrebbe all'amministrazione di dar corso all'aggiudicazione a loro favore.

Nè può ritenersi che l'eventuale possibilità di dar successivamente inizio ad un processo davanti all'a.g.o. per il risarcimento del danno sia di per sè sufficiente ad apprestare, ai sensi delle richiamate disposizioni della Costituzione, una adeguata garanzia sul piano giurisdizionale.

Se il principio delineato dalla Costituzione deve intendersi strettamente connesso con quello della effettività della tutela è evidente che quest'ultima non può che aver riguardo al conseguimento del vantaggio auspicato rispetto al quale il suo succedaneo rappresenta soltanto una parte del primo, espresso attraverso l'unico strumento alternativamente utilizzabile e, cioè, il danaro.

3. — Ad un diverso ordine di considerazioni si presta, invece, sul piano del *fumus boni iuris* dei prodotti ricorsi, la questione prospettata dalla resistente, in base alla quale l'art. 1, secondo comma, della legge 2 giugno 1995 n. 216 sarebbe in contrasto con l'art. 77, ultimo comma, della Costituzione.

Come si è più sopra ricordato detta norma ha espressamente convalidato gli atti ed i provvedimenti adottati ed ha fatto salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 5 del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26.

Come ha puntualmente ricordato la difesa della resistente la indicata disposizione è stata peraltro abrogata dall'art. 1, secondo comma, della relativa legge di conversione 29 marzo 1995, n. 95.

È ben vero che la reintroduzione della anzidetta norma è immediatamente avvenuta ad opera del successivo d.-l. 3 aprile 1995, n. 101, che è entrato in vigore antecedentemente alla sopra ricordata legge 29 marzo 1995, n. 95.

Per questo aspetto potrebbe, quindi, affermarsi che non si è configurata alcuna soluzione di continuità nell'ordinamento di settore quanto alla previsione, per gli appalti inferiori alla soglia comunitaria, della possibilità e successivamente della doverosità della clausola di esclusione automatica.

Pur di fronte alla indicata ricostruzione del tessuto normativo, palesemente preordinato ad evitare che, per il formale tramite della tutela del principio della concorrenza, siano avanzate offerte non affidabili per le amministrazioni appaltanti, il dubbio circa la legittimità costituzionale del già menzionato art. 1, secondo comma, della legge 2 giugno 1995, n. 216 sembra comunque sussistente.

Quest'ultimo ha in effetti convalidato gli atti ed i provvedimenti, nonchè gli effetti prodottisi in virtù dell'art. 5, settimo e ottavo comma del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26, epperò dopo la intervenuta scadenza del medesimo decreto-legge, che ha dunque perduto ogni efficacia sin dall'origine, e dopo che era mancata ogni diversa disciplina transitoria da parte del legislatore in sede di conversione.

Nella interpretazione illustrata dalla resistente, che pare al Collegio egualmente rilevante ai fini di definire l'incidente cautelare e non manifestamente infondata sul piano del *fumus boni iuris*, l'art. 7 della legge 2 giugno 1995, n. 216 sarebbe privo di portata retroattiva e resterebbe conseguentemente inapplicabile alle procedure di aggiudicazione *in itinere*, mentre non sarebbe egualmente possibile ipotizzare la proroga ai suddetti fini della previsione del primo d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26 ad opera di quello successivo 3 aprile 1995, n. 101.

Le cennate perplessità sono rafforzate dall'ulteriore rilievo che, in caso di ritenuta non retroattività della legge 2 giugno 1995, n. 216, difetterebbe nella specie ogni possibilità di riscontro (non automatico) della serietà e dell'affidabilità delle offerte più basse presentate dalle ditte concorrenti all'amministrazione, con la ulterior conclusione che l'aggiudicazione delle gare indette nella vigenza del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26 interverrebbe in un assetto procedimentale e *sub* procedimentale inadeguato e comunque violativo del principio del buon andamento, codificato dall'art. 97 della Costituzione.

L'art. 1, secondo comma, della legge 29 marzo 1995, n. 95 sarebbe conseguentemente illegittimo nella parte in cui, dopo aver disposto la già ricordata soppressione del ridetto art. 5 del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26, non prescrive l'obbligo di una verifica istruttorio delle offerte da ritenersi economicamente incongrue.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità dell'art. 9, terzo comma, della legge 2 giugno 1995, n. 216, avente ad oggetto la conversione in legge, con modificazioni, del d.-l. 3 aprile 1995, n. 101 in relazione agli artt. 24 e 113 della Costituzione;

dell'art. 1, secondo comma, della stessa legge in relazione all'art. 77, ultimo comma, della Costituzione; e, in via meramente subordinata, dell'art. 1, secondo comma della legge 29 marzo 1995, n. 95, soppresso dall'art. 5, settimo ed ottavo comma, del d.-l. 31 gennaio 1995, n. 26 in relazione all'art. 97 della Costituzione;

Sospende il processo cautelare in corso, disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, 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 Milano, il 2 agosto 1985.

Il presidente estensore: MARIUZZO

95C1420

N. 780

*Ordinanza emessa il 1° giugno 1995 dal pretore di Padova
nel procedimento penale a carico di Norbiato Alessandro*

Processo penale - Impedimento legittimo a comparire del difensore per sciopero degli avvocati - Sussistenza anche quando l'astensione stessa sia stata deliberata senza congruo preavviso e senza termine finale certo e per il difensore d'ufficio nominato dopo la reiezione della richiesta di rinvio proposta da altro precedente difensore per il medesimo motivo - Incidenza sulla funzione giurisdizionale e sull'amministrazione della giustizia e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Lesione del diritto di difesa.

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

(Cost., artt. 2, 24, primo e secondo comma, 97, 101, secondo comma, e 112).

IL PRETORE

Rilevato che il difensore di fiducia dell'imputato ha dichiarato di aderire all'astensione dalle udienze deliberata dall'Unione delle camere penali italiane il 27 maggio 1995 e dall'Assemblea degli avvocati italiani il 28 maggio 1995;

Rilevato che il p.m. si è opposto al rinvio ed ha in subordine prospettato questione di illegittimità costituzionale dell'art. 486.5 c.p.p. in relazione all'art. 97 della Costituzione;

Rilevato che la questione della astensione dalle udienze dei difensori è priva di disciplina legislativa, nonostante la gravità del fenomeno (che anche in tempi recenti ha interessato per periodi temporali assolutamente dilatati alcuni uffici giudiziari) e le espresse indicazioni della Corte costituzionale (v. sent. 114/1995) e nonostante che il legislatore abbia invece da tempo disciplinato lo sciopero dei pubblici dipendenti nei servizi essenziali;

Rilevato che la giurisprudenza della Corte di cassazione, dopo iniziali pronunce negative (v. sez. 3, sent. 7753 dep. 26 agosto 1995, Decio e sez. 1, sent. 2517 dep. 22 febbraio 1990, Zeno) ha da ultimo costantemente ricondotto il fatto della astensione dalle udienze alla nozione processuale di legittimo impedimento (v. sez. 3, sent. 8533 dep. 14 settembre 1993, Capaci; sez. 4, sent. 6604 dep. 5 luglio 1993, Montagnoli; sez. 3, sent. 8338 dep. 23 luglio 1994, Riccio);

Rilevato che la questione che si pone è quindi se l'astensione dalle udienze sia in ogni caso, quali che siano le sue concrete modalità, fatto costituente legittimo impedimento ex art. 486.5 c.p.p.;

Rilevato che, in assenza di una disciplina positiva, sono astrattamente prospettabili entrambe le due soluzioni interpretative, quella secondo cui in ogni caso prevale il diritto di protesta della classe forense anche quando le concrete modalità della stessa determinino «la paralisi dell'esercizio della funzione giurisdizionale — funzione con un risalto primario nell'ordinamento dello Stato — con conseguente grave compromissione di fondamentali principi che il costituente ha inteso affermare» (sent. 114/1994 già ricordata), e quella secondo la quale il diritto di protesta — pur costituzionalmente garantito anche in forma associativa — deve confrontarsi con gli altri fondamentali principi e diritti pure costituzionalmente garantiti, sicché costituisce legittimo impedimento solo il diritto di protesta che si eserciti con modalità che salvaguardino gli altri diritti e principi costituzionali confliggenti;

Ritenuto che, quanto all'astensione dalle udienze dei difensori (e impregiudicata la questione interpretativa se anche al difensore nominato d'ufficio dopo che il giudice abbia ritenuto non sussistente l'impedimento legittimo del difensore di fiducia debba essere riconosciuto il diritto di astensione, questione che in questo processo non rileva), se è vero che manca una disciplina legislativa è pur vero che il legislatore si è già con chiarezza pronunciato sul bilanciamento dei principi e diritti — con la legge 12 giugno 1990, n. 146 — che in casi del genere vengono in conflitto;

Ritenuto in particolare che ancorché la legge citata non si applichi agli esercenti la professione forense, tuttavia essa afferma dei principi (in particolare quelli del congruo preavviso, del termine certo di cessazione, delle cause comunque sottratte all'impedimento della trattazione) che, essendo dettati in ragione della peculiare natura del servizio e della funzione e non in ragione della qualità dei soggetti che si astengono dalle proprie doverose prestazioni, non possono non essere considerati vincolanti sul piano interpretativo;

Ritenuto che le considerazioni prospettate dal p.m. vanno integralmente condivise, ove si accedesse all'interpretazione della sussistenza di un diritto di protesta della classe forense assoluto, con modalità stabilite discrezionalmente dagli organi associativi anche opposte a quelle individuabili dall'esame della normativa vigente;

Rilevato infatti che, in questa occasione:

a) quanto alla deliberazione; si è in presenza di una pluralità di soggetti associativi che deliberano astensioni anche non coordinate tra loro, alcune senza preavviso e tutte senza termine certo, tutte sostanzialmente rivolte agli stessi soggetti che volta per volta aderiscono o possono aderire per la pluralità formale delle appartenenze associative; si consideri che l'Assemblea generale degli avvocati italiani ha deliberato l'astensione prima fino al 6 maggio 1995, giorno in cui l'astensione è stata prorogata con effetto immediato al 28 maggio 1995, giorno in cui l'astensione è stata nuovamente prorogata con effetto immediato al 24 giugno 1995, giorno in cui è già convocata altra assemblea — sicché ragionevolmente può ritenersi allo stato non certa l'indicazione finale della astensione —; l'Unione delle camere penali, i cui appartenenti hanno fin dal 24 aprile 1995 aderito alla astensione, in data 21 maggio 1995 ha proclamato l'astensione dai procedimenti penali «fino a che non siano approvati in sede parlamentare, a seguito dell'esame in aula, i contenuti delle riforme a cui si erano impegnate le forze politiche, con riferimento anche all'art. 371-bis c.p.»;

b) quanto alle conseguenze; come comunicato dal p.m. dal 26 aprile 1995 ad oggi sono state rinviate in questa pretura circondariale per effetto dell'astensione dei difensori, 55 udienze dibattimentali con la conseguente mancata celebrazione di ben 462 processi;

Rilevato che, come evidenziato dal p.m. con affermazione integralmente condivisa dal pretore sulla base della esperienza di questi giorni e più generale, «il blocco presente delle udienze e l'incerta celebrazione di quelle future già evidenziano un disordine crescente nei modi e nei tempi di organizzazione della celebrazione dei processi penali» con una assoluta disarticolazione delle prassi e dei principi seguiti sulla base di norme positive, quali gli artt. 132 e 160 disp. att. c.p.p. (si consideri che alcuni processi già provenienti da precedenti rinvii disposti in relazione ai termini inizialmente comunicati dagli astenuti sono stati ulteriormente rinviati, con evidenti implicazioni organizzative, di dispendio ed incertezza, e la conseguente impossibilità di una gestione razionale del ruolo, attenta anche al rispetto del tempo e della libertà dei cittadini che sono interessati alla trattazione — come testimoni, consulenti, persone offese ed imputati —);

Ritenuto pertanto che appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 486.5 c.p.p., nella parte in cui, prevedendo come legittimo impedimento la astensione dalle udienze (secondo l'attuale giurisprudenza della Corte di cassazione), sia interpretato nel senso di imporre il rinvio del processo anche a fronte di una astensione deliberata senza preavviso congruo e senza indicazione di termine finale certo, e ciò in relazione sia all'art. 97 della Costituzione sia agli artt. 2, 24.1 e 24.2, 101.2 e 112 della Costituzione;

Ritenuto in particolare, quanto all'art. 97 della Costituzione, che — con richiamo alle sentenze della Corte adita n. 86/92 e 140/92 —, si incide nel caso concreto, per quanto si è tentato di indicare, su aspetti attinenti alla organizzazione complessiva della funzione giurisdizionale; quanto alle condizioni minimali del preavviso congruo e del termine certo, che esse, risultando già affermate dal legislatore nella materia specifica, non sono individuate in via discrezionale;

Ritenuto che la questione è rilevante nel presente processo, giacché solo la sua soluzione consentirebbe al pretore di decidere sulla richiesta di rinvio proposta dal difensore, e contestualmente fornirebbe indicazioni autorevoli al medesimo difensore sulla sua condotta processuale più adeguata nel caso di reiezione della sua istanza;

Ritenuto che vanno adottati i conseguenti provvedimenti ordinatori;

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 486.5 del c.p.p., in relazione agli artt. 2, 24.1, 24.2, 97, 101.2 e 112 della Costituzione, nella parte in cui sia interpretabile nel senso di ritenere costituente legittimo impedimento l'astensione del difensore dalle udienze anche quando la stessa sia deliberata senza congruo preavviso e senza termine finale certo;

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

Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle Camere;

Letta in pubblica udienza alla presenza di tutte le parti processuali interessate.

Padova, addì 1° giugno 1995

Il pretore: CITTERIO

95C1421

N. 781

*Ordinanza emessa il 17 maggio 1995 dal pretore di Roma
nel procedimento civile vertente tra Moriconi Maria Luisa e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Lavoratrici di imprese industriali - Pensionamento anticipato - Riconoscimento di anzianità contributiva fino a cinquantacinque anni, anziché fino a sessanta anni come per il lavoratore - Mancata previsione del riconoscimento di una pari maggiorazione di anzianità contributiva per l'uomo e per la donna - Disparità di trattamento di situazioni omogenee e violazione del principio della parità di diritti e di retribuzione della lavoratrice rispetto al lavoratore - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 371/1989, 134 e 503 del 1991.

(Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 29).

(Cost., artt. 3 e 37).

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva che precede;

O S S E R V A

Moriconi Maria Luisa ha convenuto in giudizio l'I.N.P.S. per sentirlo condannare a «rapportare il trattamento pensionistico ... ad una anzianità contributiva virtuale estesa fino al compimento del sessantesimo anno», nonché al pagamento delle differenze dei ratei maturati dalla data di liquidazione del trattamento pensionistico; la ricorrente, già dipendente di azienda operante nel settore siderurgico, ha esercitato la facoltà di cui all'art. 29 legge 23 luglio 1991 n. 223 che prevede la concessione di un trattamento di pensione, con una maggiorazione dell'anzianità assicurativa e contributiva «per i periodi mancanti al raggiungimento della normale età» prevista per il conseguimento della pensione di vecchiaia e l'Inps ha liquidato il trattamento con «un aumento di settimane pari a quelle comprese tra la data di risoluzione del lavoro a quelle del compimento del 55 anno di età»; la ricorrente ha chiesto la ricostituzione del trattamento pensionistico sul presupposto della ingiustificata diversità dell'aumento della anzianità contributiva che la norma prevede, a seconda si tratti di lavoratore o lavoratrice, con il richiamo alla normale età pensionabile.

Ritiene il pretore che l'art. 29 della legge 23 luglio 1991 n. 223, applicabile nella fattispecie, violi il disposto degli artt. 3 e 37 della Costituzione.

Va, innanzi tutto osservato che la controversia non può essere decisa indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità della norma sopra indicata. Non può ritenersi, invero, come assume la difesa di parte ricorrente, che il diritto della ricorrente possa essere affermato utilizzando, quale criterio interpretativo, le decisioni adottate dalla Corte costituzionale in relazione a provvedimenti legislativi di analogo contenuto (sentenze numeri 371/1989, 134/1991 e 503/1991).

L'art. 29 legge n. 223/1991 prevede espressamente che la maggiorazione dell'anzianità contributiva prevista per il prepensionamento nel settore siderurgico pubblico concerne i periodi mancanti al raggiungimento della normale età pensionabile che, come è noto, fissata al compimento del 60° anno per l'uomo e dell'55° per la donna.

Da tale dato normativo l'interprete non può prescindere.

Ne consegue la evidente rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 «nella parte in cui non riconosce alla lavoratrice del settore siderurgico, in caso di prepensionamento anticipato..., di conseguire la medesima anzianità contributiva fino a sessantanni come per il lavoratore» (Corte costituzionale n. 503/1991).

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, con riferimento agli artt. 3 e 37 della Costituzione, appare sufficiente il richiamo alle motivazioni di cui alle pronunce 6 luglio 1989 n. 371, 18/29 marzo 1991 n. 134 e 19/30 dicembre 1991 n. 503 della Corte costituzionale.

Nelle pronunce ora richiamate, tutte rese in fattispecie di prepensionamento analoghe a quella prevista dall'art. 29 in questione, la Corte ha affermato la illegittimità di norme che prevedevano una disparità di trattamento tra lavoratore e lavoratrice «fondata sull'erroneo presupposto che l'età pensionabile per la donna sia fissata al cinquantacinquesimo anno di età e per l'uomo al sessantesimo. Invece il prepensionamento, siccome costituisce una anticipata risoluzione del rapporto di lavoro per cause eccezionali, incide sull'età lavorativa, che è identica sia per l'uomo che per la donna, potendo entrambi lavorare fino a sessantanni».

La Corte ha quindi affermato che l'anzianità contributiva «non può non riconoscersi in misura eguale per l'uomo e per la donna avendo essi pari diritto a lavorare fino alla stessa età» e, pertanto, è da ritenersi ingiustificato un accreditamento contributivo alle lavoratrici inferiore a quello previsto per i lavoratori.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in relazione agli artt. 3 e 37 della Costituzione;

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

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

Roma, addì 17 maggio 1995

Il pretore: (firma illeggibile)

N. 782

*Ordinanza emessa il 10 maggio 1995 dal pretore di Parma
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Fochi Lamberto ed altri e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Ratei arretrati - Nuove disposizioni impartite dalla legge 30 dicembre 1991, n. 412 - Lamentata omessa previsione dell'integrale risarcimento del danno (interessi legali e rivalutazione) - Conseguente denunciata disparità di trattamento rispetto ai crediti di lavoro con incidenza sulla garanzia del trattamento previdenziale - Ritenuta applicabilità della norma impugnata al caso di specie, per non essersi il rapporto in oggetto esaurito prima della sua entrata in vigore (1° gennaio 1992) - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 394/1992 di inammissibilità di identica questione non condivisa dal giudice rimettente in quanto basata su un'interpretazione della norma impugnata non consolidata in giurisprudenza e contraddetta dalla sentenza n. 8826/1994 della Corte di cassazione - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 156/1991 nonché all'ordinanza n. 104/1994.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 16, sesto comma).

(Cost., artt. 3 e 38).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva di cui al verbale che precede, osserva quanto segue.

Con ricorso depositato il 29 novembre 1994 Fochi Lamberto, titolare di pensione VO/Art. n. 33010130, chiedeva che l'I.N.P.S. venisse condannato a pagargli rivalutazione monetaria ed interessi legali sulle somme erogategli come da mod. TE/08 del 20 aprile 1993 in applicazione tardiva della legge n. 233/1990.

Analogo ricorso presentavano lo stesso giorno altri ricorrenti e precisamente: Mitti Franco, Mitti Edmea, Mitti Tina e Mitti Giuseppe, in qualità di eredi di Cervi Dirce, deceduta il 13 giugno 1991, titolare sia di pensione diretta che di pensione di reversibilità cat. SO n. 2164983 in relazione alla quale, come da comunicazione 13 luglio 1993, era stata data applicazione all'art. 6 della legge n. 638/1983 con sensibile ritardo; Sassi Luigi, titolare di pensione VR n. 30010110 al quale erano stati pagati arretrati come da mod. TE/08 dell'8 novembre 1993 in applicazione della legge n. 233/1990; Savina Giuseppe, titolare di pensione VO/Art. n. 33012328 cui gli arretrati erano stati pagati come da mod. TE/08 del 18 marzo 1994 in applicazione della legge n. 233/1990; Tanzi Anna, titolare di pensione cat. SO n. 3372166, cui erano stati pagati arretrati come da mod. TE/08 del 17 maggio 1990, in applicazione della legge n. 160/1975 in materia di quote fisse.

In tutte le cause si costituiva l'I.N.P.S. chiedendo il rigetto della domanda; eccepiva preliminarmente la prescrizione e, nel merito, sosteneva che, avendo operato d'ufficio alla ricostruzione della pensione, senza nessuna domanda da parte dell'interessato, nulla era dovuto per oneri accessori; sosteneva che, comunque, ex art. 16, comma sesto, legge n. 412/1991 non era possibile il cumulo fra rivalutazione monetaria ed interessi legali e che, in ogni caso, questi sarebbero dovuti solo dalla data di reiezione della domanda del creditore o dal centoventesimo giorno successivo alla presentazione della stessa.

Le cause venivano riunite giacché la loro decisione dipende dalla soluzione della stessa questione di diritto.

Il procuratore dei ricorrenti nell'ipotesi in cui si dovesse dare applicazione a tale norma ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma sesto, legge n. 412/1991 che, nella sostanza, avrebbe ripristinato la situazione precedente alla sentenza n. 156 dell'8 aprile 1991 della Corte costituzionale.

Ritiene il pretore che la questione di costituzionalità non sia manifestamente infondata e debba essere rimessa all'esame della Corte costituzionale.

La questione è rilevante in questo giudizio in cui di necessità si deve dare applicazione alla norma sospetta di incostituzionalità.

Sull'autonoma azionabilità del diritto ad agire per ottenere il pagamento solo di rivalutazione monetaria ed interessi, non possono sorgere dubbi; salvi gli effetti prodotti da un eventuale giudicato (il che nei casi in oggetto non si è verificato) il credito è da ritenersi soddisfatto solo ove ne sia stato pagato sia l'importo capitale che rivalutazione ed interessi costituendo questi ultimi una sua componente essenziale (v. per i crediti di lavoro Cass. s.u. 27 ottobre 1993, n. 10685 e per i crediti previdenziali Cass. 23 marzo 1994, n. 2811).

L'eccezione di prescrizione, che comunque non riguarderebbe se non interessi e rivalutazione relativi ad alcune soltanto dei ratei arretrati, è infondata per la maggior parte dei crediti oggetto dei giudizi riuniti; è interpretazione consolidata quella per cui alla prescrizione quinquennale soggiacciono solo i ratei, e quindi gli accessori, di pensione già liquidata, mentre per quelle non liquidate la prescrizione è l'ordinaria decennale (Cass. 3 marzo 1988, n. 2243).

Per quanto riguarda il merito va osservato che con la sentenza n. 156/1991 della Corte costituzionale i crediti previdenziali sono stati equiparati ai crediti di lavoro per cui anche ai primi si applica l'art. 429 c.p.c. con la sola diversità relativamente alla decorrenza degli accessori, che non possono ritenersi dovuti se non dalla data del provvedimento di reiezione della domanda o dopo centoventi giorni dalla presentazione della medesima senza che l'Istituto si sia pronunciato.

Rivalutazione monetaria ed interessi legali vengono a costituire quindi una componente necessaria del credito previdenziale, con la conseguenza che essi competono a prescindere dalla domanda da parte dell'interessato, e non c'è più bisogno di dimostrare il maggior danno ex art. 1224 c.c. Del tutto infondata è quindi la principale tesi difensiva dell'I.N.P.S. per cui nulla sarebbe dovuto avendo operato d'ufficio.

Per le situazioni non esaurite le dichiarazioni di incostituzionalità, essendo di annullamento e non di abrogazione, operano retroattivamente facendo sì che, per una *factio iuris*, la norma dichiarata illegittima sia da considerare come non mai venuta ad esistenza. Il pensionato, pertanto, non ha alcun onere di richiedere volta per volta l'applicazione di nuove norme o di sentenze della Corte costituzionale che possono influire sulla misura della pensione spettantegli.

La domanda originaria è diretta ad ottenere la corresponsione della pensione nell'importo che, nel tempo, risulterà dovuto, ed è dovere dell'Istituto dare applicazione d'ufficio alla normativa volta per volta vigente, fermo restando che «anche per i crediti previdenziali derivanti da pronunce di accoglimento della Corte costituzionale, gli interessi decorrono dalla data della mora *ex re...* ancorché questa data preceda la pubblicazione della pronuncia della Corte costituzionale» (Cass. s.u. 8478/93).

La sentenza n. 156/1991 della Corte costituzionale è intervenuta quando l'interpretazione corrente e quindi il c.d. diritto vivente, a seguito della decisione delle sezioni unite della Cassazione del 1° dicembre 1989, n. 5299, era nel senso che il risarcimento per il maggior danno ex art. 1224 c.c., derivante dal deprezzamento della moneta nel periodo di mora, non poteva essere cumulato con gli interessi moratori. La Corte costituzionale prendendo atto di ciò ha giudicato illegittimo l'art. 442 c.p.c., in relazione all'art. 38 ed anche all'art. 3 della Costituzione. Ha ritenuto la Corte che da un punto di vista funzionale i crediti previdenziali sono equiparabili a quelli di lavoro, diretti a surrogarli o ad integrarli quando questi siano cessati o ridotti a causa degli eventi considerati dall'art. 38 Cost. e quindi non può trovare giustificazione la disparità di trattamento.

Pochi mesi dopo questa decisione, il legislatore ha emanato l'art. 16 comma sesto in oggetto. La situazione preesistente la sentenza n. 156/1991 non è stata ripristinata giacché i crediti previdenziali non sono più soggetti alla disciplina dell'art. 1224 c.c. e non si può più porre il problema della prova del maggior danno attraverso presunzioni di vario tipo e la rivalutazione va operata d'ufficio senza bisogno di alcuna domanda; di fatto, però, si è venuta nuovamente a creare quella diversità di trattamento fra crediti previdenziali e crediti di lavoro che la Corte ha giudicato incostituzionale; solo per questi ultimi, infatti, gli interessi legali si sommano alla rivalutazione monetaria per i primi invece il cumulo non è più possibile.

La situazione è nuovamente contraria agli artt. 3 e 38 della Costituzione, rilevato anche che «il passaggio dalla condizione di lavoratore dipendente a quella di pensionato non può giustificare una minore tutela in relazione a prestazioni destinate ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni fondamentali della vita» (C. cost. n. 172/1991).

Come già detto, questo pretore ritiene la questione rilevante non potendo prescindere dal dare applicazione all'art. 16, comma sesto, legge n. 412/1991.

Subito dopo la sua emanazione, la norma è stata ritenuta non applicabile alle situazioni per le quali le condizioni di responsabilità dell'Istituto si sono verificate anteriormente alla sua entrata in vigore (Cass. 19 agosto 1992, n. 9671, e numerose altre sostanzialmente con la stessa motivazione, come ad es. n. 2795/1994, 2246/1994, 6368/1994, 8229/1994).

La stessa Corte costituzionale, valutando come ormai consolidata questa interpretazione, rilevando che l'art. 16, comma sesto, legge n. 412/1991 ha dato un nuovo contenuto al credito previdenziale riconducendolo sotto il *dominio* del principio nominalistico, ha ritenuto inammissibile la questione di costituzionalità già sollevata (sentenza n. 394/1992 e varie ordinanze fino alla n. 104/1994) rilevando che nei casi sottoposti al suo esame la fattispecie del ritardo del pagamento della prestazione si era formata sotto il vigore della precedente disciplina; ha poi però ribadito con la sentenza n. 207/1994 che non è fondata la questione di incostituzionalità relativa alla disparità di trattamento fra i crediti di lavoro ed i crediti previdenziali, rispetto a tutte le altre obbligazioni pecuniarie.

Osserva questo pretore che l'interpretazione su esposta è tutt'altro che consolidata; recentemente c'è stata una decisione contraria (Cass. n. 8826/1994) che ha ritenuto che la norma, invece che incidere sul fatto generatore del rapporto, si limita a regolamentare gli effetti della mora con la conseguente sua immediata applicazione anche a quelle situazioni per le quali la mora sia già verificata.

In secondo luogo questo pretore, pur ritenendo che la nuova normativa non si limiti a regolare gli effetti della norma ma abbia influito sulla natura del fatto generatore di quegli effetti, non ritiene di potere condividere l'interpretazione per la quale la mora andrebbe individuata nel «dinegio di ammissione dell'assicurato alla fruizione della prestazione, in sé considerata unitariamente e quindi a prescindere dalla sua erogazione frazionata in una pluralità di ratei» (Cass. n. 2248/1994).

È indiscussa l'autonomia dei singoli ratei rispetto al diritto a pensione cosicché mentre quest'ultimo è imprescrittibile, i primi sono invece soggetti a prescrizione. Se anche dietro alla mancata erogazione dei singoli ratei c'è una decisione esplicita o implicita dell'istituto (sia pure per *factio iuris* a seguito di dichiarazione di illegittimità di una forma), o comunque un'ingiustificabile inerzia, non sembra si possa negare che per ogni singolo rateo la mora non può che coincidere con la data di scadenza dello stesso, con la conseguenza che di tempo in tempo va applicata la normativa vigente.

Se anche è irrilevante la protrazione della mora per il periodo successivo relativamente al rateo venuto a scadere anteriormente all'entrata in vigore della nuova normativa, questa va invece applicata ai ratei venuti a scadere successivamente, giacché in precedenza non c'era alcuna mora ed è irrilevante il momento a cui risale il comportamento omissivo dell'ente.

È chiaro che per ogni rateo, interessi e rivalutazione non possono decorrere se non dal momento della sua scadenza (e per i primi quattro dal momento del decorso del centoventunesimo giorno successivo alla domanda) e sembra a questo pretore che non si possa fare riferimento all'obbligazione considerata unitariamente, giacché non del diritto a pensione si tratta ma del diritto alla puntuale corresponsione, alle scadenze di legge, dei vari ratei, ciascuno dei quali ha una sua propria individualità, ha una sua precisa data di scadenza.

Poiché per i ratei scaduti dopo la entrata in vigore della legge n. 412/1991, di essa deve essere data applicazione, la questione di legittimità per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione non è manifestamente infondata e deve essere rimessa alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 16, comma sesto, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione, sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria copia della presente ordinanza venga notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e ne venga data comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato dalla Repubblica.

Parma, addì 10 maggio 1995

Il pretore: FEDERICO

N. 783

Ordinanza emessa il 15 febbraio 1995 (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 ottobre 1995) dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana sui ricorsi riuniti proposti da Campo Gesualdo contro l'Assessorato ai beni culturali, ambientali e della pubblica istruzione della regione siciliana e dall'assessorato ai beni culturali, ambientali e della pubblica istruzione della regione siciliana contro Campo Gesualdo.

Impiego pubblico - Regione Sicilia - Inquadramento nella qualifica di dirigente superiore - Previsione del riconoscimento dei servizi svolti continuativamente presso l'Università nella docenza universitaria in posizione di «assistente volontario», «laureato esercitante», titolare di borsa di studio di cui alle leggi 31 ottobre 1956, n. 946, e 11 febbraio 1967, n. 62, nonché di titolare di borsa di studio del C.N.R. o assegnata a seguito di concorso - Mancata previsione del riconoscimento del servizio prestato presso la Soprintendenza di Catania quale assegnatario di borsa di studio istituita ai sensi dell'art. 20, secondo comma, della legge regionale 1° agosto 1977, n. 80 - Disparità di trattamento di situazioni omogenee ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge regione Sicilia 29 ottobre 1985, n. 41, art. 68, quinto e sesto comma).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi riuniti in appello nn. 795/1992 e 2/1993 proposti da — ric. n. 795/1992 — Campo Gesualdo rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Romano ed elettivamente domiciliato in Palermo, via Duca della Verdura, 4 presso lo studio dell'avv. Giustino Piazza; contro l'Assessorato ai beni culturali, ambientali e della pubblica istruzione della regione siciliana, in persona dell'assessore *pro-tempore*, non costituito in giudizio; — ric. n. 2/1993 — Assessorato regionale beni culturali e ambientali e pubblica istruzione, in persona dell'assessore *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo presso i cui uffici in via Alcide De Gasperi, 81 è per legge domiciliato; contro Campo Gesualdo, non costituito in giudizio; per l'annullamento della sentenza del t.a.r. per la Sicilia — sezione staccata di Catania (Sez. int. I) — n. 531/1992 avente per oggetto: attribuzione della qualifica di dirigente superiore.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Consigliere Giovanni Vacirca;

Uditi alla pubblica udienza del 15 febbraio 1995 l'avv. A. Romano per Campo Gesualdo e l'avvocato dello Stato Pignatone per l'Assessorato regionale bb.cc.aa. e p.i.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

1. — Con un primo ricorso al t.a.r. l'arch. Campo esponeva che con d.a. n. 756 del 17 marzo 1983 era stato nominato, con effetto del 4 maggio 1983, «dirigente tecnico architetto, nel ruolo dei beni culturali ambientali e p.i. ed assegnato alla Soprintendenza di Messina — Sezione beni paesistici, architettonici ed urbanistici e che con detto decreto, in attesa della istituzione della soprintendenza di Messina, era stato inviato ad assumere servizio alla Soprintendenza di Catania.

Assunseva il ricorrente che successivamente, con decorrenza 1° aprile 1985, gli venivano attribuite le funzioni di direttore della sezione beni paesistici, architettonici ed urbanistici della Soprintendenza di Siracusa.

Con successivo provvedimento n. 9891 del 29 dicembre 1986 l'assessore regionale ai beni culturali assegnava il ricorrente alla direzione della medesima sezione presso la Soprintendenza di Messina.

Il ricorrente, ritenendo di essere in possesso di tutti i requisiti prescritti dall'art. 2 della legge regionale n. 21 del 1986, chiedeva in data 24 giugno 1986 l'attribuzione della qualifica di dirigente superiore.

Con provvedimento prot. n. 18955 del 6 dicembre 1988 dell'assessore regionale ai beni culturali, comunicato al ricorrente il 31 dicembre 1988, veniva respinta l'istanza per difetto dei requisiti stabiliti dall'art. 2), lett. a), della legge regionale n. 21 del 1986.

All'atto impugnato il ricorrente muoveva le seguenti censure: Violazione dell'art. 2 della legge regionale n. 21 del 1986, in quanto sussisterebbero i requisiti dell'anzianità minima e della preposizione a sezioni di uffici periferici ai fini dell'attribuzione della qualifica di dirigente superiore.

2.— Con un secondo ricorso al t.a.r. l'arch. Campo lamentava che con il decreto assessoriale n. 2727 del 14 ottobre 1988, comunicato il 5 aprile 1988, ai fini della ricostruzione della carriera, ai sensi dell'art. 68 della legge regionale n. 41 del 1985, non gli fosse stato riconosciuto il servizio relativo all'attività di docenza prestata presso l'Università di Algeri ed il servizio prestato in qualità di vincitore della borsa di studio conferita dall'Assessorato ai beni culturali della regione siciliana.

Il t.a.r. riuniti i ricorsi, ha respinto il primo, avendo ritenuto che alla data del 31 dicembre 1985 il ricorrente non fosse proposto come dirigente coordinatore di un gruppo in seno ad una Soprintendenza e che soltanto il 1º gennaio 1987 avesse ottenuto la direzione di una sezione, e ha accolto il secondo, limitatamente al mancato riconoscimento del periodo di fruizione della borsa di studio, dichiarando compensate le spese.

Ha proposto appello principale il ricorrente, deducendo:

I) mancato riconoscimento delle funzioni di «direttore della sezione per i beni paesistici, architettonici e urbanistici della Soprintendenza di Siracusa», nonché di «coordinatore di un gruppo di lavoro» in seno alla Soprintendenza di Catania, alla data del 31 dicembre 1985;

II) omesso esame della censura con cui sosteneva di rientrare comunque nell'altra fattispecie prevista dalla legge, secondo cui «negli uffici periferici di dimensione provinciale, ove non siano stati costituiti gruppi di lavoro, vengono inquadrati i dirigenti che, da atti certi, risultino preposti ad uffici, servizi, sezioni o unità operative comunque denominati, alla data del 31 ottobre 1985»;

III) mancato riconoscimento per intero (ex art. 68, ultimo comma, l.reg. n. 41 del 1985) del servizio prestato per i tre anni accademici 1975/76, 1976/77 e 1977/78 presso l'Università di Algeri, riconosciuto invece soltanto analiticamente per 2 anni, 9 mesi e 26 giorni.

L'Amministrazione, con appello incidentale, deduce:

I) il difetto del requisito dell'anzianità decennale, da cui il t.a.r. ha dichiarato di prescindere;

II) la non riconoscibilità del servizio prestato in qualità di borsista presso la Soprintendenza di Catania.

DIRITTO

Con decisione in pari data il Consiglio ha, fra l'altro, ritenuto fondate le doglianze dell'Amministrazione regionale, che censura la decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto riconoscibile il servizio prestato dal ricorrente in qualità di borsista presso la Soprintendenza di Catania. L'art. 68, commi 5 e 6, della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, prevede che «sono considerati utili i servizi svolti continuativamente presso l'Università nella docenza universitaria in posizione di "assistente volontario", "laureato esercitante", titolare di borsa di studio di cui alla legge 31 ottobre 1956, n. 946 e 24 febbraio 1967, n. 62, nonché titolare di borsa di studio del Consiglio nazionale delle ricerche o assegnata a seguito di concorso». — Per i predetti servizi, da considerarsi per l'intero anno accademico, sono fatte salve le istanze di cui alla legge regionale 28 maggio 1979, n. 114 e 2 agosto 1982, n. 76.

Il t.a.r. ha interpretato estensivamente l'ultima parte della norma, ritenendola applicabile a borse di studio assegnate a seguito di concorso, anche se utilizzate al di fuori dell'Università. Pertanto ha riconosciuto il periodo dal 2 novembre 1981 al 1º novembre 1982, durante il quale il ricorrente ha prestato servizio presso la Soprintendenza di Catania quale assegnatario di borsa di studio istituita ai sensi dell'art. 20, comma 2, della legge regionale 1º agosto 1977, n. 80.

Tale interpretazione non è condivisa da questo Consiglio. L'art. 68 cit. prende in considerazione soltanto i servizi svolti continuativamente presso l'Università nella docenza universitaria, precisandone anche la durata riferita all'intero anno accademico, ed enumera le posizioni (fra cui quella di assegnatario di borse di studio) nelle quali tali servizi sono stati prestati. Non è possibile, quindi, prescindere, in sede interpretativa, al requisito del servizio presso l'Università.

Per una definitiva pronuncia sulla domanda si rende, pertanto, indispensabile l'esame della questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

L'art. 20, comma 2, della legge regionale 1º agosto 1977, n. 80, autorizza l'assessore regionale per i beni culturali e ambientali e per la pubblica istruzione ad istituire borse di studio annuali in numero non superiore a 30 da utilizzarsi, per motivate esigenze di alta specializzazione, presso qualificati istituti italiani o esteri. È certo che gli assegnatari di tali borse rientrano fra i beneficiari dell'art. 68 cit., qualora abbiano prestato servizio presso istituti universitari. Non appare, dunque, giustificata la disparità di trattamento nei confronti degli assegnatari che, per esigenze e disposizione della stessa Amministrazione, siano stati inviati presso un Sovrintendenza, anziché presso una Università, e vi abbiano prestato servizio.

Di conseguenza deve dichiararsi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68 della legge reg. n. 41 del 1985, nella parte in cui non contempla la valutazione dei servizi prestati dai beneficiari di borse di studio presso gli organi della stessa Amministrazione che le ha assegnate, assimilandoli a servizi prestati nella medesima posizione presso l'Università.

P. Q. M.

Visti l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, commi 5 e 6, della legge della regione Sicilia 29 ottobre 1985, n. 41 in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione;

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

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al presidente della Giunta regionale siciliana e sia comunicata al presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Così deliberato in Palermo il 15 febbraio 1995.

Il presidente: QUARANTA

L'estensore: VACIRCA

95C1424

N. 784

Ordinanza emessa il 28 settembre 1995 dal giudice di pace di San Benedetto del Tronto nel procedimento civile vertente tra De Santis Gabriele e la prefettura di Ascoli Piceno

Processo civile - Competenza del giudice di pace - Modificazione in senso riduttivo di detta competenza apportata con decreto-legge reteritato - Mancata previsione di disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge precedente non convertito - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(D.-L. 9 agosto 1995, n. 347).

(Cost., artt. 77 e 97).

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 80/1995 r.g. proposto da De Santis Gabriele avverso l'ordinanza-ingiunzione n. 1959/1994 emessa dal prefetto di Ascoli Piceno in data 12 maggio 1995.

F A T T O

Con ordinanza-ingiunzione n. 1959/1994 del 12 maggio 1995, il prefetto di Ascoli Piceno comminava al sig. De Santis Gabriele la sanzione pecuniaria di L. 100.000, per violazione dell'art. 157, sesto comma, del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (Nuovo codice della strada) per omessa esposizione del biglietto orario di inizio sosta autoveicolo.

In data 9 giugno 1995 l'ingiunto proponeva tempestivo ricorso al giudice di pace di San Benedetto del Tronto sostenendo la infondatezza dell'impugnato provvedimento prefettizio.

Con decreto 12 giugno 1995 questo giudice fissava la comparizione delle parti avanti a sé per l'udienza del giorno 28 settembre 1995.

Si costituiva regolarmente in giudizio la prefettura di Ascoli Piceno depositando, in data 7 settembre 1995, memoria difensiva unitamente a tutti gli atti relativi all'accertamento ed alla contestazione dell'infrazione *de qua*.

Considerato:

che nel 1991 è stato iscritto il giudice di pace dopo un travagliato iter legislativo ispirato a ben precisi fondamenti innovativi;

che in occasione dell'emanazione di tale legge l'unico rilievo sollevato fu quello del Presidente della Repubblica che rimise gli atti all'esame degli organi legislativi in quanto era stato previsto che potevano accedere alla funzione di giudice di pace soltanto i funzionari di pubblica sicurezza e non anche gli ufficiali dei carabinieri;

che pertanto in quell'occasione nessun altro rilievo a tale nuovo istituto è stato da alcuno sollevato;

che tutto quanto l'istituto del giudice di pace è stato organizzato nell'ambito di un preciso organigramma, invitandosi i cittadini, attraverso manifesti affissi in tutti i comuni, a presentare domande opportunamente corredate, segnalando il richiamo alla legge che prevedeva una determinata competenza di magistrati e in correlazione a tale competenza anche determinati emolumenti;

che si è proceduto alla nomina dei magistrati attraverso la valutazione delle relative istanze da parte dei consigli giudiziari (per l'occasione allargati con la partecipazione dei rappresentanti dei locali consigli dell'Ordine avvocati e procuratori), ulteriormente vagliate dal Consiglio superiore della Magistratura ed esaminate ancora dal Ministero di grazia e giustizia;

che pertanto si è creata da una parte un'offerta specifica per un'attività e dall'altra parte una domanda di partecipazione a tale attività ed una aspettativa affinché tale attività, così come offerta, venisse concretizzata;

che con l'art. 1 del d.-l. 21 giugno 1995 n. 238 si è ritenuto modificare, riducendola, quella competenza che la legge istitutiva del giudice di pace aveva sanzionato;

che tale modifica è intervenuta a distanza di appena un mese dall'inizio della funzione del giudice di pace;

che nella motivazione di tale decreto non è stato esposto nessun sostanziale elemento in ordine alla straordinaria necessità ed urgenza del provvedimento straordinario assunto;

che tale decreto decaduto è stato reiterato con il d.-l. 9 agosto 1995, n. 347, che all'art. 1 ha confermato la riduzione della competenza del giudice di pace;

che è stata ripetuta per la decretazione di urgenza una motivazione inconsistente e non esplicita;

Ritenuto:

che non sussistono i presupposti voluti dall'art. 77 della Carta costituzionale perché venga decretata con urgenza una norma innovativa rispetto ad una norma entrata in vigore un mese prima.

Le rigorosissime cautele che la Costituzione prevede per il ricorso da parte del Governo confermano del resto il carattere del tutto eccezionale di tale tipo di provvedimento, tant'è che il Parlamento potrebbe, in sede di conversione, non convalidarlo non già per il suo contenuto sostanziale, ma per la riscontrata insussistenza dei motivi di necessità ed urgenza addotti dall'Esecutivo per la sua emanazione;

che tale decretazione di urgenza viene ad influenzare l'attività del giudicante anche nel presente processo (che in forza del novato art. 5 c.p.c. resta sempre affidato alle sue cure) in quanto incide sul comportamento del Magistrato giudicante che ha visto disattendere ogni già assunta aspettativa in ordine alla propria preparazione professionale e funzionalità e, quindi, sulla susseguente valutazione decisionale;

che inoltre tale innovazione legislativa è in contrasto con l'art. 97 della Costituzione in quanto vale il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (nella quale rientra anche l'amministrazione della giustizia): tale modifica di competenze sottrarrà ai giudici di pace un numero rilevante di vertenze riattribuendole al pretore con un conseguente svilimento ed una immeritata svalutazione della funzione e della competenza del giudice di pace ed una riduzione dei suoi emolumenti simbolicamente statuiti;

che il d.-l. 9 agosto 1995 n. 347 ha reiterate il d.-l. 21 giugno 1995, n. 238 il quale, quindi, ai sensi dell'art. 77 u.c. della Carta costituzionale ha perso efficacia sin dall'inizio, ma non è stata emanata alcuna norma che regoli i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito: fino a quando le Camere non si avvarranno della facoltà di regolare la materia, la conseguenza è che le cause aventi materie previste dal terzo comma e dal n. 4 dell'ultimo comma dell'art. 7 del c.p.c. (come modificato dall'art. 17 della legge 21 novembre 1991 n. 374) che nel periodo dal 21 giugno 1995 al 21 agosto 1995 vennero radicate avanti il pretore, sono state radicate avanti un giudice incompetente per materia e vanno quindi rimesse al giudice di pace, il tutto per la palese incostituzionalità del decreto-legge n. 347 rispetto al già menzionato art. 97 della Carta costituzionale;

Ritenuto pertanto che l'art. 1 del d.-l. 9 agosto 1995 n. 347 viola gli artt. 77 e 97 della Carta costituzionale.

P. Q. M.

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

Sollewa ex officio la questione di legittimità costituzionale del d.-l. 9 agosto 1995 n. 347 per contrasto con gli artt. 77 e 97 della Costituzione;

Sospende il presente giudizio;

Ordina trasmettersi gli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza, letta all'odierna pubblica udienza, sia notificata, e cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

San Benedetto del Tronto, addì 28 settembre 1995

Il giudice di pace: GELOSI

95C1438

N. 785

*Ordinanza emessa il 20 settembre 1995 dal tribunale di Bolzano
nel procedimento penale a carico di Pedrotti Danilo ed altri*

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà, in sede di riesame o in sede di appello, abbia esaminato impugnazioni proposte in tema di custodia cautelare riguardanti lo stesso imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Violazione del diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432/1995.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Decidendo sulla eccezione proposta dalla difesa dell'imputato Saccani Vito di illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24, 25, 76 e 77 Cost., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice che abbia fatto parte del Collegio del tribunale della libertà;

O S S E R V A

In fatto va premesso che effettivamente tutti i componenti del Collegio hanno fatto parte del tribunale della libertà che in diverse occasioni ha valutato in sede di riesame e in sede di appello le impugnazioni proposte avverso ordinanze emesse dal g.i.p. in tema di custodia cautelare nei confronti dell'imputato Sacconi.

In tale loro veste i componenti del Collegio hanno quindi compiuto un innegabile valutazione di merito.

Le motivazioni poste a base della sentenza n. 432/1995 della Corte costituzionale portano a ritenere non manifestamente infondata la questione sollevata dalla difesa con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.

Anche in questo caso infatti «devono riconoscersi sussistenti i medesimi effetti che l'art. 34 mira ad impedire e cioè che la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla cosiddetta forza della prevenzione, e cioè da quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento».

La prospettata questione di illegittimità è rilevante ai fini del giudizio in quanto ove fosse fondata comporterebbe l'obbligo di astensione e costituirebbe motivo di ricusazione.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del c.p.p., nei termini di cui in motivazione, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata a cura della cancelleria ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Bolzano, così deciso il 20 settembre 1995

Il presidente: PITTELLI

95C1439

N. 786

Ordinanza emessa il 1° settembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Livorno nel procedimento penale a carico di Lamberti Gianfranco

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Scarichi provenienti da pubbliche fognature che superino i limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni - Lamentata depenalizzazione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe punite con maggiore severità - Omesso adeguamento con le norme CEE, in particolare con la direttiva n. 271/1991 - Mancata tutela dell'ambiente salubre e della salute - Penalizzazione dell'iniziativa economica privata.

(Legge 10 maggio 1976, n. 319, art. 21, terzo comma, parte I, modificato dal d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, art. 3, convertito con modificazioni nella legge 17 maggio 1995, n. 172).

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

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rinvio degli atti alla Corte costituzionale;

Letti gli atti del procedimento n. 2211/1995 reg. g.i.p. nei confronti di Lamberti Gianfranco + 3, in relazione, tra gli altri, al reato previsto e punito dall'art. 21, comma terzo, legge n. 319/1976;

Vista la richiesta del p.m. pervenuta a questo ufficio in data 17 maggio 1995, e con la quale si chiede l'archiviazione del procedimento in relazione a due dei quattro imputati, Benvenuti Roberto e Lamberti Gianfranco, per avere essi, il primo fino al 31 dicembre 1991, il secondo sino a tutt'oggi, in qualità di sindaci *pro-tempore* del

comune, effettuato scarichi in mare di reflui provenienti dal depuratore di Livorno, detto del «Rivellino» (fognature di classe B ai sensi dell'art. 5 l.r. Toscana n. 5/1986, in quanto convogliante liquami provenienti sia da insediamenti civili che produttivi) eccedenti i limiti di accettabilità stabiliti dalla tabella A allegata alla legge 319/1976 (prescritti ai sensi dell'art. 8 della l.r. Toscana n. 5/1986), e senza avere preventivamente richiesto l'autorizzazione;

Visto il proprio provvedimento datato 1° settembre 1995, e con il quale si è:

- a) decretata l'archiviazione del procedimento, in relazione alla posizione dell'indagato Benvenuti;
- b) disposto lo stralcio e la restituzione degli atti al p.m. per il prosieguo nei confronti degli altri due attuali indagati, Isola e Frangioni.

Il giudice, ritenendo di non poter accogliere l'ulteriore richiesta di archiviazione del procedimento, relativamente all'indagato Lamberti Gianfranco, in relazione al reato previsto e punito dall'art. 21, comma terzo, legge n. 319/1976, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma terzo, prima parte legge n. 319/1976, così come modificato dall'art. 3 del d.-l. 17 marzo 1995, convertito con modifiche nella legge 17 maggio 1995, n. 172.

Quanto alla valutazione della rilevanza della questione si osserva:

Nella propria richiesta il p.m. ipotizza a carico dell'indagato il reato p. e p. dall'art. 21, comma terzo, legge n. 319/76, oltre che di quello di cui all'art. 635 c.p. e ne chiede l'archiviazione perché il fatto non sussiste.

Agli atti si evince l'avvenuta effettuazione, per anni, di scarichi provenienti dal depuratore del «Rivellino», e che eccedono i limiti di accettabilità stabiliti dalla tabella A allegata alla legge n. 319/1976; in particolare la Ct disposta dal p.m. ha accertato: che il grado di depurazione dell'impianto al momento della sua entrata in funzione, e nel periodo 84-87/88, era praticamente nullo; che nonostante le modifiche apportate, di fatto l'impianto, per motivi di difficoltà di gestione e di manutenzione, e per alcuni problemi di fondo legati alla fase biologica del processo depurativo, ha raramente rispettato, negli anni successivi, i limiti di legge, finendo con lo scaricare a mare effluenti con COD e azoto ammoniacale elevati; che in ogni caso, anche a funzionamento ottimale dell'impianto, la mancanza di una fase di denitrificazione non consente di abbattere nei limiti prescritti dalla legge i parametri relativi ai nitrati e ai nitrati; che, oltre a due by-pass di emergenza, nell'impianto è operante un by-pass funzionale che entra in azione ogni qual volta si verifica una fermata o un funzionamento non a regime di uno dei due bacini del depuratore, con conseguente frequente scarico a mare di effluenti, nella percentuale di circa il 50-60% di quelli globali in arrivo all'impianto, non trattati biologicamente, e presumibilmente eccedenti i limiti della tabella A) allegata alla legge n. 319/1976; che l'impianto di depurazione non è stato dotato di una condotta di riserva per consentire l'effettuazione delle ordinarie operazioni di manutenzione ai condotti di andata e ritorno dei fanghi, con conseguente necessità, ogni qual volta tali operazioni debbano essere compiute, di deviare i fanghi stessi immettendoli tal quali nel mare.

Nella fase attuale del procedimento, e sulla base degli atti di indagine svolti, non può addivenirsi, in relazione alla condotta addebitata all'indagato, e consistente nell'aver effettuato scarichi eccedenti i limiti prescritti dalla legge, ad un'archiviazione perché il fatto non sussiste (*rectius*, per non aver commesso il fatto); le obiettive e note carenze, progettuali e funzionali, dell'impianto di depurazione in oggetto, i frequentissimi disservizi che lo stesso ha presentato negli anni, la perizia e le relazioni redatte su commissione dell'ente gestore per conto della proprietà, i risultati dei campionamenti effettuati negli anni 93-94, che attestano l'esistenza di scarichi fuori dei limiti di legge (tabella A) impediscono nell'attuale fase di escludere, sotto il profilo soggettivo, una responsabilità, quanto meno di tipo omissivo, del legale rappresentante dell'ente proprietario dell'impianto.

La legge n. 172/1995 ha di fatto risolto il contrasto giurisprudenziale che si era di recente aperto a seguito della sentenza della Cass. s.u. 12 febbraio 1993, Tognetti; tale pronuncia, invertendo il precedente orientamento, di legittimità e di merito, e secondo il quale l'obbligo del rispetto delle tabelle allegata alla legge n. 319/1976 era previsto solo per gli scarichi di insediamenti produttivi, mentre per gli altri scarichi (da insediamenti civili e da pubbliche fognature) la determinazione dei limiti era stata dal legislatore rimessa a comuni, consorzi e regioni (che a loro volta avrebbero avuto solo l'obbligo di tener conto delle tabelle, ma non anche quello di adottarle), ha statuito che la Merli sancisce un obbligo di rispetto delle tabelle allegata alla legge n. 319/1976 per tutti i titolari di scarichi, senza eccezioni, motivo per cui la discrezionalità riconosciuta alle regioni dall'art. 14 si concretizzerebbe solo nella possibilità di stabilire i tempi ed i modi di applicazione delle tabelle stesse, ma non anche di dettare limiti diversi; con la conseguenza, seguendo l'impostazione data dalla Corte a sezioni unite, che, in caso di superamento dei limiti regionali e comunali, non sarebbe ipotizzabile la violazione dell'art. 22 (che sanziona penalmente la mancata osservanza di tutte le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione, con possibilità se del caso, ove si dovesse ritenere i limiti imposti troppo permissivi e non compatibili con quelli tabellari e con l'impianto generale della Merli, di disapplicarli), bensì la violazione dell'art. 21, comma terzo, legge n. 319/1976.

Il dettato dell'art. 21, comma terzo, legge n. 319/1976, introdotto dalla legge n. 172/1995 risolve i precedenti dubbi interpretativi, prevedendo espressamente l'ipotesi dell'inosservanza dei limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni ai sensi dell'art. 14, comma secondo, e punendola con la sola sanzione amministrativa, da L. 3 a L. 30 milioni.

Esclusa pertanto la possibilità di emettere un decreto di archiviazione ai sensi degli artt. 408 c.p.p. e 125 disp. att. al c.p.p. perché il fatto non sussiste (*reus in re* per non aver commesso il fatto), e poiché oggi nei confronti dell'indagato appare applicabile il disposto dell'art. 21, comma terzo, legge n. 319/1976, sanzionato solo in via amministrativa in relazione agli scarichi provenienti da pubbliche fognature ed eccedenti i limiti stabiliti dalla legge, la questione della costituzionalità o meno di tale norma è certamente rilevante ai fini del decidere, giacché sulla base del disposto della norma citata si dovrebbe pervenire ad un decreto di archiviazione ai sensi dell'art. 411 c.p.p., perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

Quanto alla valutazione della non manifesta infondatezza della questione si osserva:

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

Se appare ragionevole l'intento, perseguito dal legislatore, di sanzionare solo in via amministrativa i titolari di scarichi provenienti da insediamenti civili, potendosi presumere il carico oggettivamente meno inquinante degli stessi, e la minore capacità di produrre un danno effettivo per l'ambiente, non altrettanto può ritenersi per ciò che riguarda gli scarichi provenienti da pubbliche fognature, ed in particolare da quelle di tipo misto che, per il fatto di convogliare i reflui provenienti non solo da insediamenti civili, ma anche industriali, hanno una capacità inquinante decisamente superiore rispetto a quella delle acque reflue domestiche.

Le norme che stabiliscono una sanzione, penale o amministrativa, a carico di colui che effettui uno scarico che fuoriesca da quei limiti che il legislatore ha ritenuto pericolosi per l'ambiente, e di cui ha conseguentemente prescritto il rispetto, sono finalizzate ad un'identico obiettivo: la tutela dell'ambiente; nell'ambito di tale disciplina è evidente che, a fronte di scarichi dotati di identica capacità inquinante, non può che conseguire un identico trattamento sanzionatorio in caso di violazione dei parametri prescritti dalla legge, ed indipendentemente da chi sia il titolare dello scarico; tale premessa comporta che, se si presume che lo scarico proveniente da un insediamento di tipo industriale abbia un carico inquinante maggiore di quello proveniente da un insediamento civile (e sono questi i principi a cui tutt'ora il legislatore fa riferimento, quando distingue tra un tipo di insediamento e l'altro, prevedendo una sanzione solo amministrativa per i primi, e mantenendo quella penale per i secondi, anche ove il superamento dei limiti tabellari sia modesto), non è chiaro poi in base a quale principio si detti una norma, quale quella in esame, che stabilisce un diverso trattamento tra reflui industriali, o ad essi assimilabili dal punto di vista qualitativo, in ragione del fatto di essere sversati dal soggetto titolare della pubblica fognatura (anche se non munito di impianto di depurazione) anziché dal privato (cfr. sull'argomento C.C. n. 25/1966, secondo cui «l'uguaglianza è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate»).

Il sospetto della violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo della irragionevolezza di un regime, introdotto con le modifiche apportate alla legge n. 319/1976, che prevede sanzioni ingiustificate più severe a carico di alcuni soggetti, nasce dalla constatazione dell'identico comportamento tenuto dagli stessi (imprenditore ovvero amministrazione pubblica), dal fatto che ci troviamo di fronte alla stessa tipologia di reflui sversati (provenienti da insediamenti produttivi, in un caso e nell'altro cumulati o cumulabili con reflui anche non di tipo industriale, come avviene normalmente, in qualsiasi impresa, per gli scarichi provenienti ad esempio dai servizi igienici), e che tali reflui pongono in pericolo nello stesso modo il medesimo bene, l'ambiente; a fronte di un'identità di situazioni in fatto il legislatore, con la modifica introdotta con l'art 3 del d.-l. n. 17/1995 convertito con modifiche nella legge n. 172/1995, ha creato, per il caso del superamento dei limiti imposti (a seconda dei casi dalle tabelle allegate dalla legge n. 319/19976, o dalla regione, nel rispetto dei principi meglio indicati nell'art. 14, comma secondo) un sistema di sanzioni differenziato, e squilibrato, a scapito dei titolari degli insediamenti produttivi (basti pensare alle gravi conseguenze, in caso di condanna, in termini di pene accessorie); dalla lettura delle norme che ridisegnano la disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature non è possibile infatti rinvenire alcuna motivazione ragionevole a giustificazione della diversità delle sanzioni previste in caso di violazione dei limiti di accettabilità degli scarichi, oltre che per la differente previsione di un regime autorizzato degli stessi (la questione non è rilevante nel caso di specie, ma giova comunque ricordare che l'art. 6 della legge n. 172/1995 ha aggiunto all'art. 9 della legge n. 319/1976 un comma in virtù del quale gli scarichi delle pubbliche fognature di cui è titolare lo stesso ente pubblico competente al rilascio dell'autorizzazione «si intendono autorizzati dall'approvazione dell'impianto» con ciò riducendo ulteriormente il controllo formale, o addirittura eliminandolo per l'ipotesi in cui lo scarico non sia dotato di impianto di depurazione; cfr. da ultimo le pronunce della C.C. n. 254/1994 e 341/1994, ambedue fondate sul

presupposto che si viola il principio di uguaglianza quando con leggi successive si sia dato vita ad un sistema normativo assolutamente squilibrato, come avviene, ad esempio, quando si favorisce chi ha posto in essere, tra due condotte gradatamente lesive dell'identico bene, quella connotata da maggiore gravità, discriminando invece chi ha realizzato il fatto che meno offende lo stesso valore giuridico; cfr. altresì, sempre nella medesima direzione, C.C. n. 15/1960 che già precisava come «la giurisprudenza di questa Corte è costante nel senso che il principio di uguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovano in situazione eguale»).

Il sospetto di violazione dell'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento diviene ancor più corposo laddove si ponga mente al fatto che non solo e non tanto la giurisprudenza di legittimità e di merito, quanto la normativa comunitaria (direttiva CEE n. 271 del 21 maggio 1991) hanno sottolineato come il fine della normativa in materia sia la protezione dell'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dagli scarichi, prendendo quindi come parametro di riferimento non la qualifica del soggetto titolare (che a tal fine dovrebbe essere del tutto irrilevante), bensì la potenzialità inquinante, anche presunta, dello scarico.

Non consente di superare il sospetto di un contrasto con l'art. 3, comma primo, della Costituzione l'argomentazione secondo cui, giacché si tratterebbe di una «irragionevole ed immotivata» disuguaglianza in *bonam partem* (avendo il legislatore riconosciuto ai titolari di scarichi provenienti da pubbliche fognature di tipo misto un trattamento che è, seguendo la tesi che qui si è sostenuta, più favorevole rispetto a quello adottato nei confronti degli altri soggetti che effettuano scarichi che sono, dal punto di vista qualitativo, in tutto simili), non sarebbe possibile per il giudice remittente sollevare la questione dell'incostituzionalità della norma contenuta nell'art. 21, comma terzo, prima parte, della legge n. 319/1976, per difetto di rilevanza; il sospetto di un contrasto della norma in esame con l'art. 3 della Costituzione è infatti strettamente connesso a quello della non aderenza della norma stessa ad un'altro principio fondamentale, sancito dall'art. 10, comma primo, della Costituzione, che impone all'ordinamento interno di adeguarsi alle norme del diritto internazionale, e di cui si tratterà nel prosieguo.

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

La Corte costituzionale ha a più riprese affermato, in applicazione dell'art. 10, comma primo, della Costituzione, ed in aderenza alle pronunce della Corte europea di giustizia, che le direttive comunitarie che soddisfino al requisito dell'immediata applicabilità (cfr. C.C. n. 170/84 e Corte di giust. n. 19 gennaio 1991) devono entrare e permanere in vigore nello stato italiano senza che la legge ordinaria possa in qualche modo intaccarne l'efficacia e senza che sia necessario un atto formale di recepimento; non solo, giacché tali direttive devono ritenersi, una volta che sia venuto a scadere il termine concesso al legislatore nazionale per il recepimento, immediatamente applicabili nello stato italiano (cfr. C.C. n. 389/1990 che ha chiarito come, nel caso di conflitto tra diritto comunitario e diritto interno, è il primo che deve essere applicato, sempre che non contrasti con i principi fondamentali del nostro ordinamento e con i diritti inalienabili della persona; altresì Corte di giust. 13 novembre 1990 in relazione all'ulteriore obbligo, per il giudice nazionale, di interpretare il proprio diritto alla luce del testo e delle finalità della normativa comunitaria); la Corte costituzionale (n. 113/1995), ha inoltre chiarito che il principio dell'immediata applicabilità vale non soltanto per le direttive comunitarie, ma anche per le sentenze della Corte europea di giustizia, siano esse interpretative dei quesiti posti dai giudici nazionali ai sensi dell'art. 177 del trattato, siano esse applicative o interpretative di una norma comunitaria avente effetti diretti nell'ordinamento (C.C. n. 389/1989).

Rileva altresì ricordare che sempre la Corte europea di giustizia ha affermato (sent. n. 68/1988 del 21 settembre 1989) che, «quando una regolamentazione comunitaria non comporta alcuna posizione specifica che prevede una sanzione in caso di violazione ... l'art. 5 impone agli stati membri l'obbligo di prendere tutte le misure opportune per garantire la portata e l'efficienza del diritto comunitario», facendo in modo che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate in condizioni procedurali e nel merito analoghe a quelle applicabili in caso di violazioni del diritto nazionale, di natura ed importanza equiparabile e le quali conferiscano, comunque, alla sanzione, un carattere effettivo, congruo e dissuasivo (con possibilità, in caso di mancata attuazione nei termini, di individuare un nesso di causalità tra violazione dell'obbligo da parte dello Stato e il pregiudizio subito dal soggetto eventualmente leso, e obbligo per lo Stato inadempiente di risarcire il danno; cfr. Corte europea di giustizia 19 novembre 1991).

La direttiva CEE 21 maggio 1991, n. 271 all'art. 2 distingue, nell'ambito delle acque reflue urbane, tra acque reflue domestiche, che sono quelle che provengono esclusivamente da insediamenti di tipo residenziale e da servizi, e derivanti prevalentemente da metabolismo umano e da attività domestiche, e acque reflue industriali, che sono costituite da qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali o industriali, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento; si tratta di una distinzione che evidentemente trova la propria origine nella volontà del legislatore comunitario di distinguere i diversi reflui non per il tipo di provenienza, o per il soggetto titolare dello scarico, bensì per la natura dello scarico, e per la sua concreta potenzialità inquinante.

Il legislatore comunitario prevede per le acque reflue urbane (che, ricomprendendo sia le acque reflue domestiche che quelle industriali, corrispondono alle acque di scarico di un impianto fognario di tipo misto); una serie di requisiti che attengono non solo alla necessità di controllare ed autorizzare specificamente i reflui industriali in entrata (art. 11), ma anche alla necessità di effettuare analoghi controlli sui reflui in uscita dagli impianti (art. 12); viene in particolare, anche per le acque reflue urbane, prescritto l'obbligo di rispettare alcuni parametri predeterminati dalla legge (cfr. alleg. I B e tabella I allegata alla direttiva, ove si stabiliscono i valori massimi della concentrazione, o la percentuale di riduzione per BOD, COD e solidi sospesi); l'art. 19 stabilisce infine, quale termine ultimo per mettere in vigore, da parte degli stati membri, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 271/91, il 30 giugno 1993.

La legge n. 172/1995, modificando la disciplina degli scarichi, non solo non ha affrontato il problema del necessario adeguamento della normativa interna alla direttiva 271/91, il cui termine di recepimento è ampiamente scaduto (cfr. l'art. 1, comma quarto, della legge n. 172/1995), ma ha anche emanato disposizioni in antitesi con i principi stabiliti, con i limiti e gli obblighi ben precisi introdotti con la normativa comunitaria; senza dimenticare che il legislatore, nel ridisegnare la legge fondamentale in materia di scarichi, avrebbe dovuto tener conto anche:

1) della legge comunitaria 146/93, emanata il 22 febbraio 1994 ed entrata in vigore nel marzo 1995, che prevede all'art. 36, lettera c) l'adeguamento della normativa vigente alla disciplina comunitaria, a tal fine apportando alla prima ogni necessaria modifica ed integrazione allo scopo di «definire un quadro omogeneo e organico delle disposizioni di settore» e all'art. 37 che l'attuazione della direttiva 271/91 deve essere informata alla promozione di interventi necessari per proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative degli scarichi delle «acque reflue urbane» (con tale termine facendo evidentemente riferimento alla definizione di tali reflui fornita dalla direttiva stessa);

2) della legge n. 36/1994, i cui termini di attuazione sono anch'essi già trascorsi, e che all'art. 7 detta termini rigidi e predeterminati per l'attuazione della normativa comunitaria in relazione proprio alle acque reflue urbane.

La non rispondenza della nostra legislazione di settore alla normativa comunitaria, è stata già due volte sottolineata dalla Corte europea di giustizia, che ha condannato il nostro Paese per il contrasto tra la legge Merli e le direttive comunitarie, in particolare per la permissività del sistema sanzionatorio previsto (la nostra normativa viene definita «vaga») e per l'insufficienza delle sanzioni penali previste nell'art. 22 della legge n. 319/1976 (nel testo previgente), in relazione all'«inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, in quanto «insufficienti a garantire il rispetto della direttiva» (Corte di giust. 28 febbraio 1991 e 13 dicembre 1990).

La palese violazione degli obblighi che derivano al nostro Paese dall'appartenenza alla Comunità europea, ed il contrasto tra la direttiva e la legge comunitaria da un lato e l'art. 21, comma terzo, legge n. 319/1976 dall'altro, appaiono evidenti nel raffronto tra le prime norme, che in caso di scarico di acque reflue urbane impongono prescrizioni, obblighi, il rilascio di un'autorizzazione specifica, ed il rispetto di parametri di legge rigorosi, e la seconda, che crea una situazione di privilegio per alcuni soggetti, peraltro già esonerati, nei casi individuati dall'art. 9, ultimo comma, della legge n. 319/1976, dall'obbligo di munirsi dell'autorizzazione, e la cui condotta, in caso di violazione di quei limiti fissati con ampio margine discrezionale dalla regione, sarà sanzionata solo in via amministrativa.

Il legislatore nazionale, con le modifiche apportate alla legge Merli ha dimostrato quindi di non avere recepito il principio, chiaro, preciso, ed immediatamente applicabile nel nostro ordinamento, a partire dal 30 giugno 1993, dettato con la direttiva comunitaria 271/91, e in base al quale gli scarichi aventi pari potenzialità inquinante devono avere identico trattamento, indipendentemente da chi sia il titolare dello scarico stesso.

Violazione degli art. 9, comma secondo, 32 e 41 della Costituzione.

La regressione in campo sanzionatorio operata con l'art. 3 del d.-l. 17 marzo 1995, convertito con modifiche nella legge 17 maggio 1995, n. 172, fa nascere inoltre il sospetto della violazione di altri principi della Costituzione.

In particolare, per quanto riguarda l'art. 9, è pacifico, secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale, che con il termine paesaggio si sia voluto ricomprendere l'ambiente naturale nel suo complesso, quale ecosistema in cui gli esseri umani vivono, e alla cui tutela l'ordinamento giuridico è preordinato; si tratta di un diritto che le pronunce della Corte hanno riconosciuto come fondamentale e che, con l'introduzione di un sistema per il quale non rileva l'effettiva potenzialità inquinante dello scarico ed il conseguente degrado per l'ambiente, viene di fatto ad essere condizionato e limitato.

Per ciò che riguarda l'art. 32 ed il profilo della lesione alla salute, intesa anch'essa in senso ampio, come diritto di ogni cittadino a vivere in un ambiente naturale ed urbano salubre, appare evidente che la diminuita possibilità di intervento punitivo in sede penale, e la irragionevole introduzione di un sistema differenziato a seconda di chi sia il soggetto titolare dello scarico, indipendentemente dalla qualità dello stesso, si traduce nella sostanza in una minore tutela accordata alla salute, ed in un danno concreto per l'ambiente.

Infine, e per ciò che riguarda l'art. 41, è noto che, sulla base del disposto di tale norma, che vieta lo svolgimento dell'iniziativa economica privata in contrasto con l'utilità sociale, ed impone alla legge di determinare i programmi opportuni perché l'iniziativa economica possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali, è stato ritenuto vigente nel nostro ordinamento il principio del «chi inquina paga» (peraltro già da tempo affermato a livello internazionale, e sancito a livello europeo dalla legge n. 909/1986); la vigenza di tale principio, recepita dalla Corte nell'importante sentenza n. 127/1990 in materia di tutela della salute, contrasta in maniera evidente con una norma che sanziona solo in via amministrativa, e comunque in maniera inadeguata, gli scarichi delle acque reflue urbane non rispettosi dei parametri stabiliti dalla legge, mentre poi sanziona penalmente, e con pena alternativa, altri soggetti che magari hanno dovuto affrontare costi notevoli per adeguare i propri impianti alla normativa vigente e che scaricano reflui che hanno le medesime caratteristiche dal punto di vista qualitativo.

La mancata previsione di un sistema sanzionatorio che, per dirla con le parole della Corte europea di giustizia, abbia un carattere effettivo, congruo e dissuasivo, comporta quindi il sospetto della lesione anche dei diritti fondamentali sanciti negli artt. 9, 32 e 41 della Costituzione.

Dalle considerazioni esposte si desume che il presente giudizio non può essere definito allo stato degli atti, essendo pregiudiziale la risoluzione della sollevata questione di costituzionalità dell'art. 21, comma terzo, prima parte della legge n. 319/1976, applicabile nel caso di specie.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma terzo, prima parte della legge n. 319/1976 nella parte in cui prevede, nella modifica introdotta con l'art. 3 del d.-l. 17 marzo 1995, convertito con modifiche nella legge n. 172/1995, che «fatte salve le disposizioni penali di cui al primo ed al secondo comma, l'inosservanza dei limiti di accettabilità stabiliti dalle Regioni ai sensi dell'art. 14, comma secondo, ove non costituisca reato o circostanza aggravante, è punita con la sanzione amministrativa da lire tre milioni a lire trenta milioni», per violazione degli artt. 3, comma primo, 9, comma secondo, 10 comma primo e 32 della Costituzione, in relazione all'ipotesi di effettuazione di scarichi di pubbliche fognature, munite o meno di impianto di depurazione, e che convogliano liquami provenienti sia da insediamenti civili che produttivi;

Sospende il procedimento in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alla persona sottoposta alle indagini, al suo difensore, al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata al Presidente della Camera ed al Presidente del Senato.

Livorno, addì 1° settembre 1995

Il giudice per le indagini preliminari: BELSITO

N. 787

*Ordinanza emessa il 5 dicembre 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 ottobre 1995)
dal tribunale superiore acque pubbliche nel procedimento civile vertente tra Prosperi Raffaele e il comune di Cori ed altri*

Acque pubbliche e private - Previsione della natura pubblica di tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo - Creazione di un nuovo limite al diritto di proprietà e irragionevole equiparazione di tutte le acque aventi o non aventi attitudine ad usi di interesse pubblico con conseguente sottrazione delle stesse al dominio privato e violazione dei limiti di solidarietà economica e sociale.

(Legge 5 gennaio 1994, n. 36, art. 1, primo comma).

(Cost., artt. 2, 3 e 42).

IL TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE

Ha pronunciato la seguente ordinanza collegiale nella causa in sede di appello iscritta nel ruolo generale dell'anno 1992 al n. 82 vertita tra il sig. Prosperi Raffaele, elettivamente domiciliato in Roma, via Monserrato n. 34, presso lo studio dell'avv. Giancarlo Mazzullo che lo rappresenta e difende in virtù di mandato a margine del ricorso in appello, appellante, contro:

il comune di Cori rappresentato e difeso dall'avv. Maria Athena Lorinzio giusta delega a margine della comparsa di costituzione e risposta rilasciata dal sindaco legale rappresentante *pro-tempore* in forza di delibera G.M. n. 308 del 3 luglio 1992 ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via di villa Ada n. 57;

l'amministrazione provincia di Roma in persona del presidente Salvatore Canzoneri rappresenta e difesa per delega a margine della comparsa di costituzione e risposta dall'avv. Anna Pia Marcotullio e presso la medesima domiciliata in Roma, via IV Novembre, 119/A;

il Ministero dei lavori pubblici in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato *ope legis* domiciliata in via dei Portoghesi n. 12, Roma;

il comune di Artena rappresentato e difeso dall'avv. Maria Athena Lorizio giusta delega a margine della comparsa di costituzione e risposta rilasciata dal sindaco legale rappresentante *pro-tempore* ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via di Villa Ada n. 57, appellati;

il Ministero dell'agricoltura in persona del Ministro in carica;

la regione Lazio in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, citati non comparsi.

Oggetto: appello avverso la sentenza del T.R.A.P. di Roma 7 novembre-3 dicembre 1991, n. 12/91 notificata il 27 aprile 1992.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il comune di Cori, vantando diritti di uso civico sul lago di Giulianello, convenne Raffaele Prosperi che si dichiarava proprietario del lago, innanzi al commissario per gli usi civici del Lazio. L'alto commissario respinse la domanda dell'amministrazione comunale di Cori. Su gravame del comune soccombente l'apposita sezione presso Corte d'appello di Roma, con sentenza del 26 aprile 1986, dichiarò l'incompetenza del commissario a conoscere della demanialità del lago, rimettendo le parti davanti al T.r.a.p. di Roma.

Riassunto il processo, il comune di Cori chiese dichiararsi la natura pubblica delle acque del lago in contestazione. Alla domanda aderirono l'amministrazione statale e cioè i Ministeri dell'agricoltura e dei lavori pubblici, nonché la provincia di Roma, mentre la regione rimase contumace ed il Prosperi si oppose al riconoscimento di demanialità. Al termine del giudizio, il tribunale regionale delle acque pubbliche, con sentenza del 3 dicembre 1991, ha dichiarato la natura pubblica del lago di Giulianello in agro di Artena con esclusione dei diritti dei privati sul lago stesso.

Secondo il giudice *a quo*, che si distacca dall'espletata c.t.u., nella fattispecie deve trovare applicazione l'art. 1 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1175, in base al quale sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti, e lacuali che abbiano attitudine ad usi di pubblico interesse generale. Nella specie il lago di Giulianello, nonostante la scarsità del bacino imbrifero di appena due chilometri quadrati, adempie alla funzione di colatoio, consente l'allevamento del bestiame e lo sfruttamento della pescosità delle acque. Avverso questa decisione ricorre il Prospero. Resistono il comune, l'amministrazione provinciale ed il Ministero dei lavori pubblici.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La proprietà dei beni, sancisce l'art. 42 della Costituzione, è pubblica o privata. Il regime delle acque prevedeva — da sempre nel corso dei secoli — prima della entrata in vigore della legge 5 gennaio 1994, n. 36, un riparto tra acque pubbliche ed acque private. Questo riparto, dal profilo normativo, era costituito, alla data di istituzione del Regno d'Italia, su base, per così dire, ontologica, cioè su di una determinazione testuale delle acque da considerare pubbliche: si trattava dei fiumi e dei torrenti; non venivano menzionati neppure i laghi, in relazione ai quali diverse disposizioni codicistiche, specie per le accessioni, ne indicavano il carattere privato. Tuttavia la indicazione del codice non fu ritenuta tassativa e tre dottrine si contesero il campo: la pubblicistica, la privatistica e la mista, con l'ulteriore complessità dovuta alla prospettata distinzione fra pubblicità e demanialità. In effetti la compresenza dell'interesse pubblico e di quello privato era palese, sia per la natura oggettiva del bene acqua, che è di interesse vitale per tutti, sia per il suo inscindibile legame con la terra: il diritto all'acqua, prescindendo dal dominio terriero, è, ancor oggi, assai discutibile, e non può risolversi tranquillamente in un diritto d'uso, né l'acqua dolce viene compresa fra le *res communes omnium*, come il mare o l'aria.

Il travaglio dottrinale, che già era indirizzato verso il metodo teleologico di individuazione dell'acqua pubblica, riuscì a rinvenire, dopo il decreto del 1916 non ratificato, e dopo il regolamento del 1917, la formula che trovò espressione nel decreto luogotenenziale n. 2161 del 1919 e, successivamente, nell'art. 1 del testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775, formula per la quale erano pubbliche le acque che «abbiano od acquistino attitudini ad usi di pubblico generale interesse».

Questa formula aveva il duplice pregio, da un canto, di consentire la identificazione dell'acqua pubblica senza indicazioni tassative che, in definitiva, pur rispettando lo stesso principio, in quanto la ragione del pubblico interesse stava in *re ipsa*, attesa la rilevanza dei corpi idrici indicati, non potevano essere esaustive; d'altro canto aveva il pregio di assorbire i due concetti di pubblicità e demanialità nella proprietà pubblica, rispettando il principio tradizionale del dominio inscindibile del corpo idrico: contenente e contenuto, alveo o invaso e acqua. Restava la questione delle acque sotterranee, posta e risolta per la prima volta con un oculato sistema, dal testo unico del 1933, ormai, bisognoso di rifacimenti e modifiche, ma chiaro nella applicazione del criterio teleologico.

Su questo tessuto normativo viene ad incidere la legge 5 gennaio 1994, n. 36, art. 1, con l'affermazione che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche».

Or nell'esame della legittimità costituzionale della cennata legge è possibile seguire due vie: da una parte si può prescindere da quella che è la finalità della legge, rilevabile dai lavori preparatori, anche attraverso il travaglio testuale, e dalle dichiarazioni espresse nella separata ma collegata legge di pari data n. 37; d'altra parte si può tener conto di tali finalità.

La prima via offre un forte sospetto di non costituzionalità della novella in esame, tanto dal profilo dell'art. 2 che dell'art. 3 e 42 della Costituzione.

Va osservato, infatti, che la legge nuova non pone un limite al diritto di proprietà, in vista di un interesse pubblico da tutelare, ma, al contrario, parifica tutte le acque indiscriminatamente, sia che abbiano attitudine ad usi di pubblico interesse sia che non ne abbiano, e le sottrae integralmente al dominio privato, trascurando i limiti della solidarietà economica e sociale, che potrebbero giustificare la cennata sottrazione, le ragioni che a norma dell'art. 3 consentono una ragionevole parificazione di cose diverse o discriminazione di cose uguali, ed i motivi che possono giustificare la proprietà pubblica.

La legge n. 36 del 1994, pertanto, mostra di creare un nuovo demanio pubblico, fatto non già di ciò che serve al pubblico, e di cui la potestà pubblica deve poter fare uso per servire interessi pubblici, bensì di beni per i quali la ricerca della ragione d'interesse pubblicistico sale a caratteri generalissimi: l'acqua è, certamente, un bene essenziale alla vita, ma non è, dal profilo materiale, un bene unitario, perché esistono una quantità infinita di acque, che non suscitano il pubblico interesse e non sono unificabili dal profilo della qualità «acqua» come bene essenziale alla vita; altrimenti, tutti i beni possono dirsi, con riguardo ad un interesse generalissimo, necessari alla vita.

Lo sono i beni ambientali, che, non per questo sono demanio pubblico in una unificata totalità, né, per proteggere l'ambiente, occorre che il bene ambientale sia di proprietà pubblica.

La ragione ispiratrice della legislazione in esame risiede, proprio, nella tutela ambientale, ma questa non giustifica la proprietà pubblica di tutti i territori dello Stato, ove vi sia acqua: l'espressione legislativa è categorica ed è riferita a tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte. Forse questa ultima espressione può lasciare perplessità sulla idea di un dominio di ciò che non si possiede, come l'acqua non emunta, sottostante a terreno privato, ma la lettera è chiara. Ed in base al testo sono pubbliche le opere private, gli invasi, i canali, le cisterne, gli stagni, gli acquitrini, i fossati, perfino gli scarichi, le terre umide, le risaie ecc.

La identificazione della demanialità in sostanza, senza la identificazione specifica del criterio di individuazione, non sembra rispondente al principio costituzionale e crea, in relazione alle acque, un regime del tutto diverso da quello relativo ad ogni altra ragione di demanialità, per la quale, anche se non dichiarata, la ragione pubblica è evidentissima e non confusa con esigenza di carattere generalissimo ed ambientale.

Da quest'ultimo profilo, invece, è ben pregevole l'intento normativo, ma la disposizione adottata sembra in contrasto con tutto quanto è stato finora disposto in relazione all'ambiente, come bene immateriale, la cui tutela non può prevedere demanializzazione se non per beni specifici, per i quali si coglie *la ratio* della sottrazione alla proprietà privata.

Non sembra, infine, che la legge denunciata autorizzi una concezione nuova del demanio ed una visione dell'acqua come bene che non forma oggetto di dominio bensì di uso, inteso come potestà di disporre nell'interesse dei cittadini, che in effetti ne godono; tuttavia anche così — ed anzi a maggior ragione — un criterio di identificazione dei limiti di questa potestà non potrebbe far difetto e non potrebbe non essere scorto in un dato oggettivo, inerente alla attitudine del bene che ne costituisce oggetto materiale. Sicché il combinato disposto dagli artt. 2-3 e 42 della Costituzione non sembra possano consentire l'integrale trasferimento di tutte le acque (e relativi terreni di contenimento) nell'ambito del pubblico demanio idrico, con l'abolizione di ogni proprietà privata.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, in relazione agli artt. 2-3 e 42 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza anche al Presidente del Consiglio dei Ministri e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Roma, addì 5 dicembre 1994.

Il presidente: PALAZZOLO

n. 788

*Ordinanza emessa il 22 settembre 1995 dal tribunale di S. Maria Capua Vetere
nel procedimento penale a carico di Iorio Francesco*

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà ha concorso a pronunciare un provvedimento sulla libertà personale (nella specie: arresti domiciliari) - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice nel dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Compressione del diritto di difesa - Lesione della presunzione di non colpevolezza dell'imputato - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432/1995.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

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

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento a carico di Iorio Francesco; alla pubblica udienza dibattimentale del 22 settembre 1995;

Premesso che:

con decreto del 23 luglio 1994 emesso dal g.i.p. in sede veniva disposto il giudizio — innanzi a questa sezione — nei confronti di Iorio Francesco per i delitti di tentata estorsione e di estorsione, commessi in danno dei fratelli Del Prete Antonio e Carmine, in S. Arpino, in epoca anteriore e prossima al novembre 1993;

in data 15 giugno 1994 veniva emessa dal tribunale del riesame composto — tra l'altro — dal dott. Pasquale Giuliano, quale presidente, e dalla dott.ssa Stefania Daniele, quale giudice — a seguito di istanza di riesame avverso l'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal g.i.p. — sede in data 3 maggio 1994 nei confronti dello Iorio — ordinanza con la quale, in parziale riforma di detto provvedimento custodiale — confermando peraltro i ritenuti gravi indizi di colpevolezza in ordine ad ambedue i reati contestati —, veniva sostituita la misura della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari;

apertosi il dibattimento, veniva completata l'istruttoria dibattimentale ed il processo veniva rinviato all'odierna udienza per la sola discussione;

in tale sede il pubblico ministero, ricordando che due componenti l'attuale collegio avevano già partecipato al suddetto procedimento di riesame, sollecitava il tribunale a sollevare questione di costituzionalità dell'art. 34 del c.p.p. alla luce della sentenza n. 432/1995 della Corte costituzionale, depositata in data 15 settembre 1995, che produceva, la quale — a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale di Avezzano — aveva dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice per le indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato».

TANTO PREMESSO IN FATTO, OSSERVA

La Corte costituzionale, con la menzionata sentenza, pervenendo a diversa conclusione rispetto al suo precedente orientamento sul punto (cfr. sent. n. 502 del 1991), ha ritenuto che la decisione emessa dal g.i.p. in tema di sussistenza dei «gravi indizi di colpevolezza» — di cui all'art. 273 del c.p.p. —, involgendo un giudizio di merito circa l'idoneità degli elementi raccolti a fondare una elevata probabilità di condanna, non può non riflettersi sulla serenità ed imparzialità di giudizio, qualora il medesimo giudice partecipi al collegio chiamato a decidere sul medesimo fatto.

In tal senso la Corte, nella succitata sentenza, ha ritenuto sussistente il pericolo che «la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla cosiddetta forza della prevenzione, e cioè da quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento».

L'articolato ragionamento della Corte e le assai condivisibili — e da più parti auspiccate — conclusioni cui la stessa è pervenuta non possono — ad avviso del collegio — non far porre la questione di legittimità costituzionale anche nella fattispecie in esame, considerato che il tribunale del riesame deve procedere anch'esso a quelle valutazioni — con tutti gli amplissimi poteri riconosciutigli dall'art. 309 del c.p.p. — già effettuate dal g.i.p.

Nel caso di specie — come già precisato in premessa — due componenti dell'attuale collegio hanno partecipato al collegio del tribunale del riesame che, con la sopra menzionata decisione, ritiene sussistenti i gravi indizi di colpevolezza nei confronti di Iorio Francesco, in ordine ai medesimi fatti su cui oggi è chiamato a pronunciarsi.

Tale fatto, come più sopra evidenziato, può concretare quel pericolo di «prevenzione» che ha indotto la Corte a pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del c.p.p.

La questione, per tutto quanto sinora osservato, appare *ictu oculi* rilevante e non manifestamente infondata.

In ordine a tale ultimo parametro va solo aggiunto che ove si consentisse la partecipazione al giudizio dibattimentale del giudice componente il collegio del tribunale per il riesame che abbia ritenuto sussistere i gravi indizi, ne deriverebbe una evidente violazione dei principi costituzionali di parità di trattamento normativo di situazioni analoghe (art. 3 Cost.), della inviolabilità della difesa in ogni stato e grado del procedimento (art. 24, secondo comma, Cost.), nonché della stessa presunzione di non colpevolezza sino a condanna definitiva (art. 27, secondo comma, Cost.).

Ed invero, ove si consentisse l'identità di giudice nelle situazioni su richiamate, evidente sarebbe la disparità di trattamento rispetto al cittadino giudicato da giudici non «prevenuti» (nei sensi precisati dalla Corte costituzionale nella menzionata sentenza), nonché il pregiudizio arrecato all'esercizio del diritto di difesa rispetto ad un siffatto giudice, che al contempo non apparirebbe garantire adeguatamente all'imputato il suo diritto a non essere considerato colpevole sino a sentenza di condanna.

La sussistenza di tali presupposti di fatto e di diritto impone al tribunale di sollevare la sopraesposta questione di costituzionalità, con conseguente sospensione del presente processo e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 della legge n. 87 del 1953, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del vigente codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a svolgere le funzioni di giudice del dibattimento dei componenti del collegio del tribunale per il riesame che abbia ritenuto sussistenti i gravi indizi di colpevolezza di cui all'art. 273 del c.p.p. nei confronti dell'imputato, e che pertanto abbia confermato il provvedimento applicativo della misura cautelare personale, per contrasto con gli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché sia risolta la prospettata questione di legittimità;

Dispone che la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Manda alla cancelleria per tutti i conseguenti adempimenti.

Così deciso in S. Maria Capua Vetere, addì 22 settembre 1995

Il presidente: GIULIANO

I giudici: DANIELE - MAGI

N. 789

Ordinanza emessa il 24 luglio 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Masi Pietro

Misure cautelari - Misure cautelari personali - Condizioni - Applicabilità per i delitti punibili con la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni - Lamentata omessa previsione per i delitti punibili con reclusione militare - Disparità di trattamento.

(C.P.P. 1988, artt. 280 e 287).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ritenuto:

che in data 21 luglio 1995 il procuratore militare in sede ha chiesto a questo g.i.p. l'applicazione di misura cautelare coercitiva o di misura cautelare interdittiva nei confronti del capo 1^a classe Masi Pietro, nato il 28 giugno 1954 a Taranto, per il reato di concorso in truffa militare pluriaggravata (artt. 110 c.p.; 47 n. 2 e n. 234, primo e secondo comma, c.p.m.p.);

che — a parte l'accertamento sulla sussistenza delle esigenze cautelari — all'applicabilità di misure coercitive o interdittive per il reato *de quo*, per cui è della legge stabilita la pena della reclusione militare, si oppone il tenore letterale rispettivamente degli artt. 280 e 287 c.p.p., che tali misure prevedono per reati per i quali è prevista la «reclusione»;

che, trattandosi di libertà personale e quindi di materia così fondamentale da aver introdotto il costituente ad ammettere restrinzioni «nei soli casi ... previsti dalla legge» (art. 13), non ritiene questo giudice di poter applicare misure cautelari anche ai reati per i quali è stabilita la pena della reclusione militare;

che, d'altronde, la diversità tra reclusione e reclusione militare è ben attestata dagli artt. 22 e 26 c.p.m.p., che per la pena militare dettano una disciplina diversa da quella della reclusione, e dalla stessa giurisprudenza (regolatrice e della Corte costituzionale);

che, di fronte a normative dettate per la pena comune della reclusione, mai hanno sancito che per ciò solo e automaticamente queste dovessero applicarsi anche alla pena militare della reclusione militare; e dall'art. 23 c.p.m.p., per cui solamente le generiche denominazioni di «pene detentive» e «restrittive della libertà personale» sono idonee a ricomprendere, oltre alle pene indicate nell'art. 18, primo comma, c.p., anche quella della reclusione militare (v. in materia i previgenti artt. 308, 313 e 314 c.p.m.p.);

che, d'altra parte, l'interpretazione qui adottata non comporta affatto che misure restrittive o interdittive non siano mai applicabili per i reati militari, in quanto, a parte quelli punibili con l'ergastolo, per numerosi di questi è prevista la pena comune della reclusione;

che comunque un certo orientamento ad escludere dalle misure restrittive i reati militari in quanto tali si desume dalla disciplina, connessa e quella qui in esame, dell'arresto in flagranza di reato (artt. 380 e 381 c.p.p.), laddove si menzionano esplicitamente dei reati comuni (artt. 624, 316, 582, 646 ecc. c.p.), senza considerare e quindi escludendo i corrispondenti reati militari (artt. 230, 218, 223, 234, 235 ecc. c.p.m.p.);

che tuttavia appare irrazionale, e quindi lesivo del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), che gli artt. 280 e 287 c.p.p. non prevedano l'applicabilità di misure, rispettivamente, coercitive e interdittive per i reati militari per cui è stabilita la reclusione militare, alle settesse condizioni che le rendono applicabili ai reati comuni, o ai reati militari punibili con la reclusione;

che la questione di legittimità è rilevante nel presente giudizio in quanto per il reato di truffa militare aggravata (art. 234 primo e secondo comma c.p.m.p.) è prevista la reclusione militare da uno a cinque anni, e quindi superiore nel massimo a tre anni;

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale degli artt. 280 e 287 del c.p.p., in parte de quo, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti in copia alla Corte costituzionale;

Dispone che l'ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Padova, addì 24 luglio 1995

Il giudice: ROSIN

95C1443

N. 790

Ordinanza emessa il 10 maggio 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Matera nel procedimento penale a carico di Grassano Pietro

Armi e materie esplodenti - Esonero dall'obbligo di denuncia ex art. 38 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza delle cartucce «a pallini» e «a pallettoni» per armi da caccia, in numero inferiore a mille esemplari - Mancata previsione di detto esonero altresì per le cartucce a palla unica in numero inferiore a mille di arma da caccia - Violazione del principio di ragionevolezza per il trattamento normativo differenziato di situazioni difformi di fatto ma identiche in relazione alla finalità della legge.

(Legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 26).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Esaminata l'istanza con la quale il p.m. ha chiesto l'archiviazione del procedimento a carico di Grassano Pietro ovvero che, in caso contrario, venisse sollevata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 110/1975, esponendo quanto segue:

«All'indagato viene ascritta la detenzione di n. 10 cartucce caricate a palla unica per fucile da caccia cal. 12 senza averne fatto denuncia all'autorità locale di pubblica sicurezza: fattispecie sanzionata dall'art. 697 c.p. in relazione all'art. 38 t.u.p.s.

In questo caso il detentore, pur avendo regolarmente denunciato l'arma cui le munizioni ineriscono e pur essendo altresì munito di licenza di porto per uso di caccia, non potrebbe beneficiare della deroga (al generale obbligo ex art. 38 cit.) prevista dall'art. 26 della legge n. 110/1975, in quanto tale disposizione si riferisce a una particolare categoria di munizioni da caccia, ossia alle cartucce "a pallini": categoria nella quale si fanno rientrare tutte le munizioni a proiettili multipli, altrimenti dette "spezzate", fra cui anche quelle caricate a pallettoni, le quali, per caratteristiche balistiche e ordinaria destinazione d'uso, non si differenziano in maniera sensibile dalle cartucce a palla unica che restano nonostante ciò escluse, per definizione, dal novero delle munizioni che si possono detenere, nel limite numerico di mille esemplari, senza necessità di denuncia e alla sola condizione che risulti denunciata l'arma di riferimento.

Tale differente regime, introdotto all'art. 26 della legge n. 110/1975 ed avente immediato riflesso sulla configurabilità del reato ascrivibile all'indagato (art. 697 c.p. in rel. all'art. 38 t.u.p.s.), corrisponde a situazioni di fatto fra loro diseguali soltanto all'apparenza ma del tutto omologabili quanto alla sostanza, ossia alla *ratio* che presiede all'art. 26 cit. e che si individua nella volontà legislativa di allentare i controlli di polizia in considerazione di circostanze più favorevoli e rassicuranti quali: lo stretto rapporto funzionale fra le munizioni e l'arma (già denunciata), la specifica destinazione venatoria delle cartucce, l'essere queste, entro un dato limite numerico, la normale dotazione dell'arma.

La normativa in esame (art. 26 della legge n. 110/1975) sembra pertanto contrapporsi al principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Tale principio, secondo gli orientamenti espressi dalla Corte regolatrice, comporta l'inammissibilità di un trattamento normativo differenziato quando, pur a fronte di situazioni di fatto difformi, identica sia la finalità della legge considerata».

Poiché le motivazioni, poste a base della questione sollevata dal p.m., vengono pienamente condivise dal giudicante.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 18 aprile 1975, n. 110, per sospetto contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede l'esenzione dall'obbligo di denuncia ex art. 38 t.u.p.s. per il possessore di cartucce da caccia a palla unica in quantità non eccedente i mille esemplari;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla predetta questione di legittimità;

Sospende il procedimento;

Ordina che a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al p.m. ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Matera, addì 10 maggio 1995

Il giudice per le indagini preliminari: ELIA

95C1444

N. 791

*Ordinanza emessa il 3 luglio 1995 dal pretore di Roma
nel procedimento civile vertente tra Chelli Barbara e il prefetto di Roma*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Notificazione del provvedimento sanzionatorio - Termine di centocinquanta giorni decorrente dall'accertamento dell'infrazione - Decorrenza di detto termine, in caso di identificazione successiva del trasgressore, dall'identificazione stessa - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla identificabilità del trasgressore, ossia dalla formalità di trascrizione, iscrizione o annotazione in pubblici registri - Incidenza sul diritto di difesa - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 255/1994 di non fondatezza di analoga questione (relativa al precedente codice della strada) ma con motivazione, secondo il giudice rimettente, favorevole all'accoglimento della presente questione.

(D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 201, primo comma).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa r.g. 2229/1995, promossa da Chelli Barbara nei confronti del prefetto di Roma, con ricorso depositato il 21 gennaio 1995; a soluzione della riserva formulata il 4 aprile 1995.

Il prefetto della provincia di Roma, in data 31 agosto 1994, ha reso, nei confronti della signora Barbara Chelli, ordinanza ingiuntiva n. 14310, per il pagamento della sanzione amministrativa di L. 110.000, oltre spese di notificazione.

Il provvedimento sanzionatorio è stato notificato il 28 dicembre 1994 alla ingiunta, nella sua qualità di proprietaria dell'autoveicolo Renault 9 tg. LI 310765 e, quindi, quale obbligata in solido con il trasgressore, ex artt. 196 d.lgs. n. 285/1992 e 6 legge n. 689/1981, al pagamento delle somme dovute per violazione di disposizioni del codice della strada, punite con sanzione amministrativa.

L'atto presupposto dell'azione sanzionatoria è costituito dal verbale di accertamento di infrazione dell'art. 158 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (sosta in luogo riservato a parcheggio per invalidi) elevato dai vigili urbani, il 25 maggio 1993 alle ore 14,40, in Roma, in via Garibaldi all'altezza del civico 121.

La contestazione dell'infrazione è stata effettuata il 2 febbraio 1994, con atto notificato alla signora Barbara Chelli a mezzo del servizio postale.

Sul verbale di accertamento figura un sigillo con la dizione «notizie pervenute al servizio il 17 novembre 1993» e la sottoscrizione illeggibile di «funzionario incaricato».

Avverso l'ordinanza ingiuntiva di cui sopra l'obbligata solidale ha proposto opposizione dinanzi questo pretore con ricorso depositato il 21 gennaio 1995, agli effetti degli artt. 22 e 23 legge n. 689/1981.

La ricorrente ha eccepito la prescrizione (*rectius*: la estinzione) dell'obbligazione di pagamento della somma dovuta per la suddetta sanzione amministrativa, posto che la notificazione del correlativo verbale di accertamento dell'infrazione presupposta era stata effettuata, nei suoi confronti, il 2 febbraio 1994, e, quindi, oltre il termine di centocinquanta giorni dall'accertamento del fatto (25 maggio 1993), come previsto dall'art. 201, primo comma, del d.lgs. n. 285/1992, nei casi in cui la contestazione immediata non fosse stata possibile.

Deduceva, altresì, difese in merito.

Ricorso e decreto di fissazione dell'udienza di discussione erano notificati alle parti a cura della cancelleria.

Con fascicolo e comparsa di costituzione depositati in cancelleria il 28 febbraio 1995 si costituiva la prefettura di Roma, contestando l'eccezione di estinzione della pretesa punitiva, deducendo testualmente che «la notificazione è avvenuta nel termine di centocinquanta giorni come previsto dall'art. 201 c.d.s. dalla identificazione del responsabile dell'infrazione, identificazione resa problematica per l'avvenuto passaggio di proprietà dell'autovettura e dal conseguente problema di verificare al p.r.a. i dati necessari all'accertamento».

All'udienza del 7 marzo 1995 la ricorrente dichiarava, che alla data dell'infrazione (25 maggio 1993) il veicolo era già di sua proprietà ed alla successiva udienza del 4 aprile 1995 depositava copia dell'atto di acquisto del veicolo, intervento in data 16 aprile 1993 per atto notar Bernardini di Manciano, copia del foglio complementare dell'autoveicolo recante la trascrizione della predetta vendita al p.r.a. di Livorno in data 6 luglio 1993, nonché copia della richiesta di trascrizione ricevuta dal p.r.a. di Livorno in pari data.

Il pretore si riservava sulle richieste delle parti.

Tanto premesso in fatto il giudice rileva quanto segue in diritto.

Ai fini della decisione della causa assume rilievo logico prioritario delibare la fondatezza della questione preliminare, proposta dalla opponente, in ordine all'intervenuta estinzione dell'azione di pagamento fatta valere dalla prefettura di Roma, trovando applicazione il disposto dell'art. 201, quinto comma, del d.lgs. n. 285/1992, secondo il quale la notifica avrebbe dovuto essere effettuata entro centocinquanta giorni dal fatto, a pena di estinzione dell'obbligazione di pagamento.

La ricorrente ha rilevato, al riguardo, che il verbale le era stato notificato il 2 febbraio 1994, e, quindi, dopo duecentocinquanta giorni dal fatto, intervenuto il 25 maggio 1993.

Deve correlativamente valutarsi la difesa della opposta amministrazione diretta ad impedire la suddetta eccezione attraverso il richiamo del disposto dell'art. 201 del d.lgs. n. 285/1992, laddove al primo comma sancisce che «qualora l'effettivo trasgressore o altro dei soggetti indicati sia stato identificato successivamente, la notifica può essere effettuata agli stessi entro centocinquanta giorni dall'identificazione».

In sintesi, l'applicazione dell'art. 201, primo comma, per la parte sopra trascritta, è rilevante ed influente ai fini del decidere le questioni prospettate dalle parti, posto che dal riscontro della copia del verbale di accertamento della violazione del 25 maggio 1993 risulta che l'identificazione della opponente, quale proprietaria del veicolo (e, quindi, quale soggetto obbligato solidalmente con il trasgressore al pagamento della sanzione pecuniaria relativa all'infrazione presupposta) sarebbe intervenuta il 17 novembre 1993.

Da quest'ultimo termine, e non dal fatto, decorrerebbero, quindi, i centocinquanta giorni di cui all'art. 201, primo comma, del d.lgs. n. 285/1992, con conseguente tempestività della notifica del verbale effettuata il 2 febbraio 1994.

La opponente, ha obiettato e documentato, al riguardo, di aver diligentemente svolto gli oneri di pubblicità previsti dalla normativa vigente, e, cioè, di aver richiesto ed ottenuto dal p.r.a. di Livorno la trascrizione dell'atto di compravendita del 16 aprile 1993, relativo all'autoveicolo *de quo*, con formalità eseguita il 6 luglio 1993.

In sintesi, dal 6 luglio 1993 l'amministrazione opposta era nella condizione di procedere alla tempestiva contestazione del verbale di infrazione elevato il 25 maggio 1993; senza dover attendere né il 17 novembre 1993 per effettuare l'accertamento sulla proprietà del mezzo, né il 2 febbraio 1994 per notificarlo.

Le suddette notazioni consentono al pretore di osservare che la parte della sopra trascritta disposizione del primo comma dell'art. 201 d.lgs. n. 285/1992 appare di dubbia legittimità rispetto ai principi fondamentali, onde deve essere sollevata di Ufficio questione incidentale di costituzionalità di essa, non essendo manifestamente infondato il suo contrasto con l'art. 24 della Costituzione, per le ragioni di seguito esposte.

Con sentenza del 23 giugno 1994, n. 255 (in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª serie speciale, 29 giugno 1994, n. 27) la Corte costituzionale ha dichiarato infondata, in relazione all'art. 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, primo comma, d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, come modificato dall'art. 22 della legge 24 marzo 1989, n. 122, nella parte in cui ha elevato a centocinquanta giorni il termine per la notifica al trasgressore del verbale di accertamento dell'infrazione al codice della strada.

Detta norma, per ciò che attiene alla statuizione del termine per la contestazione dell'infrazione (centocinquanta giorni), è recepita dal testo vigente dell'art. 201, primo comma, del d.lgs. n. 285/1992.

Le motivazioni della declaratoria di infondatezza della decisione richiamata hanno valenza di principio generale e, sono, quindi, riferibili anche al primo comma del richiamato art. 201, che, sul punto, è riproduttivo della norma sottoposta a vaglio di costituzionalità.

Ha osservato, al riguardo, la Corte che la determinazione di un termine più «congruo» (ampliato da novanta a centocinquanta giorni) per la notifica al trasgressore e agli altri coobbligati, risiede nel fatto che, specie nei centri urbani, l'amministrazione deve provvedere ad una mole di contestazioni tale da rendere necessario un lasso di tempo sufficiente a farvi fronte.

Ha precisato, però, la Corte che, «la determinazione di un termine congruo a tali fini non può, perciò, essere rimessa alla discrezionalità del legislatore che, ovviamente, deve esercitarla nei limiti della ragionevolezza».

«La scelta legislativa, di conseguenza, potrebbe essere censurata in sede di sindacato di costituzionalità solo se il termine dovesse apparire irragionevole nel bilanciamento fra le esigenze organizzative dell'amministrazione e le esigenze difensive del soggetto destinatario della contestazione».

«(...) Un ulteriore prolungamento del termine, non potrebbe, perciò, non porre dubbi di costituzionalità in termini di ragionevolezza».

In proposito si deve, difatti, considerare che ad eventuali difficoltà di ordine amministrativo, cui finora si è ritenuto di far fronte con il prolungamento dei termini, ben potrebbe avviarsi con misure tali da assicurare un più equo temperamento tra le contrapposte esigenze, realizzando cioè, in armonia con l'art. 97 della Costituzione, una migliore efficienza degli uffici amministrativi, (...) senza creare ulteriori difficoltà ai soggetti destinatari della contestazione.

Alla stregua dei suddetti principi risulta evidente che il predetto termine di centocinquanta giorni, (già recato dall'art. 141, primo comma, del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393), ora recepito nell'art. 201, primo comma, d.lgs. n. 285/1992, rappresenta il punto di equilibrio, non suscettibile di ulteriore sbilanciamento tra le esigenze organizzative della p.a., funzionali alla contestazione della violazione ai fini sanzionatori ed il diritto del responsabile, o dell'obbligato, chiamato a difendersi, di salvaguardare i propri interessi, con effettiva possibilità di esercitare pienamente le correlative facoltà, senza incorrere nelle limitazioni conseguenti da ingiustificati ampliamenti temporali del suddetto termine, i quali comporterebbero — secondo le valutazioni della decisione richiamata — una eccessiva postergazione della fase difensiva, rispetto all'evento, idonea a rappresentare impedimento anche della memoria storica del fatto, e, quindi, tale da rendere difficoltoso il diritto di difesa.

Sotto questo profilo la disposizione dell'art. 201, primo comma, d.lgs. n. 285/1992, nella parte in cui consente il decorso dei centocinquanta giorni dall'«identificazione» dei soggetti obbligati e non dal fatto, si configura quale principio derogativo del sistema di equilibrio degli opposti interessi, richiamato dalla suddetta sentenza, in quanto idoneo a provocare, di fatto, un consimile ampliamento.

La norma, invero, introduce una causa di sospensione del decorso dei termini del procedimento di contestazione che, però, non è sottoposta, a propria volta, a condizioni o termini che la disciplinino, in modo tale da assicurare il bilanciamento tra le opposte esigenze organizzative della p.a. e difensionali del soggetto chiamato a tutelarsi.

La sospensione si esaurisce con l'«identificazione» del responsabile e non con la sua «identificabilità», onde, il suo permanere in atto è rimesso al completo ed imperscrutabile arbitrio della p.a., cui sola compete l'attività funzionale a tale individuazione, in assenza, peraltro, di obbligo di palesare o motivare le ragioni giustificative di eventuali dilazioni dovute a qualsiasi titolo o causa.

In sintesi, eventuali deficienze organizzative, incapacità operative degli uffici accertatori della p.a., possibili inattività, inadempienze, omissioni o ritardi di essi, rappresentano disfunzioni che nemmeno astrattamente sono prese in considerazione dal disposto dell'art. 201, primo comma, per la parte sopra richiamata, quali cause di esclusione della sospensione del decorso del termine iniziale dei centocinquanta giorni per la notifica della contestazione al destinatario.

Né la sospensione si esaurisce, allorché, come nella specie, le esatte generalità dell'obbligato fossero conoscibili attraverso diligente e tempestivo esame delle formalità trascritte in pubblici registri, come il p.r.a.

Detta disposizione, quindi, nel consentire di fatto un illimitato ampliamento del termine di contestazione della violazione, rimesso esclusivamente al potere discrezionale dell'amministrazione, è idonea a sbilanciare il richiamato equilibrio del binomio di interessi preso in considerazione dalla sentenza n. 255/1994 della Corte, a danno del diritto di difesa del soggetto che fosse chiamato a corresponsarsi ad un addebito divenuto storicamente lontano, per ragioni immeritevoli di tutela.

La disposizione, pertanto, così come formulata, rappresenta una scelta irragionevole del legislatore rispetto ai principi dell'art. 24 della Costituzione, in tutte le ipotesi in cui la dilazione fosse addebitabile a fatto colposo o doloso dell'amministrazione o a cattivo andamento della sua organizzazione, in ordine ai quali non è ravvisabile, ovviamente, alcuna prevalente esigenza pubblica, rispetto all'obbligo costituzionale di garantire la pienezza dell'esercizio del diritto di difesa. Viepiù la scelta legislativa appare atta ad incidere ingiustamente sul diritto di difesa del destinatario della notifica, nei casi in cui esso abbia provveduto a tutti gli adempimenti di pubblicità che consentirebbero la sua pronta identificazione.

In conclusione non pare costituzionalmente legittimo, sotto il profilo dell'art. 24, che il termine possa decorrere dalla «identificazione» del soggetto e non piuttosto dalla sua «identificabilità», facendo, così, irragionevolmente gravare sul diritto di difesa di esso disfunzioni o responsabilità dell'amministrazione.

Sotto tale profilo deve essere sollevata questione di costituzionalità come da dispositivo.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 201, primo comma, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, in relazione dell'art. 24 della Costituzione, nella parte in cui nel consentire che «qualora l'effettivo trasgressore o altro dei soggetti indicati sia identificato successivamente, la notificazione può essere effettuata agli stessi entro centocinquanta giorni dall'identificazione», non prevede che il suddetto termine decorra, invece, dalla «identificabilità» di essi, ossia dalle formalità di trascrizione, iscrizione o annotamento in pubblici registri, dalle quali siano conoscibili le generalità dei soggetti medesimi;

Dispone la trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, nonché comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Sospende il giudizio.

Roma, addì 3 luglio 1995

Il vice pretore: TAMBURRO

N. 792

Ordinanza emessa il 14 e 26 luglio 1995 dal tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo di L'Aquila sul ricorso proposto da Nodari Leonardo ed altri contro l'Amministrazione comunale di Teramo ed altri.

Elezioni comunali - Previsione del conseguimento della maggioranza assoluta (con le parole «ma abbia superato il cinquanta per cento dei voti validi») quale condizione per l'attribuzione del 60 per cento dei seggi del consiglio comunale in favore delle liste o gruppi di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno - Incidenza sui principi di ragionevolezza e di uguaglianza del voto, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 7, sesto comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97, primo comma).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto dai sigg.ri Leonardo Nodari, Berardo Petrella, Giovanni De Luca, Vittorio Magno, Valeriano Di Cesare e Cesare Salvi, rappresentati e difesi dall'avv. Pietro Refera ed elettivamente domiciliati in L'Aquila, via S. Domenico, 14, presso lo studio dell'avv. Lucio Lopardi; contro l'Amministrazione comunale di Teramo, in persona del sindaco *pro-tempore* (n.c.); l'Ufficio centrale elettorale, in persona del presidente, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato dell'Aquila; e nei confronti dei sigg.ri Lanfranco Lancione, Carmelo Battaglia, Ervino Di Croce e Concetta Barnabei (n.c.); per l'annullamento della proclamazione degli eletti e delle operazioni elettorali per il rinnovo del Consiglio comunale di Teramo, nella parte in cui — avvenuta la proclamazione dell'elezione alla carica di sindaco — si è proceduto alla determinazione del numero dei seggi spettante a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste collegate senza far luogo all'attribuzione del 60% dei seggi del Consiglio al gruppo di liste collegate al Sindaco proclamato eletto al primo turno, nonché di ogni atto comunque presupposto, connesso e consequenziale; per l'emanazione dei provvedimenti consequenziali, con particolare riguardo all'ordine di rinnovazione delle operazioni elettorali, finalizzato all'assegnazione del 60% dei seggi del Consiglio al gruppo di liste collegate al candidato sindaco, risultato eletto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'Ufficio centrale elettorale;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 14 e 26 luglio 1995 il consigliere Luciano Rasola, e uditi, altresì l'avv. Pietro Refera per i ricorrenti e l'avvocato dello Stato Maria Grazia Lopardi per la regione Abruzzo;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

A seguito della consultazione elettorale svoltasi il 23 aprile 1995 per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale del comune di Teramo (che è comune con più di 15.000 abitanti) è risultato eletto al primo turno il candidato alla carica di sindaco, signor Angelo Sperandio, avendo conseguito la maggioranza assoluta dei voti validi (18.176 voti di preferenza su un totale di voti validi pari a 35.766 — maggioranza assoluta pari a voti 17.884).

Poiché il gruppo di lista collegato al candidato proclamato sindaco al primo turno, ha conseguito la maggioranza relativa dei voti validi (poco oltre il 49%) mentre il più consistente gruppo di liste antagoniste al candidato eletto sindaco ha ottenuto poco più del 43%, ma non la maggioranza assoluta dei voti validi, così come prescrive l'art. 7, sesto comma, della legge 25 marzo 1993, n. 81 per l'attribuzione del c.d. premio di maggioranza (corrispondente al 60% dei seggi consiliari pari, nella specie, a 24 consiglieri) in favore della lista o gruppo di liste collegato con il sindaco eletto, il riparto dei seggi tra le varie liste o gruppi di liste è avvenuto con il criterio proporzionale mediante l'applicazione del metodo d'Homt.

La conseguenza è stata che, su un totale di 40 seggi assegnati al comune, al gruppo di liste collegato con il sindaco eletto al primo turno, ancorché abbia conseguito la maggioranza relativa, sono stati assegnati venti seggi (Popolari — Verdi — Costruire la città — Patto dei democratici — Partito democratico della sinistra — totale voti validi 16.853) invece dei ventiquattro cui avrebbe avuto titolo se fosse stato possibile applicare il c.d. premio di maggioranza; al gruppo di lista antagonista rispetto al sindaco eletto (Forza Italia — Polo popolare — Alleanza nazionale e Centro Cristiano Democratici con voti 15.026) sono stati attribuiti diciotto seggi e infine due seggi sono stati conferiti a Rifondazione comunista (voti 1620).

I ricorrenti, che oltre che essere elettori del comune di Teramo, sono anche i primi dei non eletti in alcune delle liste del gruppo collegato con il sindaco eletto (lista Costruire la città: Leonardo Nodari e Berardo Petrella; Popolari: Giovanni De Luca e Vittorio Magno; Partito Democratico della Sinistra: Valeriano Di Cesare e Cesare Salvì) impugnano gli atti epigrafati nella parte in cui non si è provveduto all'attribuzione del 60% dei seggi del Consiglio al gruppo di liste collegato con il sindaco eletto al primo turno, chiedendo che sia ordinato il rinnovo delle operazioni elettorali finalizzato all'attribuzione di detto 60%, con l'effetto quindi della loro elezione (o meglio di alcuni di essi) e dell'annullamento dell'atto di elezione dei consiglieri evocati in giudizio, in possesso della più bassa cifra individuale tra quelle degli eletti.

Affidano l'impugnativa ad un unico motivo di gravame, articolato in una censura principale e in una subordinata.

Con la censura principale sostengono che della prima proposizione di cui all'art. 7, sesto comma, della legge 25 marzo 1993, n. 81 deve essere data un'interpretazione secondo cui, se il sindaco è stato eletto al primo turno, ma nessuna lista o gruppo di liste ha raggiunto più del 50% dei voti validi, deve applicarsi la regola del maggioritario con l'effetto che il sindaco vincente trascina con sé il 60% dei seggi consiliari. Ciò perché l'unica ragionevole eccezione al principio maggioritario è quella in cui il sindaco sia eletto al secondo turno e la lista o il gruppo di liste ad esso non collegato abbia ottenuto al primo turno più del 50% dei voti validi.

Se la norma non potesse così interpretarsi, non v'è dubbio — ad avviso dei deducenti — che dovrebbe porsi la questione della sua legittimità costituzionale limitatamente alle parole «ma abbia superato il 50% dei voti validi» con la sospensione del giudizio e la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Con la censura subordinata, infatti, i deducenti sostengono che la questione di legittimità costituzionale non appare né irrilevante, né manifestamente infondata.

Circa il profilo della rilevanza affermano che solo con la declaratoria di illegittimità costituzionale delle parole surriferite tra virgolette potrebbe trovare applicazione il principio maggioritario con la conseguenza della loro elezione (o meglio della elezione di alcuni di essi) a consiglieri comunali, mentre per quel che attiene il secondo profilo sostengono che se è ragionevole la suindicata eccezione al principio maggioritario (quella cioè prevista dalla seconda proposizione del sesto comma dell'art. 7 citato), non è ragionevole, per contro, la prima, quella cioè per cui il 60% dei seggi non viene attribuito se il sindaco viene eletto al primo turno, ma la lista o il gruppo di liste ad esso collegato non ha superato il 50% dei voti validi. In quest'ultimo caso non appare ragionevole negare il premio di maggioranza alla lista o coalizione di liste collegata al sindaco eletto e che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi, prevalendo sulle liste antagoniste.

La disciplina normativa di tale caso si pone in contrasto con quanto si verifica nell'ipotesi in cui l'elezione del sindaco avvenga al secondo turno, per cui la norma appare in contrasto oltre che con l'art. 3 della Cost. (in quanto il conseguimento della maggioranza relativa da parte della lista collegata al sindaco dà titolo al premio di maggioranza secondo che si tratti di sindaco eletto al primo o al secondo turno), anche con l'art. 97 Cost. perché, in distonia con la ratio della legge tesa a favorire la governabilità dell'ente locale, non si comprendono quali siano i prevalenti interessi (che non possono essere quelli volti a conferire al voto un uguale rilievo, da ritenere recessivi rispetto a quelli perseguiti dalla legge) per cui si neghi il premio di maggioranza nell'ipotesi di sindaco eletto al primo turno e di lista o di aggregazione di liste ad esse collegata che abbia ottenuto la maggioranza relativa.

L'incostituzionalità della norma viene in rilievo anche sotto il profilo che sono state disciplinate normativamente in termini omogenei due situazioni non riducibili ad unità: a) l'ipotesi in cui la coalizione di liste a sostegno del sindaco eletto non abbia conseguito il 50 per cento dei voti validi al primo turno pur riportando la maggioranza relativa; b) l'ipotesi in cui la coalizione di liste a sostegno del sindaco eletto al secondo turno abbia riportato un numero di suffragi inferiori rispetto alla lista e al gruppo di liste antagoniste che ha conseguito la maggioranza assoluta.

Concludono i ricorrenti chiedendo l'accoglimento del gravame e ciò anche (se del caso — previa sospensione del giudizio e rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 7, sesto comma, della legge 25 marzo 1993, n. 81 limitatamente alle parole «ma abbia superato il 50% dei voti validi».

All'udienza pubblica del 14 luglio 1995 il patrono delle parti ricorrenti si è opposto alla costituzione in giudizio, tramite l'Avvocatura dello Stato, dell'Ufficio centrale circoscrizionale, evocato in giudizio, ancorchè *quatenus opus*.

Il Collegio si è riservata la decisione in merito a siffatta eccezione, rinviando la trattazione della causa all'udienza pubblica del 26 luglio 1995.

In tale udienza il Presidente del Collegio ha fatto presente che, nei giudizi elettorali, se la scadenza del termine perentorio previsto dall'art. 83/11, terzo comma, t.u. 16 maggio 1960, n. 570 impedisce il deposito di controdeduzioni da parte del controinteressato, non impedisce tuttavia ai controinteressati la costituzione per svolgere difese orali (cfr. c.s. 20 novembre 1991, n. 460; 6 maggio 1994, n. 123) dopo di che; respinta l'eccezione, ha ammesso le parti alla discussione orale.

L'Avvocatura dello Stato, richiamando l'ordinanza del c.s., sez. V, n. 822 del 4 agosto 1994, ha replicato alle tesi di parte ricorrente, sostenendo che la norma della cui costituzionalità si dubita sarebbe invece rispondente ai principi della Costituzione in quanto tenderebbe a rispettare, per il primo turno, i principi di uguaglianza del voto e di sovranità popolare sanciti dagli artt. 48, secondo comma, e 1, secondo comma della Costituzione, stabilendo la deroga a tali principi solo nell'ipotesi di un forte consenso del corpo elettorale nei riguardi del sindaco e della lista o gruppo di liste con esso collegato che devono entrambi superare il 50% dei voti validi espressi e ciò si spiegherebbe con il fatto che al primo turno gli elettori hanno la possibilità di scegliere tra una pluralità di candidati alla carica di sindaco; ciò non avviene, invece, nel turno di ballottaggio, in cui gli elettori sono costretti a scegliere tra due soli candidati, il che rappresenterebbe una situazione diversa da quella del 1° turno che giustificerebbe una più larga deroga ai principi sopra richiamati, giustificata dall'esigenza di garantire stabilità all'esecutivo.

Dopo l'intervento del difensore dei ricorrenti, che ha sostenuto l'inconferenza di siffatte argomentazioni ed ha ribadito il sospetto di illegittimità costituzionale dell'art. 7, sesto comma, della legge n. 81/1993 per le ragioni tutte già esposte in ricorso, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. — I ricorrenti, nella consultazione svoltasi il 23 aprile 1995 per la elezione del Consiglio comunale di Teramo (Comune con più di 15.000 abitanti), sono risultati primi dei non eletti in alcune delle liste presentate e sono peraltro, giusta documentazione in atti, elettori iscritti nelle liste elettorali del comune predetto; in tale loro qualità impugnano l'atto di proclamazione degli eletti e delle operazioni elettorali nella parte in cui non si è proceduto al conferimento del c.d. premio di maggioranza e cioè all'attribuzione del 60% dei seggi del Consiglio al gruppo di liste collegato con il sindaco eletto al primo turno.

Deducono in primo luogo e in via principale che, essendo stato eletto il sindaco al primo turno e non avendo nessuna lista o gruppo di liste raggiunto il 50% dei voti, avrebbe dovuto trovare applicazione, in coerenza con il principio ispiratore della nuova legge elettorale per gli enti locali (legge 25 marzo 1993, n. 81), la regola del maggioritario, con l'effetto dell'attribuzione alle liste collegate con il sindaco vincente del 60% dei seggi consiliari assegnati al comune. A siffatta conclusione dovrebbe potersi pervenire, secondo i deducenti, nell'ottica di una lettura dell'art. 7, sesto comma, della legge citata diversa da quella che vorrebbe subordinare il conferimento del premio di maggioranza, tenendo conto del dato letterale del testo normativo, al verificarsi cioè del conseguimento da parte delle liste collegate al candidato sindaco eletto al primo turno di un consenso superiore al 50% dei voti validi. E ciò, tra l'altro, perché l'unica ragionevole eccezione al principio maggioritario sarebbe quella contenuta nella disciplina relativa alla elezione del sindaco al secondo turno, in cui le liste non collegate al sindaco eletto abbiano ottenuto al primo turno più del 50% dei voti.

L'esposto assunto ragionativo non può essere seguito.

Le eccezioni al principio maggioritario che ispira la legge in esame sono in effetti due: l'una è quella indicata dai ricorrenti ed è la eccezione in cui la preclusione al conseguimento del premio di maggioranza, nell'ipotesi di sindaco eletto a seguito di votazione di ballottaggio, è giustificata dal successo elettorale fatto registrare al primo turno da altra lista o gruppo di liste non collegate con il sindaco, situazione questa in cui è giusto che prevalga il criterio della rappresentanza proporzionale anche se poi ciò finisce col determinare quel fenomeno dissociativo noto col nome di «anatra zoppa» (sindaco con esecutivo non sorretto da una maggioranza consiliare) che contraddistingue talora il sistema americano imperniato sul rapporto dialettico Presidente-Congresso e che può sfociare in difficoltà o nell'impossibilità di amministrare; l'altra eccezione è quella contenuta nella prima parte del sesto comma della norma in discussione che pone un severo sbarramento all'attribuzione del premio di maggioranza in favore della lista

o del gruppo di liste collegate con il candidato proclamato sindaco al primo turno superabile solo nel caso di superamento del 50 per cento dei voti validi. Trattasi di condizione, criticabile quanto si vuole, ma che non si vede come possa essere superata in via esecutiva, dandosi cioè dalla norma la lettura che pretendono i deducenti. La condizione è esplicita e chiara e subordinata, in caso di elezione del sindaco al primo turno, il conseguimento del 60% dei seggi da parte delle formazioni con esso collegate solo se queste superano il 50% dei voti validi.

2.— Si deve, dunque, accedere necessariamente all'esame del dubbio di legittimità costituzionale della norma prospettata in via subordinata dai ricorrenti con riferimento limitato alle parole «ma abbia superato il 50% dei voti validi», verificando l'eventuale non manifesta infondatezza della questione e la rilevanza della stessa.

Il dubbio di legittimità costituzionale viene prospettato sotto un primo profilo che si sostanzia nel rilevato contrasto con il principio di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97, primo comma, Cost.) della norma di sbarramento (art. 7, sesto comma legge n. 81/1993) al conseguimento del premio di maggioranza quando il sindaco venga eletto al primo turno ma la lista o l'aggregazione di liste ad esso collegata non abbia superato il limite del 50% dei voti validi, ancorché abbia riportato la maggioranza relativa, com'è avvenuto nella specie.

Per le ragioni appresso esposte il dubbio non appare manifestamente infondato, anche se deve precisarsi che il contrasto della norma va limitato, per l'aspetto qui considerato, al principio di ragionevolezza, desumibile dal complessivo sistema dell'ordinamento costituzionale e, più in generale, giuridico, e al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Per la elezione dei Consigli nei Comuni con più di 15.000 abitanti, come quello di Teramo, la legge n. 81/1993, all'art. 7, prevede che la elezione avvenga con il sistema proporzionale, corretto mediante l'introduzione di un premio di maggioranza a favore della lista o del gruppo di liste collegate con il sindaco eletto, nell'intento del legislatore di garantire una stabile maggioranza consiliare in appoggio al sindaco onde assicurare la governabilità e in definitiva il miglior andamento dell'ente locale.

Si è però disposto con l'art. 7, sesto comma, prima parte, della legge, che l'attribuzione del premio di maggioranza consistente nell'assegnazione del 60% dei seggi del Consiglio a favore delle formazioni collegate con il sindaco eletto al primo turno avvenga solo nell'ipotesi in cui tali formazioni abbiano superato in detto turno il 50% dei voti validi e non anche nell'ipotesi del conseguimento di una maggioranza relativa o, addirittura, di un risultato minoritario (che non esclude nel caso di turno di ballottaggio il premio di maggioranza), ipotesi quest'ultima in cui ovviamente assumerebbe coerente valore il precostituito rapporto tra il sindaco eletto e un certo gruppo di liste, con il conseguente pieno dispiegarsi di quell'effetto di trascinamento sotteso all'obbligo di collegarsi e al nuovo sistema di elezione diretta del sindaco.

Orbene, ritiene il Collegio che la previsione normativa si appalesi di per sé manifestamente arbitraria e irragionevole rispetto alla finalità perseguita con i congegni elettorali alternativi del principio della proporzionalità e della uguaglianza del voto, finalità che sono dirette ad assicurare la stabilità di azione politico-amministrativa in vista del regolare e più efficiente funzionamento dell'organo.

Se tale è la *ratio* del c.d. premio di maggioranza sfugge la comprensione delle ragioni per cui alla lista o all'aggregazione di liste collegate al sindaco eletto al primo turno che abbia conseguito o un risultato minoritario o, addirittura, la maggioranza relativa, com'è nel caso di specie (il gruppo di liste collegato al sindaco ha ottenuto oltre il 49% dei consensi, il gruppo più consistente di liste antagoniste ha ricevuto poco più del 43% del suffragio) non debba essere attribuito quell'incremento di seggi atto a dare all'Ente una stabile amministrazione e, ciò, in definitiva, nel caso di maggioranza relativa, in aderenza alla prevalente e univoca volontà del corpo elettorale che in misura massiccia si è espressa a favore di un candidato sindaco e della coalizione di liste con esso collegata, dando luogo ad una unica, coerente e sufficiente legittimazione politica.

La discrezionalità legislativa non trova, in tale ipotesi, una plausibile giustificazione nell'interesse al rispetto del principio proporzionalistico e di uguaglianza del voto (in relazione alla possibilità del voto disgiunto), interesse da ritenersi recessivo rispetto all'interesse poizore perseguito dal nuovo ordinamento volto a favorire la costituzione di solide maggioranze consiliari di sostegno dell'esecutivo, emanazione del sindaco. È lecito precisare, allora, che l'interesse avuto di mira sia stato un interesse fuorviante che, estraneo a quello pubblico del buon andamento e della governabilità dell'Ente locale, è individuabile con l'interesse di salvaguardia del sistema dei partiti che ha avvertito quasi una sua delegittimazione ove si fosse consentito quell'effetto di trascinamento pieno derivante dal successo personale che potesse ottenere la figura del candidato sindaco per meriti legati al proprio nome, alla propria storia, alla propria credibilità e programma. Si è voluto, in altri termini, che al 1° turno la legittimazione del governo locale fosse unica e derivasse non solo dal sindaco eletto direttamente dal corpo elettorale ma anche dalla lista o dal gruppo

di liste collegato cui si è imposta, per conseguire il c.d. premio di maggioranza, l'onerosa e irrazionale condizione di conseguire più del 50% dei voti validi, con ciò penalizzando incongruamente il senso della elezione diretta del sindaco da parte degli elettori e la stessa figura del candidato sindaco.

Se così è, è evidente l'eccesso di potere della discrezionalità legislativa in quanto l'interesse che appare nella specie perseguito non è quello primario, emergente dal tessuto normativo e teso a favorire la governabilità dell'ente locale, ma l'interesse del sistema partitocratico nel senso che il successo elettorale del sindaco in tanto vale ed esplica tutti i suoi effetti in quanto ad esso corrisponde il successo, nella misura prescritta, della lista o dell'aggregazione di liste ad esso collegata.

Ciò prova ulteriormente l'arbitrarietà e irrazionalità della condizione posta per il conseguimento al primo turno del premio di maggioranza, quando, laddove non vi fosse stato il timore del sistema dei partiti di fronte ad un candidato sindaco *outsider*, sarebbe stata sufficiente e coerente con la *ratio* ispiratrice del nuovo sistema la condizione della maggioranza relativa. Va osservato, d'altro canto, che ha una portata molto poco significativa la previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza nel caso di sindaco eletto al primo turno quando la lista collegata deve aver conseguito la maggioranza qualificata dei voti validi, in quanto questa, risolvendosi nella maggioranza dei seggi, consente già di per sé una certa stabilità che sarà tanto maggiore quanto più elevato sarà il consenso ottenuto oltre il 50%, con l'effetto speculare di una incidenza tanto più degradante del premio di maggioranza. Quest'ultimo, in tal caso, non potrà che avere il limitato valore di un premio integrativo e relativamente rafforzativo di una maggioranza assoluta già esistente, svolgendo quindi un ruolo del tutto limitato, se non addirittura, in qualche caso limite, inutile, e non un ruolo costitutivo e modificativo di una maggioranza relativa (o di una situazione minoritaria) in maggioranza assoluta.

In altri termini, nel caso di specie, non ci si può sottrarre alla riflessione per cui un sindaco «forte» dovrà dolersi di essere stato eletto al primo turno, laddove le cose sarebbero andate diversamente, per la differente disciplina normativa, che garantisce maggiori possibilità di governo, ove fosse stato eletto al secondo turno.

Che diverse e incongrue valutazioni siano sopraggiunte nell'*iter* formativo della legge è, d'altro canto, provato dagli stessi atti parlamentari (vedi atti Camera dei deputati seduta 13 gennaio 1993) in cui in un primo tempo si dava per scontata l'attribuzione del 60% dei seggi sulla base del solo presupposto del collegamento di un gruppo di liste con il sindaco vincente, senza alcuna differenza tra il 1° ed il 2° turno.

3. — Il dubbio di legittimità costituzionale viene prospettato, in relazione all'art. 3 Cost., anche sotto altra angolazione che tiene conto del raffronto tra la proposizione normativa della prima parte del sesto comma dell'art. 7 e quella della seconda parte del medesimo comma, secondo cui il premio di maggioranza non scatta qualora al primo turno la lista o il gruppo di liste contrapposte al sindaco risultato eletto nel turno di ballottaggio abbia riportato una percentuale superiore al 50% dei voti validi.

Il dubbio di legittimità costituzionale è nella equiparazione normativa di due situazioni non omogenee: a) la prima è quella in cui la coalizione di liste a sostegno del sindaco eletto al primo turno non abbia conseguito il 50% dei voti validi, pur riportando la maggioranza relativa; b) la seconda è quella in cui il gruppo di liste che appoggiano il sindaco eletto nel turno di ballottaggio abbia riportato un numero di suffragi inferiore alla lista o gruppo di liste antagonista che ha conseguito al primo turno la maggioranza assoluta.

Il dubbio avanzato non appare prima facile infondato in entrambi i casi descritti, che vedono le liste di appoggio del sindaco in una situazione di consensi inferiore al 50%, non scatta il premio di maggioranza, ma mentre ciò è del tutto logico nel secondo dei casi, nell'ottica di una volontà discreta degli elettori che hanno la possibilità normativa di esprimere un voto disgiunto (indicazione preferenziale per il sindaco non collegato con la coalizione di liste che nel primo turno ha riportato la maggioranza assoluta), ciò appare del tutto illogico e arbitrario nel primo dei casi in cui non v'è alcuna comprensibile ragione di negare il premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno che abbia riportato o meno la maggioranza relativa.

Aver voluto uniformare il trattamento normativo di due situazioni diverse viola l'art. 3 della Costituzione.

4. — Ad avviso del Collegio, infine, il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 7, sesto comma, 1° parte della legge n. 81/1993 in relazione all'art. 3 Cost. può essere avanzato d'ufficio nella prospettiva di una ingiustificata differente disciplina del premio di maggioranza ove si pongano a raffronto i regimi normativi riguardanti il 1° e il 2° turno.

Nell'ipotesi, infatti, di turno di ballottaggio in cui le liste antagoniste al sindaco non abbiano superato al 1° turno il 50% dei voti, non prevedendo la norma nulla in ordine al livello di consensi che deve ottenere la lista o l'aggregazione di liste raccordatisi con il sindaco eletto, ben può verificarsi il caso che detta lista o gruppo di liste collegate, pur ottenendo meno voti delle liste di opposizione, ottenga più seggi; in tal caso l'alterazione della volontà

popolare rispetto alle liste, che indubbiamente si verifica quando una lista con meno voti ottenga più seggi, trova una spiegazione, sempre, nell'intento del legislatore di garantire una stabile maggioranza consiliare in appoggio al sindaco, a favore della cui nomina, principalmente, si è espresso il corpo elettorale.

Se, dunque, nel 2° turno il premio di maggioranza può scattare nell'ipotesi descritta, addirittura a favore di gruppo di liste minoritario collegato al sindaco eletto, non si comprende perchè nella elezione del sindaco al 1° turno debba ritenersi necessaria per la lista o gruppo di liste collegato al sindaco la maggioranza qualificata ai fini dell'attribuzione del 60% dei seggi, e non già l'identico livello di consensi (che la legge non specifica) previsto per il 2° turno.

È indubbio che l'attuale assetto normativo, equanimente, abbia previsto un premio di maggioranza, «integrativo» di una maggioranza assoluta già esistente, per il 1° turno, e, un diverso e più significativo premio di maggioranza, «costitutivo» di una maggioranza non esistente, al 2° turno, con violazione, peraltro, del principio di uguaglianza del voto, di cui all'art. 48, 2° comma, della Costituzione, voto che finisce con l'avere un differenziato e ingiustificato rilievo a seconda dei turni elettorali ove si tenga conto che unica è la finalità che legittima la deroga al principio proporzionalistico.

Per tutte le ragioni che precedono, dunque, non manifestamente infondata appare la questione di legittimità costituzionale della prima proposizione del 6° comma dell'art. 7 della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole ma abbia superato il 50 per cento dei voti validi in riferimento agli artt. 3, primo comma, 48 secondo comma e 97, primo comma, della Cost.; la questione è altresì palesemente rilevante ai fini del decidere, perchè solo con la pronuncia di incostituzionalità della indicata condizione scatta il premio di maggioranza a favore del gruppo di liste collegato con il sindaco eletto al primo turno, il che consentirebbe ad alcuni dei ricorrenti, primi dei non eletti nelle rispettive liste collegate, di essere eletti Consiglieri comunali in sostituzione dei controinteressati evocati in giudizio che sono stati eletti consiglieri con le cifre individuali più basse rispetto a quelle degli altri eletti.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 24 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio sul ricorso in epigrafe e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, sesto comma, della legge 25 marzo 1993, n. 81, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione nella parte in cui prevede il conseguimento della maggioranza assoluta (con le parole «non abbia superato il 50 per cento dei voti validi») quale condizione per l'attribuzione del 60% dei seggi del Consiglio comunale in favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno;

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in l'Aquila, nella Camera di consiglio del 14 e del 26 luglio 1995.

Il presidente: MICHELOTTI

Il consigliere: NOVARESE

Il consigliere, rel.est.: RASOLA

N. 793

*Ordinanza emessa il 5 ottobre 1995 dal tribunale per i minorenni di Reggio Calabria
nel procedimento penale a carico di V. C.*

Processo penale - Dibattimento - Contestazione suppletiva - Richiesta di applicazione di misura cautelare personale (nella specie: custodia cautelare) in ordine al reato oggetto di contestazione suppletiva - Accoglimento da parte del giudice del dibattimento - Incompatibilità ad esercitare nel prosieguo le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Lesione del diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432/1995.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

Ha pronunciato la seguente ordinanza, previo esame degli atti, a scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza dibattimentale del 29 settembre 1995, udite le parti;

Premette il Collegio in punto di fatto che, nel presente dibattimento, il tribunale, nell'odierna composizione:

ha celebrato complessa ed articolata istruttoria in relazione ai capi di reato contestati con il decreto che ha disposto il giudizio nei confronti degli imputati V. e F.;

ha preso atto, all'udienza dibattimentale del 1° luglio 1995, della contestazione integrativa (*rectius* suppletiva) con cui il p.m., in tale occasione, ha formulato imputazione nei confronti del solo imputato V. per altri capi di reato, tra l'altro di particolare gravità, con prospettazione di continuazione e concorso rispetto a quelli costituenti l'originario *thema decidendum*;

è stato investito dal rappresentante del p.m. di duplice richiesta conseguente alla detta contestazione integrativa, e precisamente di:

ammissione di prove (documentali e testimoniali) ritenute dal p.m. fondanti l'accusa per l'ulteriore seguito dell'istruttoria dibattimentale;

emissione di ordinanza dispositiva di custodia cautelare in carcere per i reati di cui alla formulata contestazione integrativa, fornendo a fondamento della richiesta, oltre al riferimento ai materiali probatori tutti già acquisiti in dibattimento (ed in specie alle audizioni del collaboratore Calabrò Giuseppe), gli ulteriori materiali cognitivi conseguiti durante le indagini preliminari e già individuati — per la loro contestuale duplice rilevanza — come oggetto della citata richiesta di integrazione dell'istruttoria dibattimentale;

quanto alla detta richiesta istruttoria (previa integrazione del contraddittorio, a seguito di concessione di termine a difesa, e formulazione di istanza istruttoria della difesa all'udienza del 20 settembre 1995), il Collegio ha riservato di deliberare l'eventuale ammissione;

quanto alla richiesta cautelare, ha emesso, in virtù della competenza in proposito sancita dall'art. 279 c.p.p., in accoglimento integrale della richiesta del p.m., in data 11 luglio 1995, provvedimento impositivo di custodia cautelare in carcere nei confronti dell'imputato V.

In atto, ancora, il solo imputato F. è in stato di libertà.

Ad avviso della difesa del V. (come esplicitamente chiarito e puntualizzato alla trascorsa udienza dibattimentale del 29 settembre 1995), la circostanza del doversi proseguire il dibattimento, compiere l'istruttoria di rito e quindi deliberare nel merito da parte di questo Collegio nella attuale sua composizione, pur formalmente non impedita dal vigente testo dell'art. 34 c.p.p. (e quindi, per tale aspetto, formalmente doverosa), porrebbe l'imputato in questione nella condizione di dover attendere il giudizio di merito da parte di un Giudice che ha, in qualche modo ed in qualche misura, sia pure per i limitati fini della questione incidentale *de libertate* posta, compiuto un vaglio «anticipato» dei materiali cognitivi acquisiti sulle vicende *sub iudice* in indagini preliminare o successivamente e dei quali — essendo stata richiesta l'ammissione delle fonti di prova relative — peraltro, verosimilmente si avrà in varia guisa acquisizione in dibattimento.

Ed essendo il detto vaglio, proprio in quanto attinente l'identico tema storico, comunque pertinente al cd. merito delle vicende in esame, la detta circostanza di fatto appare alla difesa idonea a far sorgere un problema di dubbia compatibilità costituzionale dell'art. 34 là dove esso non prevede che non possa proseguire nel successivo dibattimento il Giudice che abbia, in virtù del disposto dell'art. 279 c.p.p., già «anticipatamente» valutato i detti materiali cognitivi con conseguente emissione di misura coercitiva personale.

Tale assunto, in particolare, è apparso alla difesa corroborato dalla evidenza dal prevedere il citato art. 34 — in virtù di plurime sentenze «additive» di accoglimento da parte della Corte costituzionale, note allo stato in numero di dieci — numerose ipotesi di incompatibilità per fattispecie identiche, o comunque fortemente affini, e dunque «analoghe», a quella prima in fatto descritta come sussistente nell'odierno giudizio.

Di tal ché sarebbe in sostanza latente nell'ordinamento un ulteriore caso di altrimenti irragionevole disparità di trattamento — quello, ripetesi, connesso al caso in questione — tra l'imputato che ha diritto a non vedersi giudicato nel merito da chi abbia emesso misura cautelare personale nei suoi confronti qualora ciò sia avvenuto durante la fase delle indagini preliminari (come statuito dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 432 del 1995), e l'imputato che sia stato attinto da misura cautelare coercitiva da parte dello stesso giudice che è competente per il dibattimento.

E pertanto, pur non avendo promosso incidente di ricusazione, la difesa ha ritenuto ravvisarsi la rilevanza della questione posta sotto il profilo della sussistenza obiettiva, a termini dell'art. 36 c.p.p., di un obbligo di astensione in capo al magistrato che versi in situazione di incompatibilità; obbligo che anche questo tribunale dovrebbe adempiere nel caso, ad avviso della difesa, sebbene non asstretto dalla lettera dell'art. 34, e che comunque meriterebbe di essere anche formalmente «introdotto» nel vigente ordinamento della materia con sentenza additiva nei sensi richiesti.

Con cospicua pertinenza, e lucida interlocuzione, l'ufficio del p.m., concludendo per la manifesta infondatezza della questione posta, ha opinato che le censure mosse dai suddetti argomenti interpretativi si riferiscano, prevalentemente, alla disposizione dell'art. 279 c.p.p. e rivelando una esigenza di revisione radicale del regime delle misure cautelari personali intendano con ciò procurare (in sede peraltro impropria) una ridefinizione di carattere generale dei rapporti tra le fasi processuali, e per conseguenza delle competenze a pronunciare in proposito.

Della lamentata disparità di trattamento non sarebbe possibile ravvisare alcun fondamento (e neppure l'apparenza), poiché la scelta discrezionale del legislatore — nel caso, ragionevole — sancita dall'art. 279 del c.p.p., con cui si è radicata la competenza a provvedere in materia anche in capo al giudice del dibattimento, originerebbe dalla diversità fisiologica non solo di *thema decidendum* ma soprattutto di effettività del contraddittorio esistente tra la fase delle indagini preliminari ed il dibattimento.

Ed in particolare, si è assunto che il materiale posto a fondamento di un'eventuale richiesta cautelare avanzata nei confronti del giudice competente per il merito non soltanto si formerebbe in contraddittorio, con piena reciproca tra le parti *discovery* e garanzia di piena legittimità di utilizzazione, ma costituirebbe ad un tempo oggetto di cognizione sia per la *questio libertatis* che per la pronuncia di merito, e quindi naturalmente di esso dovrebbe valutare la rilevanza e conclusione ad ogni effetto proprio — e soltanto — il giudice che procede.

Del resto, si è anche implicitamente assunto, in concreto, il convincimento da esprimersi in tal caso dovrebbe inferire non tanto la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 273 del c.p.p. (presumibili in virtù del disposto rinvio a giudizio, e non contaminabili dalle acquisizioni di istruttoria dibattimentale eventualmente *medio tempore* intervenute, pena altrimenti appunto una impropria ed indebita anticipata *cognitio*) quanto delle esigenze di cautela di cui al successivo art. 274, del tutto non invasive del merito e comunque estranee ad esso.

Questo Collegio ritiene indispensabili, per un corretto inquadramento della questione posta, le seguenti precisazioni.

Successivamente all'emissione di decreto che dispone il giudizio, la competenza a pronunciare in materia di eventuale emissione di misura cautelare che si appartiene al giudice competente per il merito — nel caso, il Tribunale per i minorenni — si radica, come costante giurisprudenza di legittimità ha ribadito, già prima della cd. prima udienza e quindi del compimento delle formalità di apertura del dibattimento, per effetto del pervenimento degli atti in Cancelleria, e viene mantenuta sino a che gli atti, dopo la pronuncia di merito, non pervengano all'eventuale Giudice dell'appello.

Entro tale orizzonte, sono in astratto ravvisabili quattro ipotesi di cognizione ex art. 279 c.p.p.:

a) quella di una richiesta cautelare proposta prima del compimento delle formalità di apertura del dibattimento;

b) quella di una richiesta cautelare proposta in corso di dibattimento;

c) quella di una richiesta cautelare proposta congiuntamente alle conclusioni di merito: ipotesi, queste, tutte inerenti contestazioni coincidenti con quelle formalizzate dal decreto che dispone il giudizio;

d) quella di una richiesta cautelare proposta per fatti diversi, ed ulteriori, connessi a quelli per cui già si procede, vuoi per ragioni di continuazione, vuoi per nesso teologico, vuoi comunque per ragioni di concorso di reati, che per effetto di contestazione suppletiva avvenuta in dibattimento integrino (ed arricchiscano) l'originario *thema decidendum*.

Orbene, v'è da constatare in proposito che:

nella terza ipotesi, in caso di accoglimento della richiesta e contestuale emissione di sentenza di condanna e misura cautelare, il giudice in oggetto *functus est munere suo* di tal ché è anche logicamente impossibile la prospettazione di un profilo — qualsivoglia — di «contaminazione con «anticipato» giudizio tra merito e *quaestio libertatis*;

nella prima ipotesi, allorché cioè nessun adempimento istruttorio sia avvenuto, poiché la eventuale richiesta cautelare sarà fondata sui materiali cognitivi acquisiti già in esito alle indagini preliminari (o successivamente conseguiti, comunque ancora non utilizzabili in sede di merito), e poiché è solo un evento formale di indole temporale come statuito dall'art. 91 disp. att. c.p.p. che determina il radicamento della competenza a pronunciare del giudice del merito, altrimenti appartenente al G.I.P. - G.U.P. — per effetto della richiesta cautelare contestuale alla richiesta di rinvio a giudizio o successiva all'emissione del decreto, ma antecedente la trasmigrazione degli atti al giudice del merito — pare evidente che la posizione del Collegio (nel caso di competenza del Tribunale) sia del tutto identica a quella appunto del detto ufficio previsto per le indagini preliminari;

e ciò parrebbe (la considerazione valda *incidenter tantum*) fondare un'ulteriore ipotesi di incompatibilità, per identità di essa rispetto a quella rilevata dalla citata sentenza n. 432 nel caso dalla stessa esaminato;

nella seconda ipotesi, ancora, il Collegio potrebbe esser chiamato a pronunciare *de libertate* o sulla base dei materiali preesistenti rispetto al rinvio a giudizio (anche solo parzialmente importabili, in via astratta, al dibattimento) o sulla base di materiali emersi dall'istruttoria dibattimentale;

e poiché questo Collegio rammenta come, dopo un consolidato orientamento in virtù del quale era stata esclusa la ridiscutibilità della sussistenza dei cd. gravi indizi di reità in corso di dibattimento addirittura davanti al cd. tribunale della libertà, sia prevalsa una tesi giurisprudenziale favorevole ad una rivisitazione in materia di libertà del materiale esistente a misura che esso si sedimenti, l'assunto già fatto proprio al riguardo dal p.m. in sede di discussione pare seriamente opinabile, e comunque in concreto il caso ponga problemi di garanzia della piena libertà di convincimento del giudice (anche rispetto al proprio, antecedentemente formatosi sui medesimi materiali cognitivi esistenti, normalmente, in misura parziale rispetto a quelli che si formeranno dopo il dibattimento).

E del resto, con tutta evidenza, il caso si manifesta analogo a quello in cui al Collegio sia proposta istanza difensiva di revoca della misura cautelare vigente che assuma a proprio fondamento la pretesa valenza «scagionatrice» delle acquisizioni istruttorie interinalmente intervenute in dibattimento.

Resta da dire della cd. quarta ipotesi — che è poi quella dell'odierno giudizio — assimilabile pressoché integralmente, a parere del tribunale, alla prima, poiché la contestazione suppletiva di fatti nuovi, ancorché concorrenti con quelli originariamente giudicabili, è da considerarsi equipollente ad un rinvio a giudizio, ed il materiale cognitivo rilevante ai fini dell'art. 273 c.p.p. che supporti la contestuale richiesta di misura cautelare, non necessariamente tutto già emerso e acquisito al dibattimento sino allora celebratosi, può dunque ben essersi formato in difetto di qualsivoglia contraddittorio tra le parti.

Senonché, il Legislatore, allorché ha dettato tale disciplina (ripetesi, quella articolata nella disposizione dell'art. 279 c.p.p.), rimasta immutata dal tempo della entrata in vigore del cd. Codice Vassalli, aveva sagomato come congruente ad essa un sistema delle garanzie della piena capacità del giudice e della rigorosa «professionalità» (*id est* autonomia e terzietà) dell'esercizio della sua funzione costituito dal regime delle incompatibilità, dell'astensione e della ricusazione nonché delle nullità relative connesse, che seppure omogeneo, è stato ampiamente rividuto e corretto — segnatamente quanto all'art. 34 c.p.p. — non da Esso bensì dalla Corte costituzionale.

E successivamente, come ribadito in un inequivocabile *obiter dictum* dalla citata sentenza n. 432. Esso ha disciplinato non soltanto con profonda revisione di disciplina di dettaglio, ma anche in termini di principi generali della materia, il regime della libertà personale (attraverso la legge n. 332 del trascorso agosto).

Senza che, tuttavia, sia stato correlativamente — e consequenzialmente — inciso, revisionato e comunque ridefinito il sistema delle garanzie succitate, nonostante tanto potesse auspicarsi.

Che tale effetto, nel silenzio letterale delle nuove disposizioni, sia stato il frutto di una consapevole deliberazione, e che quindi — con ragionevole opzione — la discrezionalità legislativa abbia nel caso inteso, appunto, ratificare come tuttora soddisfacente e congruente il detto sistema di garanzie (legittimando per l'effetto eventuali disparità di trattamento per posizioni processuali pur fortemente affini), è oltremodo arduo da chiarire. È da presumere, piuttosto, che di tale coordinamento revisorio sia inconsapevolmente sfuggita l'indeffettibilità, ove si ponga mente, anche solo per esemplificare alle implicazioni palesi — non sfuggite alla citata sentenza n. 432 — discendenti in proposito dai «nuovi» dettami dei commi 2 e 3-bis dell'art. 275 c.p.p.

Pertanto, se si considerasse tuttora operante il principio di tassatività delle ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 34, si opterebbe per un assunto *de plano* già disatteso in dieci occasioni dalla Corte costituzionale (che altrimenti non sarebbe mai stata investibile di cognizione sulla disposizione in esame), smentito del resto anche dalla giurisprudenza di legittimità, a dire il vero non pacifica né costante, che ha individuato in materia dei principi giustificativi in una eventuale dilatazione «per analogia» delle ipotesi, appunto, di incompatibilità concretamente ravvisabili (per cui v. Cass. del 18 dicembre 1991, imp. Giorgi).

E, del resto, se si volesse por mente al solo disposto dell'art. 37, comma primo, lett. b, ogni volta che vi sia stato non indebita bensì doverosa manifestazione del proprio convincimento nell'esercizio delle funzioni e prima che sia pronunciata sentenza sui fatti oggetto dell'imputazione (caso certamente riferibile a tutte le ipotesi prima delineate di cognizione incidentale ex art. 279), non sussisterebbe mai in ipotesi del genere ricusabilità, e dunque difetterebbe obbligo di astensione ex art. 36, comma primo, lett. g. Eppure, ripetesi, tutte le fattispecie già oggetto di sentenza additiva in relazione all'art. 34 da parte della Corte costituzionale erano ipotesi di ritenuta «... manifestazione del proprio convincimento nell'esercizio delle funzioni e prima che sia pronunciata sentenza sui fatti oggetto dell'imputazione...».

È dunque allo stato irrisolvibile in via interpretativa, secondo criteri di ragionevolezza, la questione della sussistenza o meno, nel caso inerente l'odierno giudizio, di un obbligo di astensione in capo a tutti i membri di questo Collegio, dovendosi far luogo all'applicazione di norme (artt. 36, comma primo, lett. g e 34, comma secondo, in relazione all'art. 279 c.p.p.) il cui combinato appare fonte di discrasia ordinamentale con effetto di disparità di trattamento tra posizioni processuali analoghe o identiche nei sensi sin qui chiariti.

È pur d'uopo in proposito, a mo' di chiosa conclusiva, richiamare testualmente i passi più incisivi della più volte citata sentenza n. 432: «... nella sentenza n. 502 del 1991 questa Corte ... ritenne non fondata la questione rilevando che i provvedimenti sulla libertà personale (e tra essi il riesame ...) non comportano una valutazione sul merito della *res judicanda* idonea a determinare un pregiudizio che mini l'imparzialità della decisione conclusiva del giudice.

Successivamente questa Corte ... ha avuto occasione di enucleare alcuni principi di base i quali — unitamente ... all'intervenuto mutamento del quadro normativo a seguito della recente legge 8 agosto 1995, n. 332 ... consentono di pervenire ora a diversa conclusione ...»; ed ancora: «... l'analisi del problema ... deve anche considerare ... la possibilità che alcuni apprezzamenti sui risultati delle indagini preliminari determinino un'anticipazione di giudizio suscettibile di minare l'imparzialità del giudice ...», e poi: «... detta attività [n.d.e. - cioè il vaglio ex artt. 273 comma primo, 275, 292 c.p.p.] ... comporta la formulazione di un giudizio non di mera legittimità ma di merito (sia pure prognostico e allo stato degli atti) sulla colpevolezza ...»; e soprattutto: «... una valutazione di merito circa l'idoneità delle risultanze delle indagini preliminari a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato vale a radicare l'incompatibilità ... una valutazione non formale ma di contenuto sulla probabile fondatezza dell'acta, cui si aggiunge una valutazione anch'essa di merito ... sull'esistenza di condizioni legittimanti il proscioglimento ... allorché il materiale da esaminare sia costituito dai «... medesimi elementi probatori che solo all'esito del dibattimento verranno o meno ritenuti prove ...»; nonché «... l'art. 34 mira ad impedire ... che la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia o possa apparire condizionata dalla forza della prevenzione ... naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso ... in altri momenti decisionali dello stesso procedimento».

Si tratta, a ben vedere, di incisi espliciti, donde si trae la regola ermeneutica generale di verifica della compatibilità costituzionale delle disposizioni disciplinatrici del regime di garanzie comprendenti la normativa sulle incompatibilità.

Ed in claris non fit interpretatio ...

Opina pertanto questo giudice che si versi, nel caso in argomento, in ipotesi meritevole di vaglio di costituzionalità per non manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 34 c.p.p. per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. come in premessa enunciata, e che per l'effetto debba farsi luogo a rimessione degli atti alla competente cognizione della Corte costituzionale con contestuale sospensione del presente giudizio — previo stralcio della posizione del F. non attinta dalla suddetta questione incidentale — nei confronti dell'imputato V.

Ribaditane peraltro l'attuale posizione di detenuto, va formulato invito al Giudice *ad quem* alla celere fissazione e conclusione del relativo procedimento, pena una eventuale decorrenza nelle more dei termini di custodia cautelare per la fase presente (oltre che in senso «complessivo»).

P. Q. M.

Il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, visti gli artt. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 nonché 3, comma primo, e 24, comma secondo della Costituzione, così provvede:

ordina la separazione del giudizio inerente la posizione dell'imputato F. N.;

dispone la remissione degli atti della Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma secondo, c.p.p. come in motivazione individuata;

sospende il giudizio relativo al proc.to n. 61/1994 pendente nei confronti di V.C.;

manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito di cui all'ultimo comma del citato art. 23.

Reggio Calabria, addì 5 ottobre 1995

Il presidente estensore: SABATINI

95C1451

N. 794

Ordinanza emessa il 12 luglio 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Roma nel procedimento penale a carico di De Rosa Carmine ed altri

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni ultimate entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra cittadini - Violazione dei principi di tutela del territorio e dell'ambiente, dell'iniziativa privata, dello sviluppo ordinato della società e dell'economia, nonché della salute pubblica - Lesione del principio di soggezione del giudice alla sola legge - sottrazione di fatto del governo del territorio agli enti preposti (regioni, province e comuni) - Limitazione del diritto di proprietà - Richiamo alle sentenze nn. 369/1988 e 36/1986.

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Consentito rilascio della licenza di abitabilità anche in deroga a talune disposizioni vigenti ed estinzione del reato dopo l'avvenuto pagamento per le costruzioni abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993 - Lesione del principio di tutela del diritto alla salute ed all'ambiente salubre - Impedimento alla rimozione, da parte della Repubblica, di ogni ostacolo al pieno sviluppo della personalità umana - Lamentata superficialità ed irrazionalità della disciplina - Violazione del principio di soggezione del giudice alla sola legge.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39, in relazione alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V, artt. 38 e 35, penultimo comma).

(Cost., artt. 3, 32, primo comma, 41, primo e secondo comma, 42, secondo comma, 101, 117, e 118).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Visti gli atti del procedimento penale a carico di:

1) De Rosa Carmine, nato a Gerace (Reggio Calabria), 1° agosto 1934, elettivamente domiciliato presso l'avv. Aldo Pannain, via Achille Papa, n. 21, Roma;

2) Pasqualucci Antonio, nato a Borbona (Rieti), 26 maggio 1956, elettivamente domiciliato come sopra;

3) Di Carlo Girolamo, nato a Raffadali (Agrigento), 10 ottobre 1938, elettivamente domiciliato c/o avv. Valter Cara, via A. Grandi, n. 6, Villanova di Guidonia;

4) Schiavoni Enrico, nato a Roma, 5 aprile 1947, domicilio dichiarato in via Calabria, n. 58, Villalba di Guidonia;

5) Fratini Angelo, nato a Paganico Sabino (Rieti), 4 agosto 1938, domicilio dichiarato in Via Garibaldi, n. 129, Villanova di Guidonia;

6) Palma Rocco, nato a Botrugno (Lecce), 26 luglio 1925, domicilio dichiarato in Via G. Paisiello, n. 10, Guidonia;

7) Cara Giovanni, nato a Tivoli, 14 ottobre 1957, elettivamente domiciliato c/o avv. Valter Cara, via A. Grandi, n. 6, Villanova di Guidonia;

8) Nardi Giancarlo, nato a Guidonia, 12 giugno 1952, elettivamente domiciliato c/o avv. Emilio Ricci, Via Ticino, n. 6, Roma;

9) Costabile Raimondo, nato a Torre Annunziata, 1° aprile 1949, domicilio dichiarato in via Trento, n. 51, Guidonia;

10) Felici Mario, nato a Roma, 9 gennaio 1941, elettivamente domiciliato c/o avv. Roberto Benettoni, Lungotevere Flaminio, n. 46, Roma;

11) Diaferia Filippo, nato a Guidonia Montecelio, 1° aprile 1945, domicilio dichiarato in Via p. Andreano, n. 4, Guidonia Montecelio;

in ordine ai seguenti reati:

Il primo ed il secondo:

A) del reato p. e p. dagli artt. 110 del c.p. e 20, lett. B), della legge n. 47/1985 perché, in concorso tra loro, il De Rosa quale committente-esecutore dei lavori ed il Pasqualucci quale direttore dei lavori, ponevano in essere una costruzione edilizia (villino bifamiliare), senza concessione edilizia:

1) perché quella rilasciata (n. 191/1990) illegittima pertanto *Tamquam non esset* — perché viziata da violazione di legge in quanto:

a) la composizione degli appartamenti priva dei requisiti minimi relativi alla superficie abitabile (art. 43 del reg. ed. e d.m. 5 luglio 1975) avendo una superficie di mq. 24,14 inferiore a quella prescritta (mq. 28);

b) l'inserimento di superfici non residenziali (e conseguenti cubature) non in conformità con le disposizioni tecniche; ciò al fine di non inserire nel calcolo il disimpegno ed il corpo scala, rappresentati come aperti nel progetto;

c) il calcolo della cubatura erroneo e non rispondente ai criteri di cui al d.i. n. 1444/68, così da comportare un aumento di mc. 18 (superiore al 2% di eccesso);

2) perché il manufatto concretamente posto in essere con difformità essenziali, il rispetto a quello approvato, da renderlo strutturalmente e funzionalmente diverso da quello autorizzato con la predetta concessione, consistette, tra l'altro, nella esecuzione:

a. fuori terra di un piano previsto in progetto come interrato di h. 1.50 lato strada, con conseguente aumento di cubatura pari a mc. 135 (operando la riduzione di un doppio triangolo per i restanti lati interrati), oltre alla realizzazione di due finestre sul lato al posto di due bocche di lupo;

b. dell'inglobamento dell'intercapedine nella superficie utile dell'interrato pari ad un aumento di sup. utile di 46 mq.;

c. del cambio di destinazione d'uso del piano interrato (con esclusione di un posto macchina per alloggio) in abitativo, mediante la realizzazione di opere edilizie a ciò preordinate quali: impianto di riscaldamento, angolo cottura con gli attacchi idrici, caminetto in pietra, rifiniture ed impianti elettrici di tipo civile, pavimenti in monocottura;

d. della chiusura, con conseguente aumento di volume (mc. 58 in più) del vano scala e del disimpegno al piano terra (in progetto rappresentati aperti e non cubati);

e. nell'aumento di superficie lorda al piano terra di circa 6 mq. (pari a mc. 19.20, totale dei due alloggi) derivante da maggiori dimensioni dello spiccatto delle murature esterne, superiore al 2% previsto dalla legge regionale n. 36/87;

f. nella mancata realizzazione del tramezzo divisorio tra lo studio professionale e la cucina, elidendo in tal modo la destinazione non residenziale prevista in progetto, ed ottenendo di fatto un unico locale a cucina, tutto residenziale;

g. nel cambio d'uso dell'intero piano sottotetto da servizi a residenziale, mediante la realizzazione di 2 bagni completi di tutti i sanitari (per ogni singolo alloggio, impianti di riscaldamento, citofonico ed elettrico, con tutte le rifiniture del tipo civile abitazione (pavimenti tipo monocottura, ecc.);

h. nell'ampliamento della superficie ad «abbaino» di circa 1 metro lineare per la sua lunghezza nei lati corti dell'edificio, con aumento di superficie con altezza costante 220;

In Guidonia Montecelio il 19 novembre 1993 e successivamente.

B) del reato p. e p. dagli artt. 110 e 640 del c.p. perché, in concorso tra loro e nelle rispettive qualità, con artifici e raggiri costituiti tra l'altro nel presentare progetti e domande di rilascio di concessione a costruire, nel realizzare un manufatto strutturalmente e funzionalmente diverso da quello autorizzato nei termini di cui al capo che precede, inducevano in errore l'Amministrazione Comunale di Guidonia Montecelio che faceva corrispondere a titolo di oneri di urbanizzazione e di costo di costruzione una somma inferiore a quella dovuta per un importo globale di L. 9.028.438;

In Guidonia Montecelio in data anteriore al 19 novembre 1993.

Dal terzo all'undicesimo:

C) del reato p. e p. dagli artt. 113 del c.p. e 20, lett. B), della legge n. 47/1985 perché, in qualità di componenti della C.E.C., attuando condotte tra loro indipendenti, ma colposamente finalizzate unitamente a quelle del De Rosa e del Pasqualucci al raggiungimento di un unico evento illecito, consistite, tra l'altro, nel non fare espletare accertamenti tecnici dal competente ufficio comunale prima di esprimere il parere sul rilascio della concessione di cui al precedente capo A) della rubrica, nel non esaminare i progetti ed i disegni allegati alla domanda di rilascio della concessione, nel trascurare il contenuto delle disposizioni vigenti in materia edilizia, esprimendo un parere palesemente erroneo e viziato da illegittimità, così da comportare il rilascio di un atto amministrativo illegittimo per violazione di legge, ponevano in essere il fabbricato di cui al capo A).

In Guidonia Montecelio nell'anno 1990.

RITENUTO IN FATTO

1. — In seguito a consulenza tecnica il p.m. presso la pretura di Roma ordinava contestualmente il sequestro probatorio e preventivo delle opere edilizie in oggetto con provvedimento del 16 febbraio 1994 e richiedeva al g.i.p. la convalida del sequestro preventivo o, in caso di mancata convalida, l'emissione di autonomo decreto di sequestro preventivo; il 3 marzo 1994 il g.i.p. non convalidava il sequestro preventivo e rigettava la richiesta di sequestro preventivo, ritenuto che era in atto il sequestro probatorio; in data 3 novembre 1994 il De Rosa presentava istanza di dissequestro sul presupposto che le opere potevano godere del recente condono edilizio di cui al d.l. 27 settembre 1994, n. 551, essendo state ultimate entro il 31 dicembre 1993 e pagata una rata di oblazione.

In data 11 ottobre 1994 questo g.i.p. rilevava che il pagamento parziale dell'oblazione non è causa di estinzione dei reati edilizi, ma solo titolo per ottenere la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 44 della legge n. 47 del 1985; conseguentemente sospendeva il procedimento fino al 15 dicembre 1994, data di scadenza del termine di presentazione ed integrazione della domanda di condono edilizio fissata dal citato d.-l. n. 551 del 1994, invitando la parte a presentare la documentazione integrativa a sostegno della domanda di condono edilizio e rigettava l'istanza di dissequestro.

Il 16 novembre 1994 il De Rosa presentava una nuova istanza di dissequestro, con motivi aggiunti del 22 novembre 1994: faceva presente di avere versato integralmente le somme dovute a titolo di oblazione e che queste erano state ritenute congrue dal comune (pur mancando il rilascio formale della concessione in sanatoria a titolo di condono edilizio); chiedeva pertanto la declaratoria di estinzione dei reati e conseguente dissequestro delle opere.

Il p.m. esprimeva parere contrario (recte rigettava) al dissequestro trasmettendo gli atti a questo g.i.p. competente in merito al provvedimento di eventuale declaratoria di estinzione dei reati, sollecitando questo g.i.p. a sollevare questione di costituzionalità della normativa sul condono edilizio.

Ritiene questo giudice che vada sollevata l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in relazione alle disposizioni di cui ai capi quarto e quinto della legge n. 28 febbraio 1985, n. 47, per contrasto con gli artt. 3, 32, comma primo, 41, primo e secondo comma, 42, secondo comma, 101, secondo comma, 117, 118 della Costituzione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — L'eccezione è rilevante per le seguenti ragioni: il De Rosa si è avvalso della procedura di condono edilizio di cui al d.l. n. 551 del 1994, come modificata dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 ed ha espressamente chiesto la declaratoria di estinzione dei reati ed il conseguente dissequestro delle opere edilizie; questo g.i.p. deve dunque valutare se, ai sensi dell'art. 129 del c.p.p., sussistano motivi di proscioglimento; è stato inoltre investito dal p.m. in ordine alla questione di costituzionalità della normativa sottesa alla declaratoria di estinzione dei reati edilizi.

Il De Rosa intende, tra l'altro, sanare una situazione che è in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti: alcuni dei locali realizzati hanno un rapporto superficie/abitante inferiore al minimo inderogabile consentito; le zone destinate a garage sono state trasformate in volumi residenziali, con ciò violando l'obbligo di creazione di parcheggi; volumi destinati ad essere interrati e quindi non abitabili, sono stati resi abitabili; alcuni volumi illegittimamente trasformati in zone residenziali hanno un'altezza interna inferiore al minimo consentito per il rilascio della licenza di abitabilità.

2. — L'eccezione non è manifestamente infondata per le seguenti ragioni: il De Rosa ha presentato una duplice domanda di condono edilizio, concernente i due villini oggetto delle imputazioni, avvalendosi del d.l. n. 551 del 1994, nonché dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994; egli ha infatti versato le somme da lui calcolate a titolo di oblazione concernenti le parti di immobile da lui ritenute difformi dal progetto approvato; ha ottenuto dal sindaco del comune di Montecelio una duplice attestazione di congruità delle somme versate in relazione alle superfici da condonare; il termine di esecuzione dei lavori è anteriore al 31 dicembre 1993, sicché sussistono i presupposti temporali del condono. Sulla scorta della documentazione prodotta il De Rosa chiede sia dichiarata l'estinzione dei reati ascritti.

3. — Ritene questo giudice che l'art. 39 della legge n. 724 del 1994, in relazione alle disposizioni di cui ai capi quarto e quinto della legge n. 47 del 1985, si ponga in contrasto con gli artt. 3, 32, comma primo, 41, primo e secondo comma, 42, secondo comma, 101, secondo comma, 117, 118 della Costituzione.

4. — Contrasto con l'art. 3 e con l'art. 32 della Costituzione.

Sotto il primo aspetto si rileva che l'art. 3, comma 1, della Costituzione stabilisce che: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge... (omissis)»; il secondo comma dell'art. citato dispone che: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'art. 39, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 stabilisce che: «Le disposizioni di cui ai capi quarto e quinto della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni, come ulteriormente modificate dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria ovvero, indipendentemente dalla volumetria iniziale, un ampliamento superiore a 750 metri cubi. Le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni non superiori ai 750 metri cubi per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria».

In sostanza la norma in esame estende, con modifiche, il cosiddetto condono edilizio previsto dall'art. 31 della legge n. 47 del 1985 alle costruzioni ultimate entro il 31 dicembre 1993. La norma non fa alcuna distinzione tra abusi meramente formali ed abusi sostanziali. Sicché possono essere sanate anche opere che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti. Inoltre possono essere sanate anche opere che siano in contrasto con disposizioni di legge poste a tutela del corretto uso del territorio (ad esempio disposizioni che regolano i rapporti inderogabili tra numero di abitanti/superfici/volumi (v. d.m. 2 aprile 1968, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, richiamato dall'art. 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47), o a salvaguardia della salute (ad esempio in tema di abitabilità di edifici ai sensi dell'art. 221 i.u. leggi sanitarie.) ai sensi dell'art. 31 della legge n. 47 del 1985: ciò contrasta con l'art. 32, comma primo, della Costituzione.

Possono godere del cosiddetto condono edilizio ed ottenere l'abitabilità in deroga alle disposizioni vigenti anche opere che non rispettino le altezze interne degli edifici (d.m. 5 luglio 1975 in *Gazzetta Ufficiale* del 18 luglio 1975, n. 190). In tal modo si crea inoltre una disparità di trattamento tra il cittadino rispettoso delle leggi, il quale non ha potuto né potrà edificare in una zona o ha potuto farlo o potrà farlo per volumi ridotti, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti ed il cittadino che, violando la legge, finirà con il godere di opere di dimensioni maggiori rispetto a quelle consentite dagli strumenti urbanistici vigenti, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

5. — Deve inoltre dirsi che tale disparità di trattamento si pone in contrasto con limiti di ragionevolezza. Non vi è dubbio che l'art. 39 della legge n. 724 del 1994 è un provvedimento di clemenza della stessa natura di quello di cui alla legge n. 47 del 1985; pertanto valgono le considerazioni già formulate da codesta Corte Costituzionale, con la sentenza n. 369 del 23-31 marzo 1988, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 13 aprile 1988, che ha escluso trattarsi di amnistia o di oblazione, sostenendo trattarsi di un provvedimento di clemenza speciale. Al punto 5, pag. 23 della sentenza la Corte si pose allora il problema della conformità della legge n. 47 del 1985 ai principi sanciti dall'art. 3 della Costituzione. La Corte in particolare affrontò il tema dei limiti costituzionali all'esercizio della potestà di clemenza dello Stato, osservando 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 uguaglianza ex art. 3 Cost., deve trovare la sua "giustificazione" nel quadro costituzionale che determina il fondamento ed i limiti del potere punitivo dello Stato»; la Corte ribadì — come già aveva fatto con la sentenza n. 36 del 19 febbraio 1986 — la necessità di porre in evidenza «il carattere eccezionale dell'amnistia e la necessità di contenere, nei più ristretti limiti, l'esercizio della relativa potestà» e che «detti limiti vanno ancor più richiamati quando l'effetto estintivo debba dispiegarsi nei confronti di reati che, direttamente o indirettamente, violano precetti, costituzionalmente sanciti, posti a tutela di fondamentali esigenze della collettività». Tali considerazioni a parere della Corte non valgono solo per l'amnistia, ma nei confronti di tutti i provvedimenti di clemenza e specialmente nei confronti del cosiddetto condono edilizio. Infatti «contraddire, vanificare, sia pure temporaneamente, le "ragioni prime" della "punibilità", attraverso l'esercizio arbitrario della "non punibilità", equivale non soltanto a violare l'art. 3 Cost., ma ad alterare, con il principio dell'obbligatorietà della pena, l'intero "volto" del sistema costituzionale in materia penale».

In sostanza la Corte riteneva che il condono edilizio del 1985 potesse essere considerato in ultima analisi non in contrasto con l'art. 3 Cost., esclusivamente perché si trattava di un provvedimento di clemenza *una tantum*, del tutto eccezionale, necessario per chiudere un passato di illegalità ed iniziare una nuova era di legalità: infatti al punto 6, pag. 24 della sentenza, si legge, tra l'altro: «Il legislatore, con la legge citata, ha inteso chiudere un passato d'illegalità di massa, alla quale aveva anche contribuito la non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative ed ha mirato a porre "sicure" basi normative per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento a fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma Cost.) la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, Cost.) la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9, secondo comma, Cost.) ecc».

Già allora quella motivazione destò notevoli perplessità determinate dall'impressione che si volesse far sopravvivere l'iniqua legge di condono per ragioni di opportunità sociale e soprattutto finanziaria (posto che il condono era stato determinato anche allora da ragioni di bilancio deficitario dello Stato). Oggi quella stessa motivazione non sembra possa richiamarsi se non per dichiarare che l'odierno provvedimento di clemenza confligge con i principi di uguaglianza dei cittadini, di tutela del territorio e dell'ambiente, della iniziativa privata, dello sviluppo ordinato della società e dell'economia, della salute pubblica, cioè di tutti i beni fondamentali che lo Stato dovrebbe proteggere in via primaria e che non possono essere sviliti da semplici considerazioni finanziarie.

L'attuale condono si salda cronologicamente al precedente, escludendo la punibilità per tutti i reati edilizi commessi ininterrottamente sino al 31 dicembre 1993, ivi compresi quelli ancor più gravi — anche sotto il profilo soggettivo — commessi dopo l'ottobre 1983, e perfino dopo la vigenza della legge n. 47 del 1985; cioè proprio di quella legge che avrebbe dovuto non solo "chiudere" con il passato, ma soprattutto garantire il pieno rispetto delle regole per il futuro. Così anche coloro che, ad onta di reiterati sequestri e ripetute violazioni di sigilli, hanno continuato con l'abusivismo selvaggio in dispregio delle norme vigenti e irridendo gli altri cittadini che si comportavano secondo legge, possono oggi godere dell'impunità penale e accrescere il proprio patrimonio, sottraendo alla pubblica amministrazione il potere di regolamentare l'uso del territorio.

6. — Contrasto con gli artt. 3 e 101, secondo comma, della Costituzione.

L'attuale condono (art. 39, comma 4, secondo periodo, legge n. 724/1994) prevede che l'interessato rilasci un'autocertificazione ex art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 e sostanzialmente si sostituisca all'Amministrazione nell'accertamento dei fatti: è previsto che il lasso di tempo di uno o due anni equivalga a rilascio di concessione tacita in sanatoria. Ciò impedirebbe al giudice di sindacare la concessione, per evitare illecite ingerenze nell'attività della pubblica amministrazione: di fatto, dunque, sarebbe il privato a determinare tutti i presupposti sia per il rilascio della concessione sia per la declaratoria di estinzione del reato.

La normativa sul condono prevede che si intendano ultimate le costruzioni costituite dal rustico e dalla copertura. Poiché inoltre che la costruzione sia sanata in virtù di singole licenze di concessione ciascuna per 750 metri cubi. Poiché il rustico è costituito dalla sola tamponatura esterna e dalla copertura e prescinde dalla divisione

interna degli ambienti in uno o più appartamenti, ogni costruttore abusivo che abbia eseguito un fabbricato superiore ai 750 metri cubi può dichiarare che l'immobile ancora vuoto internamente e con le sole tramezzature che dunque non ne individuano con certezza le destinazioni) andrà diviso in più appartamenti, ciascuno di 750 metri cubi, ottenendo così la possibilità di sanatoria. Potrà inoltre ad *libitum* sanare anche dei volumi che aveva originariamente destinato a scopi tecnici, ottenendo cioè una sanatoria anticipata per variazioni che saranno effettuate di fatto solo successivamente alla scadenza dei termini del condono. Sostanzialmente la punibilità per il fatto commesso sarà determinata dalla sola volontà dell'interessato, con violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost.

A ciò si aggiunge che è prevista l'estinzione dei reati e delle relative sanzioni, ivi compresa la demolizione, solo sulla base dell'ultimazione del rustico e della copertura entro il termine del 31 dicembre 1993, a prescindere dalla circostanza che oltre tale termine i lavori siano illecitamente proseguiti, sia pure per suddividere il fabbricato in più appartamenti o per trasformare volumi tecnici in volumi residenziali. Sostanzialmente tali soggetti godranno dell'estinzione dei reati o della sanatoria amministrativa, evitando l'acquisizione o la demolizione, pur avendo di fatto operato illecitamente anche dopo il termine di scadenza del condono e solo perché avevano già eseguito le tamponature esterne del fabbricato e posto un tetto di copertura. Ciò viola sia il precetto di cui all'art. 3 che quello di cui all'art. 101, comma secondo, della Costituzione.

7. — Contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

In sostanza il governo del territorio fino al 31 dicembre 1993 viene di fatto sottratto agli enti preposti: regioni, province, comuni, in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.; anzi tali enti saranno costretti a rivedere i propri piani e saranno di fatto condizionati dall'esistenza di opere anche in zone scarsamente urbanizzate. Con la nuova legge di condono sarebbero coloro che hanno costruito abusivamente ad avere disciplinato sino ad oggi, di fatto, il territorio e a programmarne lo sviluppo futuro, a decidere dove e come e cosa costruire, esautorando gli enti pubblici e condizionandone la futura attività, costringendoli a variare i piani regolatori anche in modo radicale.

8. — Contrasto con gli artt. 3, 41, secondo e terzo comma, 42, secondo comma, della Costituzione.

È noto che i Comuni dovranno affrontare per le opere di urbanizzazione delle spese di gran lunga maggiori rispetto agli introiti che deriveranno dal cosiddetto condono edilizio; ciò comporterà, come per il passato, aumenti di imposte locali e statali, che andranno ripartite anche tra coloro che hanno rispettato le leggi ed anche ciò determina la violazione dei diritti tutelati dagli artt. 3, 41, secondo e terzo comma, 42, secondo comma, Cost.

Attraverso il condono la condotta illecita dei privati che hanno costruito illegalmente assurge a fonte originaria di acquisto di un diritto soggettivo perfetto, mentre coloro che non hanno violato le leggi resteranno confusi in una massa che può vantare solo interesse legittimo all'uso del territorio: in altri termini il diritto di proprietà di coloro che non hanno sino ad oggi costruito ed il diritto di iniziativa economica privata viene ad essere condizionato non dagli strumenti urbanistici vigenti predisposti dall'autorità, bensì da quelli creati di fatto dai costruttori abusivi: coloro che, rispettosi della normativa vigente, non hanno costruito, subiranno inevitabili limitazioni sia per l'iniziativa privata sia per il libero diritto di proprietà, in contrasto con gli artt. 3, primo e secondo comma, 41, primo e terzo comma, 42, secondo comma della Costituzione. Essi, infatti, dovranno modulare le richieste di concessione edilizia tenendo conto del preesistente (con limitazioni per le distanze, per i volumi) e correranno anche il rischio del diniego di concessione nel caso in cui i limiti urbanistici di densità siano stati già saturati dalle costruzioni abusive. Né può obiettarsi che, eventualmente, i comuni potranno rilasciare concessioni in deroga ai predetti limiti per non danneggiare i futuri richiedenti le concessioni: sia perché non sembra consentito dalle vigenti disposizioni; sia perché ciò determinerebbe un ulteriore problema, che, in verità, si pone fin da oggi proprio in virtù del cosiddetto condono edilizio, in relazione all'art. 32 Cost., come si chiarirà al punto seguente.

9. — Contrasto con l'art. 32 della Costituzione.

Fa parte del patrimonio culturale sia scientifico che comune anche in virtù di esperimenti effettuati che lo stato di salute psicofisico dipende in grandissima parte dal contesto urbanistico edilizio e ambientale in cui si vive.

La programmazione pubblica dello sviluppo edilizio serve non solo a disciplinare in senso lato lo sviluppo ordinato delle città, ma serve, più concretamente, a consentire che siano previste aree destinate all'insediamento di ospedali, posti di pronto soccorso, posti di polizia, caserme dei vigili del fuoco, consistenti aree destinate al verde, aree destinate a parcheggi e strade sufficientemente larghe per consentire un flusso di traffico scorrevole che limiti l'inquinamento acustico ed atmosferico. Il condono indiscriminato di tutte le costruzioni sostanzialmente impedisce la programmazione e determina la creazione di interi quartieri del tutto privi di caratteristiche di vivibilità: il traffico si blocca, con evidenti limitazioni transito perfino per i mezzi di soccorso: si pensi ai feriti bloccati nelle ambulanze o ai mezzi dei vigili del fuoco che non possono raggiungere con la necessaria celerità la meta. Il rallentamento del traffico determina un consistente aumento dell'inquinamento atmosferico ed acustico; i provvedimenti frequenti con cui i sindaci di molte città italiane già da tempo limitano la circolazione dei veicoli perché sono stati superati gli indici

di tollerabilità dell'inquinamento atmosferico sono noti a tutti. Ugualmente noti sono i comunicati degli organi pubblici che invitano la popolazione, specie giovanissimi ed anziani, a non uscire per evitare danni alla salute a causa del grave inquinamento. Si tratta di notevolissime limitazioni della libertà individuale e soprattutto di attentati alla salute pubblica.

Inoltre il condono attuale prescinde anche dal rispetto dei limiti di densità di popolazione rispetto alle superfici disponibili: è stato scientificamente dimostrato che il sovrappollamento determina un aumento considerevole di patologie psichiche.

Da quanto sopra emerge, ad avviso dello scrivente, che la normativa sul condono edilizio si pone in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 32, comma 1, Cost.

10. — Sono in contrasto con l'art. 32, comma primo, della Costituzione anche l'art. 38 della legge n. 47 del 1985, laddove prevede l'estinzione del reato di cui all'art. 221 t.u. leggi sanitarie e l'art. 35, penultimo comma, della medesima legge, laddove consente il rilascio della licenza di abitabilità anche in deroga alle disposizioni vigenti (salvo in materia di statica o di prevenzione incendi), con ciò privilegiando l'uso del bene da parte del privato rispetto alla tutela della salute sia di chi abita l'immobile condonato, sia dei condomini e degli abitanti del quartiere che vedranno aumentare ingiustificatamente il carico urbanistico, l'uso delle fogne (quando esistono), delle strade e delle altre infrastrutture. Si sottolinea infatti che è giurisprudenza costante in tema di licenza di abitabilità (valida anche dopo la recente modifica dell'art. 221, comma primo, t.u. leggi sanitarie) — come stabilito anche dalle sezioni unite della cassazione con sentenza 12 ottobre 1993, Pulerà — che il disposto dall'art. 221 t.u. citato protegge sia l'interesse igienico sanitario che quello urbanistico. L'interesse sanitario non è limitato all'accertamento della salubrità del singolo appartamento e alla tutela di colui che intende occuparlo, ma anche alla verifica della esistenza di idonee infrastrutture, perché si estende alla tutela anche degli altri occupanti dell'immobile e del quartiere: sarebbe del tutto irrazionale consentire di abitare un fabbricato i cui muri siano asciutti, ma privo di allacciamenti alle fogne o tale da creare un'eccedenza del numero di abitanti previsto dagli strumenti urbanistici: ciò infatti determinerebbe danni generali per il conseguente inquinamento.

11. — Lo sviluppo disordinato della città crea interi quartieri privi di infrastrutture di fondamentale importanza (specialmente le scuole), determinando così dei veri e propri ghetti, dove non solo la popolazione vive in condizioni di disagio fisico e psicologico, ma dove si creano le condizioni di sottosviluppo culturale che poi sfocia nella proliferazione della delinquenza, dapprima comune e poi organizzata. Ciò contrasta con i principi di tutela indicati dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione che assegna alla Repubblica il compito di rimuovere ogni ostacolo al «pieno sviluppo della personalità umana».

12. — Ulteriore profilo di contrasto con gli artt. 3 e 101 della Costituzione.

Un altro aspetto che va considerato è la superficialità e l'irrazionalità della disciplina. Occorre dire che la norma risente certamente dell'anomalia della sua nascita: il Governo ha infatti emanato il primo decreto-legge di condono edilizio, fondato su ragioni di urgenza di sapore esclusivamente finanziario, ponendo così il Parlamento di fronte al fatto compiuto ed alla difficoltà di far marcia indietro. Frattanto la reiterazione dei decreti ha creato una situazione di incertezza e di abusivismo diffuso: sono fiorite le costruzioni abusive, ma nella normativa non si prevedeva alcuna disposizione (ad esempio di aerofotogrammetria preventiva) atta a dimostrare in modo oggettivo l'esistenza delle costruzioni ad una data certa. La disposizione di cui all'art. 39 della legge n. 724 del 1994 (c.d. legge finanziaria) risente dunque della necessità di garantire immediati introiti allo Stato, indipendentemente dalle conseguenze sul piano economico, sociale, giudiziario. L'impatto è premiale per coloro che consapevolmente violano le norme penali. Invero gli strumenti di controllo della veridicità dell'assunto degli interessati sono esigui: è sufficiente che la parte rilasci una dichiarazione sostitutiva di atto notorio per creare i presupposti di condono; non vi è una norma di raccordo tra l'amministrazione e l'a.g. La sospensione del processo avviene in presenza del versamento di una rata di oblazione; non è previsto l'obbligo della parte di trasmettere all'a.g. procedente la copia dei successivi versamenti; sicché se l'interessato versa solo la prima rata e interrompe i versamenti successivi, il termine di prescrizione del reato riprende a decorrere senza che l'a.g. lo sappia (la sospensione di diritto del processo, e quindi della prescrizione del reato, opera solo nel caso in cui sia osservata la procedura di condono); con il rischio che (per i reati per i quali sia già decorso per buona parte il termine di prescrizione), alla scadenza dei termini di condono, quando il processo sarà ripreso per verificare se vi sia stata estinzione del reato per avvenuto integrale versamento dall'oblazione, il giudice si troverà di fronte ad un reato estinto invece per prescrizione.

Seguendo l'autorevole tesi espressa, sia pure incidentalmente, dalle sezioni unite cassazione (12 ottobre 1993, Pulerà) secondo cui il giudice ordinario non può sindacare la domanda di condono, si perviene all'assurdo che la sentenza di proscioglimento è nella disponibilità dell'imputato che abbia solo prodotto in udienza la domanda di condono ed abbia atteso il decorso del termine per la concessione tacita; in siffatti casi il giudice ordinario diventa semplice notaio della volontà dell'imputato, con violazione dell'art. 101, secondo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante ai fini del presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 in relazione alle disposizioni di cui ai capi quarto e quinto della legge 28 febbraio 1985, n. 47, per contrasto con gli artt. 3, 32, comma primo, 41, primo e secondo comma, 42, secondo comma, 101, secondo comma, 117, 118 della Costituzione, nonché la questione di legittimità costituzionale del citato art. 39 della legge n. 724 del 1994 e degli artt. 38 e 35, penultimo comma, della legge n. 47 del 1985 laddove prevedono l'estinzione del reato di cui all'art. 221 t.u. leggi sanitarie ed il conseguente rifascio della licenza di abitabilità anche in deroga alle disposizioni vigenti, per contrasto con gli artt. 3 e 32, comma primo, della Costituzione per le ragioni illustrate nella motivazione, sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Roma, addì 12 luglio 1995

Il giudice per le indagini preliminari: BRESCIANO

95C1452

N. 795

*Ordinanza emessa il 21 giugno 1995 dal tribunale di Sassari
nel procedimento penale a carico di Solinas Giuseppe*

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. 848 - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1991.

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

(Cost., artt. 2, 10, 24, 101, 102, e 134; legge 4 agosto 1955, n. 848, art. 6; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 245).

IL TRIBUNALE

Sentito il difensore di Solinas Giuseppe il quale ha chiesto che il processo venga sospeso e rinviato, essendo egli assolutamente impedito a comparire per legittimo impedimento discendente dalla 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 eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del c.p.p. nella parte in cui non prevede alcuna disciplina per l'ipotesi in cui il procedimento rimanga sospeso a tempo indeterminato, e ciò in contrasto col dettato degli articoli 2, 3, 10 della Carta costituzionale;

OSSERVA

Solinas Giuseppe è stato tratto all'odierno dibattimento con decreto 28 febbraio 1995 del presidente per rispondere: A) della contravvenzione di cui all'art. 1, primo comma, del d.-l. n. 429/1982. In Alghero il 15 aprile 1989; B) della contravvenzione di cui all'art. 1, secondo comma n. 1, del d.-l. n. 429/1982; C) della contravvenzione di cui all'art. 1, ultimo comma, del d.-l. n. 429/1982. In Alghero il 15 aprile 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 dalle udienze 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 difensiva 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 vogliono definire la decisione e la condotta della classe forense, posto che la s.c. ha più volte sancito tale legittimità (v. per tutte Cass. I, 31 luglio 1991). 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 indicato dal p.m., dandosi che la soluzione apposta vanificherebbe, 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 Solinas Giuseppe la funzione giurisdizionale non è esercitata e la giustizia non è amministrata (articoli 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 disposizione in esame, la materiale impossibilità di esercizio della funzione giurisdizionale.

La norma appare così in contrasto anche con il dettato dell'art. 24 della Costituzione.

Ed in vero, osservato che la stessa Carta costituzionale all'art. 2 prevede che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, nella specie si rileva che gli stessi non sono tutelati.

In tale prospettiva, tenuto conto del dettato dell'art. 10 della Costituzione, assume rilievo, in questa sede, l'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.

Si osserva, inoltre, 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 ora in esame, difetta totalmente.

Si osserva, in conclusione, come si verta, nel caso di specie, in ipotesi in cui diritti costituzionalmente garantiti potrebbero risultare in insuperabile conflitto tra di loro.

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 articoli 2, 10 (con riferimento all'art. 6 della legge 4 agosto 1955, n. 848), 24, 101, 102 e 134 della Costituzione; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, 245 disp. att. e trans. del c.p.p. ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'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, della legge citata.

Sassari, addì 21 giugno 1995

Il presidente: (firma illeggibile)

N. 796

*Ordinanza emessa il 23 giugno 1995 dal tribunale di Sassari
nel procedimento penale a carico di D'Alessandro Gennaro ed altri*

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. 848 - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1991.

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

(Cost., artt. 2, 10, 24, 101, 102 e 134; legge 4 agosto 1955, n. 848, art. 6).

IL TRIBUNALE

Sentito il difensore di D'Alessandro Gennaro, Fois Marco, Fois Vincenzo, Erre Roberto il quale ha chiesto che il processo venga sospeso e rinviato, essendo egli assolutamente impedito a comparire per legittimo impedimento discendente dalla 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 eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del c.p.p. nella parte in cui non prevede alcuna disciplina per l'ipotesi in cui il procedimento rimanga sospeso a tempo indeterminato, e ciò in contrasto col dettato degli articoli 2, 3, 10 della Carta costituzionale;

O S S E R V A

Gli imputati sono stati tratti all'odierno dibattimento con decreto 30 marzo 1995 del g.i.p. c/o questo tribunale per rispondere:

D'Alessandro: del reato di cui agli articoli 81 c.p.v., 629 c.p. In Sassari tra il giugno 1986 e il 12 gennaio 1993; del reato di cui agli articoli 368, 61, n. 9 e 10 del c.p. In Sassari il 9 dicembre 1992; del reato di cui agli articoli 495, primo e terzo comma, n. 2, del c.p. In Sassari il 26 ottobre 1993;

D'Alessandro e Fois Marco: del reato di cui agli articoli 110, 423 e 61, n. 2, del c.p. In Marina di Sorso il 13 gennaio 1993; del reato di cui agli articoli 110, 56, 423 e 61, n. 2, del c.p. In Sassari nel giugno 1988; del reato di cui agli articoli 110, 81, 423 e 61, n. 2, del c.p. In Sassari nel giugno 1988; del reato di cui agli articoli 110, 81, 423 e 61, n. 2, del c.p. In Sassari la notte tra il 5-6 ottobre 1992; del reato di cui agli articoli 110, 81, 423 e 61, n. 2, del c.p. In Sassari nel giugno-luglio 1989; del reato di cui agli articoli 110, 81, 423 e 61, n. 2, del c.p. In Sassari alla fine del 1989; del reato di cui agli articoli 110, 56, 423 e 61, n. 2, del c.p. In Sassari il 5 ottobre 1992; del reato di cui agli articoli 110, 81, 423 del c.p. In Agro di Sorso nel 1991;

D'Alessandro e Fois Vincenzo: del reato di cui agli articoli 81, 110, 582 e 585, del c.p. in Sassari il 23 settembre 1993 verso le h. 14,30-15;

Erre e D'Alessandro: del reato di cui agli articoli 99, 110, 582, 585, 576 n. 1 in relazione all'art. 61, n. 2, del c.p. In Sassari il 23 settembre 1993 verso le h. 14.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblica in precedenza (Reg. ord. n. 795/1995).

Il presidente: (firma illeggibile)

95C1454

N. 797

*Ordinanza emessa il 21 settembre 1995 dal pretore di Forlì
nel procedimento penale a carico di Annibaldi Alvaro*

Processo penale - Procedimento innanzi al pretore - Chiusura delle indagini preliminari - Lamentata omessa previsione dell'obbligatorietà, per il p.m. del preventivo interrogatorio dell'indagato prima della formulazione dell'imputazione a seguito di rigetto da parte del g.i.p. della richiesta di archiviazione - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 554, secondo comma).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

Esaminate le ulteriori deduzioni delle parti in ordine all'eccezione sollevata dalla difesa dell'imputato circa la violazione del diritto alla difesa non essendo l'Annibaldi mai stato interrogato prima della notifica del decreto di citazione in giudizio;

Rilevato che, nella specie, non può parlarsi di nullità prevista dall'art. 453/c.p.p., riguardando tale norma l'ipotesi di giudizio immediato, mentre il presente giudizio è generato dalla richiesta, ai sensi dell'art. 554, secondo comma c.p.p., formulata dal giudice delle indagini preliminari al p.m. affinché questi, nel termine di legge, formuli l'imputazione ai fini degli adempimenti previsti dagli articoli 555 e segg. c.p.p.;

Rilevato altresì che detta richiesta pone al pubblico ministero l'obbligo di formulare l'imputazione, ma non viene previsto dal citato art. 554 c.p., l'ulteriore onere per il pubblico ministero di interrogare l'imputato prima della formulazione dell'imputazione stessa;

che, peraltro, l'esercizio del diritto alla difesa dell'imputato è previsto a pena di nullità dall'art. 178 c.p.p., nonché dall'art. 24 della Corte costituzionale, laddove si afferma che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento;

che la norma dell'art. 554 c.p.p., nella parte in cui prevede come obbligatoria la formulazione della imputazione da parte del pubblico ministero, ai fini degli adempimenti previsti dagli articoli 555 e seguenti c.p.p., non prevedendo che lo stesso pubblico ministero debba procedere all'interrogatorio dell'indagato anteriormente alla formulazione dell'imputazione, si pone in contrasto con l'art. 24 della Costituzione;

Ritenuta la rilevanza della questione, poiché la norma censurata trova diretta applicazione nel caso di specie;

P. Q. M.

Visti gli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, previa revoca della ordinanza letta all'odierno dibattimento, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, la questione di legittimità Costituzionale dell'art. 554, secondo comma del c.p.p. nella parte in cui non dispone che il pubblico ministero, prima di formulare l'imputazione ai fini degli adempimenti previsti dagli articoli 555 e seguenti c.p.p., faccia luogo all'interrogatorio dell'indagato per il quale esso pubblico ministero abbia, in precedenza, richiesto l'archiviazione delle indagini. Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione al Presidente del Senato e della Camera dei Deputati;

Sospende il procedimento penale a carico di Annibaldi Alvaro.

Ordina la trasmissione degli atti del procedimento e della presente ordinanza alla Corte costituzionale, unitamente alla prova della notifica e delle comunicazioni sopra indicati.

Il v.p.o.: (firma illeggibile)

95C1455

N. 798

*Ordinanza emessa il 27 settembre 1995 dal tribunale di S. Maria Capua Vetere
nel procedimento penale a carico di Milzi Luigi ed altri*

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà, ha concorso a confermare un provvedimento sulla libertà personale (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe - Compressione del diritto di difesa - Lesione della presunzione di non colpevolezza dell'imputato - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432/1995.

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

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

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento a carico di Milzi Luigi + 2; alla pubblica udienza dibattimentale del 27 settembre 1995;

Premesso che:

con decreto del 6 luglio 1995 emesso dal g.i.p. in sede veniva disposto il giudizio — innanzi a questa sezione — nei confronti di Milzi Luigi in relazione al reato p. e p. dagli artt. 73, primo e quarto comma, e 80 secondo comma del d.P.R. n. 309/1990;

in data 5 maggio 1995 veniva emessa dal tribunale del riesame composto dai medesimi magistrati dell'odierno dibattimento — a seguito di istanza di riesame avverso l'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal g.i.p.-sede in data 5 aprile 1995 nei confronti del Milzi — ordinanza con la quale veniva confermato il predetto provvedimento custodiale;

apertosi il dibattimento il pubblico ministero, ricordando che questo tribunale in data 22 settembre 1995 ha già sollevato dubbio di costituzionalità, dell'art. 34 del c.p.p. — alla luce della sentenza n. 432/95 della Corte costituzionale, depositata in data 15 settembre 1995 — sollecitava il tribunale, data la identità di situazione, a reiterare la questione di costituzionalità;

la difesa aderiva alle conclusioni del p.m.;

Tanto premesso in fatto,

O S S E R V A

La Corte costituzionale, con la menzionata sentenza, pervenendo a diversa conclusione rispetto al suo precedente orientamento sul punto (cfr. sent. n. 502 del 1991), ha ritenuto che la decisione emessa dal g.i.p. in tema di sussistenza dei «gravi indizi di colpevolezza» di cui all'art. 273 del c.p.p., involgendo un giudizio di merito circa l'idoneità degli elementi raccolti a fondare una elevata probabilità di condanna, non può non riflettersi sulla serenità ed imparzialità di giudizio, qualora il medesimo giudice partecipi al collegio chiamato a decidere sul medesimo fatto.

In tal senso la Corte, nella succitata sentenza, ha ritenuto sussistente il pericolo che «la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla cosiddetta forza della prevenzione, e ciò da quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento».

L'articolato ragionamento della Corte e le assai condivisibili — e da più parti auspiccate — conclusioni cui la stessa è pervenuta non possono — ad avviso del collegio — non far porre la questione di legittimità costituzionale anche nella fattispecie in esame, considerato che il tribunale del riesame deve procedere anch'esso a quelle valutazioni — con tutti gli amplissimi poteri riconosciutigli dall'art. 309 c.p.p. — già effettuate dal g.i.p.

Nel caso di specie — come già precisato in premessa — tutti i componenti dell'attuale collegio hanno partecipato al collegio del tribunale del riesame che, con la sopra menzionata decisione, ritenne sussistenti i gravi indizi di colpevolezza nei confronti di Milzi Luigi, in ordine al medesimo fatto su cui oggi è chiamato a pronunciarsi.

Tale situazione processuale, come più sopra evidenziato, può concretare quel pericolo di «prevenzione» che ha indotto la Corte a pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma del c.p.p.

La questione, per tutto quanto sinora osservato, appare *ictu oculi* rilevante e non manifestamente infondata.

In ordine a tale ultimo parametro va solo aggiunto che ove si consentisse la partecipazione al giudizio dibattimentale del giudice componente il collegio del tribunale per il riesame che abbia ritenuto sussistere i gravi indizi, ne deriverebbe una evidente violazione dei principi costituzionali di parità di trattamento normativo di situazioni analoghe (art. 3 Cost.), della inviolabilità della difesa in ogni stato e grado del procedimento (art. 24, secondo comma, Cost.), nonché della stessa presunzione di non colpevolezza sino a condanna definitiva (art. 27, secondo comma, Cost.).

Ed invero, ove si consentisse l'identità di giudice nelle situazioni su richiamate, evidente sarebbe la disparità di trattamento rispetto al cittadino giudicato da giudici non «prevenuti» (nei sensi precisati dalla Corte costituzionale nella menzionata sentenza), nonché il pregiudizio arrecato all'esercizio del diritto di difesa rispetto ad un siffatto giudice, che al contempo non apparirebbe garantire adeguatamente all'imputato il suo diritto a non essere considerato colpevole sino a sentenza di condanna.

La sussistenza di tali presupposti di fatto e di diritto impone al tribunale di sollevare la sopraesposta questione di costituzionalità, con conseguente sospensione del presente processo e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 della legge n. 87 del 1953, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma secondo, del vigente codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a svolgere le funzioni di giudice del dibattimento dei componenti del collegio del tribunale per il riesame che abbia ritenuto sussistenti i gravi indizi di colpevolezza di cui all'art. 273 del c.p.p. nei confronti dell'imputato, e che pertanto abbia confermato il provvedimento applicativo della misura cautelare personale, per contrasto con gli artt. 3, 24, comma secondo e 27, comma secondo della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché sia risolta la prospettata questione di legittimità.

Dispone che la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in S. Maria Capua Vetere il 27 settembre 1995

Il presidente: GIULIANO

I giudici: DANIELE - MAGI

N. 799

*Ordinanza emessa il 18 maggio 1995 dal tribunale amministrativo regionale della Liguria
sul ricorso proposto dalla S.r.l. Progetti e costruzioni ed altra contro l'U.S.L. n. 14 - Genova V ed altra*

Regione Liguria - Sanità pubblica - Parere igienico-sanitario delle UU.SS.LL. in materia edilizia - Attribuzione alla regione del potere di determinare le tariffe per il rilascio del parere in questione - Mancata previsione di criteri per la determinazione delle tariffe - Violazione del principio della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 27; legge regione Liguria 2 marzo 1973, n. 9, art. 4, n. 3; legge regione Liguria 29 giugno 1981, n. 23, art. 7; legge regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30, art. 14).

(Cost., art. 23).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 466/93 r.g.r. proposto dalla S.r.l. Progetti e costruzioni in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliata in Genova, corso A. Saffi 7/2 presso l'avv. Alberto Quaglia che la rappresenta e difende per mandato a margine del ricorso; ricorrente contro l'unità sanitaria locale n. 14 - Genova V, in persona dell'amministratore straordinario *pro-tempore*, resistente non costituita, la regione Liguria in persona del presidente *pro-tempore* elettivamente domiciliata in Genova, via Fieschi, 15, presso gli avv. ti Giuseppe Petrocelli e Gigliola Benghi che la rappresentano e difendono per mandato in atti; resistente, per l'annullamento della nota della U.S.L. n. 14 del 23 gennaio 1993 con la quale è stato richiesto alla S.r.l. ricorrente il pagamento di L. 7.318.500 per diritti di rilascio di concessione edilizia ed inoltre della deliberazione della Giunta regionale n. 3496 del 24 luglio 1992 avente ad oggetto «determinazione delle tariffe per gli accertamenti e per le indagini in materia di igiene e sanità pubblica espletati su interesse di privati» e della relativa fattura emessa dalla U.S.L.;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione Liguria;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* dell'Assedil - Associazione costruttori edili della provincia di Genova in persona del legale rappresentante *pro-tempore*;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 18 maggio 1995 la relazione del primo referendario R. Prospero, e uditi, altresì, la dr. proc. Cervetti per delega dell'avv. Quaglia per la ricorrente e l'interveniente e l'avv. Benghi per la regione Liguria;

Ritenuto e considerato quanto segue;

ESPOSIZIONE DEL FATTO

Con ricorso notificato il 6 e l'8 marzo 1993 la Società a r.l. Progetti e costruzioni impugnava, chiedendone l'annullamento, la nota del 23 gennaio 1993 con la quale la U.S.L. n. 14 di Genova le aveva richiesto il pagamento di L. 7.318.500 per «pagamento diritti per esame progetto» in relazione ad una domanda di rilascio di concessione edilizia.

La soc. ricorrente impugnava inoltre la deliberazione n. 3496 del 24 luglio 1992 della giunta regionale avente ad oggetto la rideterminazione delle tariffe per gli accertamenti e le indagini in materia di igiene e sanità pubblica espletati nell'interesse di privati e su loro richiesta dalle UU.SS.LL. emanata ai sensi dell'art. 4 decimo comma della legge 30 dicembre 1991, n. 412, prevede l'aggiornamento dei costi di questo tipo di prestazioni mediante indici e criteri prestabiliti.

Tale ultima delibera veniva a costituire il presupposto dell'atto applicativo della U.S.L. emesso per il rilascio di parere igienico-sanitario preventivo finalizzato all'ottenimento di una concessione edilizia richiesta al comune di Genova, parere obbligatorio e di competenza dell'autorità sanitaria territorialmente interessata.

Venivano dedotti i seguenti motivi:

A) Con riguardo alla deliberazione della giunta regionale n. 3496 del 24 luglio 1992.

1. — Violazione e la falsa applicazione dell'art. 4, decimo comma della legge 30 dicembre 1991, n. 412. Violazione dell'art. 23 Cost. Violazione di autolimita amministrativo. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria. Eccesso di potere per intrinseca illogicità. La deliberazione regionale è stata emessa in attuazione del disposto dell'art. 4, decimo comma, della legge n. 412/1991, prevede la rideterminazione delle tariffe di cui in controversia con riferimento alla variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo intervenuta tra il 1981 ed 1991 oppure innalzando tali tariffe del 70% rispetto a quanto determinato nel 1981, qualora gli innalzamenti sugli indici ISTAT fossero inferiori a questa percentuale. Al contrario, la regione Liguria sebbene priva di discrezionalità ha provveduto ad applicare aumenti in misura straordinariamente elevata, addirittura del 1300% e del 5500%. E tali aumenti hanno colpito altresì tipi di prestazioni al di fuori di quelle previste dall'art. 7 della legge n. 833/1978 e cioè quelle interessate dagli aumenti stabiliti dall'art. 4 legge n. 412/1991 e tra queste quella riguardante la ricorrente.

2. — Illegittimità derivata per illegittimità costituzionale degli artt. 7 n. 21, e 13, n. 6 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, dell'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, delle leggi reg. 2 marzo 1973, n. 9 (art. 29 giugno 1981, n. 23 (art. 7), 11 giugno 1984, n. 30 (art. 14) e 22 agosto 1989, n. 31, (art. 3) per contrasto con l'art. 23 della Costituzione. In via subordinata la ricorrente lamenta che le norme statali e regionali in materia stabiliscono solo il potere della regione di determinare e aggiornare le tariffe in oggetto, senza peraltro fornire alcun parametro o criterio di massima cui ragguagliare le proprie determinazioni. Tutto ciò in palese contrasto con l'art. 23 della Costituzione in materia di prestazioni personali e patrimoniali imposte, secondo il quale la legge deve fornire parametri di riferimento che quanto meno limitino la discrezionalità della fonte secondaria nel disciplinare puntualmente la prestazione imposta.

3. — Violazione a falsa applicazione dell'art. 7, n. 21, e 13, n. 6, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, e dell'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 14 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1991, n. 412. Violazione delle leggi regionali 2 marzo 1973, n. 9, (art. 4), 29 giugno 1981, n. 23 (art. 7), 11 giugno 1984, n. 30, (art. 14) e 22 agosto 1989, n. 31 (art. 3). Eccesso di potere per difetto dei presupposti e travisamento dei fatti. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione. Eccesso di potere per intrinseca illogicità. Violazione dell'art. 3 Cost. Le prestazioni patrimoniali di cui in controversia vanno annoverate tra le tasse in quanto rese a fronte di un'attività della p.a. in regime di diritto pubblico. E ciò comporta la necessità che i versamenti richiesti siano proporzionati al dispendio che grava sul soggetto pubblico nel rendere tali prestazioni. La deliberazione impugnata non esprime invece alcuna valutazione circa il rapporto tra tariffe e costi sostenuti dalle U.U.S.S.L.L., limitandosi ad apodittici *forfait* e le tariffe imposte sono in gran parte illogicamente differenziale.

B) Con riguardo alla nota della U.S.L. n. 14 - Genova V, del 29 gennaio 1993 e, per quanto occorra, della connessa fattura n. 119 di pari data.

4. — Invalidità derivata.

5. — Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione. Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. La richiesta di pagamento di L. 7.318.500 non è assistita da alcun supporto giustificativo e non da alcun conto del suo ammontare, violando così le prescrizioni dell'art. 3 della legge n. 241/1990.

La ricorrente concludeva per l'accoglimento del ricorso con vittoria di spese.

La regione Liguria si è costituita in giudizio, sostenendo l'irricevibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Interveniva *ad adiuvandum* nel presente giudizio l'ASSEDIL — Associazione costruttori edili della provincia di Genova — che si associa alle conclusioni della S.r.l. Progetti e Costruzioni.

All'odierna udienza pubblica il ricorso è passato in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Devono essere preliminarmente affrontate le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla regione Liguria.

Appare infondato in primo luogo il sollevato difetto di giurisdizione riguardante l'impugnativa nella parte in cui questa è volta avverso la nota di richiesta di pagamento della U.S.L.: si sostiene che tale nota, trattandosi di atto di mero calcolo in applicazione del provvedimento regionale di determinazione dei corrispettivi dovuti dai privati ed oggetto anche esso del presente ricorso, inciderebbe solo su diritti soggettivi.

In realtà la nota U.S.L. è solo causa diretta ed immediata della controversia e la sua legittimità appare strettamente connessa alla fondatezza o meno delle censure volte avverso il provvedimento regionale, tanto che il gravame è diretto in via derivata avverso la richiesta della U.S.L..

Inoltre il secondo motivo, riguardante la richiesta di pagamento, contiene, come evidenziato in narrativa, aspetti tipici di violazione di interessi legittimi.

In secondo luogo è infondata l'eccezione di tardività sollevata sempre dalla regione riguardo all'impugnazione della deliberazione di Giunta contenente le determinazioni tariffarie.

A parere della regione, non trattandosi di atto normativo contenente effetti innovativi, andava impugnato al momento della sua emanazione, momento in cui si potevano verificare lesioni di situazioni giuridiche. Ritiene il Collegio che la caratteristica di generalità del provvedimento non poteva causare in via immediata alcuna lesione di interessi legittimi: solamente l'emissione di singoli atti applicativi delle nuove determinazioni tariffarie avrebbero potuto — così come verificatosi nella presente fattispecie — attualizzare un danno avverso cui insorgere.

In terzo luogo va affrontata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse nei confronti dell'intera deliberazione della giunta regionale.

La deliberazione, osserva la regione, contiene una serie disparata di aumenti che non riguardano il progetto di costruzione della società ricorrente e per il quale il pagamento in controversia è stato richiesto: quindi alcun interesse avrebbe questa ad impugnare *in toto* la deliberazione.

L'eccezione appare irrilevante, oltre alla sua evidente contraddittorietà con la precedente eccezione circa l'immediata impugnabilità della deliberazione.

Se essa può infatti avere un fondamento nel ritenere inammissibile il ricorso avverso l'intera deliberazione di giunta in tutte le sue singole voci tariffarie, si deve rilevare che comunque la società Progetti e costruzioni ha interesse all'impugnazione del provvedimento regionale nella parte in cui esso fissa la tariffa relativa ai pareri igienico-sanitari finalizzati al rilascio di concessioni edilizie, tariffa che ha causato l'insorgere della controversia.

Sgombrato il campo delle eccezioni e delimitati i confini della questione, il tribunale può procedere all'esame del merito del ricorso.

Con il primo motivo la ricorrente sostiene che la deliberazione della regione Liguria abbia disposto per gli accertamenti e le indagini igienico-sanitarie previsti dalle leggi n. 833/1978 epletati dalle U.U.S.S.L.L. su domanda dei privati una serie di aumenti tariffari senza alcun fondamento legislativo.

L'art. 4, decimo comma, della legge n. 412/1991 avrebbe infatti statuito aumenti sulla base degli indici I.S.T.A.T. 1981-1991 e comunque non inferiori al 70% della tariffa rispettiva nel 1981: la regione avrebbe invece applicato aumenti indiscriminati tra il 1300% e il 5500%.

E qualora si dovesse ritenere che la prestazione richiesta dalla ricorrente — un parere igienico-sanitario collegato al rilascio di una concessione edilizia — non sia tra quelle previste dall'art. 7 della legge n. 833/1978, a maggior ragione la determinazione regionale sarebbe da considerarsi illegittima in quanto l'aumento stabilito non sarebbe stato previsto da alcuna norma in alcun termine.

Il motivo è infondato.

L'art. 4, decimo comma, della legge n. 412/1991, ha statuito gli incrementi tariffari in parola relativamente alle prestazioni da parte del Servizio sanitario nazionale previste dall'art. 7 della legge n. 833/1978.

E tale articolo di legge contiene una serie di funzioni statali delegate alle regioni — esercitate poi dalle U.S.L. nella fase attuativa — funzioni specifiche come la profilassi delle malattie infettive e diffuse, anche relativamente al bestiame, i controlli sulla produzione ed il commercio dei gas tossici, dei prodotti dietetici e delle sostanze radioattive: tra queste non rientra, come adombrato dalla ricorrente medesima, l'attività oggetto della controversia ossia il rilascio di parere igienico-sanitario riguardo ad attività edilizie.

Questa materia, come sostenuto dalla resistente regione Liguria, rientra invece negli accertamenti previsti dal r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, e precisamente dall'art. 220 che affida all'ufficiale sanitario del comune il visto sui progetti edilizi con la potestà da parte del prefetto di fissare le tariffe

Tale funzione è stata dapprima delegata alle regioni — art. 13, n. 6 del d.P.R. n. 4/1972 — quindi definitivamente trasferita con l'art. 27 del d.P.R. n. 616/1977.

Attualmente l'art. 20, lettera *f*), della legge n. 833/1978 affida alle U.U.S.S.L.L. la verifica della compatibilità dei piani urbanistici e dei progetti di insediamenti industriali e di attività produttive in genere con le esigenze di tutela dell'ambiente sotto il profilo igienico-sanitario ed a tale generica previsione di competenza il tribunale ritiene di far discendere le passate attribuzioni in materia edilizia del soppresso ufficiale sanitario.

Così delinea l'attività della p.a. oggetto della controversia, si può rilevare che la materia tariffaria rientra nella piena potestà regionale, disciplinata dalla regione Liguria con leggi nn. 9/1973, 23/1981, 30/1984 e 31/1989 con l'affidamento alla giunta dei relativi poteri.

Risulta quindi l'estraneità della materia dalle previsioni dell'art. 4, decimo comma della legge n. 412/1991, così come prospettata dalla società Progetti e costruzioni.

Appare inammissibile il terzo motivo in cui la ricorrente solleva una serie di censure su una presunta immotivata sproposizione tra tariffe imposte e prestazioni richieste.

Sulla base di quanto espresso dal collegio sull'eccezione di difetto di interesse della ricorrente nell'impugnazione dell'intera delibera regionale, non si rileva in particolare nelle censure in esame la concreta pretesa sproposizione della tariffa relativa ai pareri igienico-sanitari sulle attività costruttive oggetto del ricorso ed applicata dalla U.S.L., rendendo così generico il motivo di ricorso.

Deve ora essere esaminato il secondo motivo in cui la ricorrente solleva la questione di legittimità costituzionale nei confronti di una serie di norme, statali e regionali, che rimettono nella specie alla regione Liguria il potere di determinare le tariffe di cui alla deliberazione impugnata senza prefissare un contenuto alla discrezionalità della p.a.: e ciò in violazione del principio della riserva relativa di legge per le prestazioni imposte di cui all'art. 23 della Costituzione.

La questione appare rilevante ai fini della presente controversia, vista da un lato l'infondatezza dei motivi esaminati e dall'altro identiche conclusioni circa l'ultimo motivo del gravame, volto avverso la richiesta della U.S.L.

Trattasi infatti di un'automatica applicazione di tariffe del tutto predeterminate: dunque non si possono rinvenire le sollevate censure di difetto di motivazione anche ai sensi della legge n. 241/1990.

Le leggi citate dalla ricorrente sono precisamente gli articoli 7, n. 21, e 13, n. 6, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, dell'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'art. 4, n. 3, della legge regione Liguria 2 marzo 1973, n. 9, l'art. 7 della legge regionale 29 giugno 1981, n. 23, l'art. 14 della legge regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30, e l'art. 3 della legge regionale 22 agosto 1989, n. 31.

In primo luogo si deve rilevare che non appaiono nel caso pertinenti le norme di cui al d.P.R. n. 4/1972 in quanto superate dal generale trasferimento alle regioni operato per l'intera materia dell'art. 27 del d.P.R. n. 616/1977 e le norme di cui alla legge regionale n. 31/1989 in quanto riguardante la materia veterinaria e dunque estranee alla controversia.

In secondo luogo, comunque, si deve intendere che un rinvio alla Corte costituzionale dell'art. 27 del d.P.R. n. 616/1977 deve riguardare il punto in cui alla regione si rimette il potere di fissare le tariffe in argomento senza fornire i parametri o criteri minimi per il rispetto delle riserve di legge di cui all'art. 23 della Costituzione.

La questione, così come prospettata, non appare manifestamente infondata.

Nelle norme citate, come rilevato dalla società Progetti e costruzioni e dall'associazione intervenuta, è assente qualsiasi statuizione che vincoli a qualche parametro di riferimento l'azione della p.a., la cui discrezionalità viene così ad essere latissima.

Né altri criteri si possono rinvenire nella precedente legislazione come ad esempio il t.u. delle leggi sanitarie, cui la potestà amministrativa regionale possa fare in qualche modo rinvio.

Appurata nei fatti la veridicità delle prospettazioni di parte ricorrente, deve essere affrontato il problema se la natura delle tariffe imposte ricada o meno sotto il dettato dell'art. 23 della Costituzione.

La configurazione giuridica dei versamenti richiesti appare del tutto assimilabile alle tasse sulle concessioni amministrative: tali versamenti infatti si manifestano non tanto come corrispettivo a carattere privatistico, ma come tributo a carico di uno specifico contribuente, dovuto a seguito del concreto esercizio di una funzione pubblica resa all'obbligato.

E questa forma di obbligazione pubblica dovrebbe rientrare tra quelle governate dall'art. 23 della Costituzione, di cui la Corte costituzionale ha sempre riconosciuto una larga ricaduta, ricomprendendo sotto la sua applicazione ogni prestazioni patrimoniale in cui non concorresse la volontà del privato. E anche la presenza di tale volontà non implica che possa omettersi il rispetto dell'art. 23 predetto: se ne è riconosciuto il doveroso rispetto anche se il servizio o funzione siano richiesti dal privato alla mano pubblica unica depositaria, qualora tale servizio funzione siano essenziali ai bisogni della vita (Corte costituzionale n. 125/1969).

E in tutti questi casi l'onere pecuniario deve essere stabilito in base alla previsione di legge (Corte costituzionale n. 257/1982). La previsione di legge sui parametri di riferimento può semmai essere omessa nei casi in cui la prestazione sia oggettivamente desumibile tanto da limitare concretamente la discrezionalità della p.a., ovvero quando l'organo chiamato a decidere sia formato in modo tale da fare desumere una naturale composizione degli interessi (Corte costituzionale n. 90/1994), il che non pare accadere nel caso di specie.

Né l'assenza di criteri potrebbe giustificarsi con un richiamo all'art. 41 della Costituzione sui limiti all'autonomia privata: l'art. 41 predetto è utile per comprendere l'intervento dell'ufficiale sanitario prima e della U.S.L. poi, ma non ha alcuna diretta connessione con le tariffe imposte e la loro misura.

Per le ragioni suesposte deve quindi essere disposta la remissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 del d.P.R. n. 616/1977, dell'art. 4, n. 3 della legge regione Liguria 2 marzo 1973, n. 9, dell'art. 7 della legge regione Liguria 29 giugno 1981, n. 23, dell'art. 14 della legge regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30, per la parte in cui non prevedono criteri per la determinazione delle tariffe per il rilascio di parere igienico-sanitario da parte delle U. U. S. S. L. L. in materia edilizia;

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

Dispone che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al presidente della giunta regionale della Liguria e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati e al presidente del consiglio regionale della Liguria.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 18 maggio 1995.

Il presidente: BALBA

95C1457

N. 800

Ordinanza emessa il 5 maggio 1995 alla corte d'appello di Catania nel procedimento civile vertente tra Strano Maria ed altra e l'Assessorato alla presidenza della regione siciliana ed altro

Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici - Determinazione dell'indennità di esproprio - Riferimento al valore agricolo medio per tutte le aree non classificabili come edificabili - Violazione del principio dell'indennizzo quale «serio ristoro» dell'espropriazione - Deteriore trattamento di detti proprietari rispetto ai proprietari di aree ricadenti nella stessa zona ed aventi eguali caratteristiche con facoltà di disposizione delle stesse in regime di libera contrattazione al valore di mercato.

(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359).

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

LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 9 del ruolo generale affari contenziosi civili dell'anno 1989, posta in decisione nell'udienza del 24 febbraio 1995, vertente tra Strano Maria, nata a Siracusa il 3 maggio 1920; ivi residente via Adda n. 9, e Strano Pasqualina, nata a Siracusa il 7 settembre 1916, ivi residente viale Scala Greca n. 406, domiciliate elettivamente presso lo studio dell'avv. Antonio Bandiera (a Catania presso l'avv. Raffaele Abramo, in via Fiamingo n. 7/e), dal quale sono rappresentate e difese per procura a margine dell'atto di opposizione, opposenti, e l'Assessorato alla presidenza della regione Siciliana, in persona dell'assessore in carica, e presidente della regione siciliana, rappresentati e difesi, per legge, dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, domiciliary opposti;

Letti gli atti del procedimento e sentito il relatore;

Rilevato che la controversia in esame riguarda la determinazione delle indennità dovute per l'espropriazione di suoli siti nel territorio del comune di Siracusa, costituiti da uno stacco di terreno, esteso mq 961, in catasto al foglio 43, particella 53, appartenente a Strano Maria, e da altro stacco, esteso mq 563, in catasto allo stesso foglio, particella 52, appartenente alla predetta ed a Strano Pasqualino, espropriazione pronunciata con decreto dell'Assessore alla presidenza della regione siciliana del 20 ottobre 1983, n. 3902;

che la competente Commissione provinciale, con deliberazione del 21 ottobre 1988, aveva dette indennità determinato sulla base di un valore unitario di lire 15.000 al mq, dalle oppositori poi contestato in quanto non rispondente al giusto valore di mercato degli immobili espropriati;

che detti terreni, secondo quanto accertato dal nominato consulente tecnico di ufficio, ricadono nella contrada Paradiso del comune di Siracusa, in prossimità di siti archeologici e paesistici di notevole importanza (Teatro greco, Anfiteatro romano, Ara di Ierone e Latomie del Paradiso);

che in relazione agli stessi — che peraltro non risultano essere stati anteriormente assoggettati al regime di tutela archeologica previsto dagli artt. 11 e 12 legge 1° giugno 1939, n. 1089, — non può farsi questione di suscettività edificatoria, e ciò sia perché tempo al dell'ablazione risultavano compresi in zona «stralcata» del piano regolatore generale del comune di Siracusa avente destinazione agricola (detto strumento, parzialmente approvato con decreto assessoriale del 9 giugno 1976, era allora, per tale parte, ancora in corso di rielaborazione presso quella amministrazione comunale) sia perché una loro edificabilità di fatto non era comunque configurabile, oltre che per il particolare contesto archeologico in cui ricadevano (prospicienti a nord sulle Latomie del Paradiso, a sud erano delimitati dal Viale Paradiso, confinante a sua volta con l'Anfiteatro romano e l'Ara di Ierone), anche per l'insussistenza di situazioni edificatorie abitative, afferenti zone ad essi vicine, cui aversi eventualmente riguardo onde desumerne un'analogo vocazione;

Ritenuto che il valore di mercato delle aree in esame, esclusa la loro natura edificatoria (residenziale), non può tuttavia correttamente individuarsi, secondo quanto emerso dalle compiute indagini tecniche, facendosi riferimento agli astratti parametri di valutazione dei terreni agricoli, valore che, date le loro caratteristiche, risulterebbe sostanzialmente irrisorio e, in definitiva, meramente simbolico;

che, avuto riguardo ai normali criteri di estimo, la valutazione degli stacchi espropriati non potrebbe in effetto prescindere dalla loro diversa e specifica fruibilità, compatibile con la natura della zona e correlata ad una destinazione a scopi turistici, estrinsecantesi nella utilizzazione delle relative aree come siti per posti di vendita ambulante di *souvenir* e simili, analoghi ad altri già esistenti in luoghi poco distanti, o come sede di trattoria-pizzeria stagionale, situazione anch'essa riscontrata in relazione ad esercizi commerciali di tal genere ubicati nelle vicinanze (l'assunta prova orale ha, del resto, sostanzialmente confermato che anche i terreni oggetto di espropriazione, nella parte contigua ad altro stacco ove era sito un locale adibito appunto a bar-ristorante, erano stati già utilizzati, sia pure in alcuni periodi dell'anno, per la ricezione all'aperto della relativa clientela);

Rilevato che siffatta situazione integrerebbe quel *tertium genus* già individuato dalla giurisprudenza, anche di legittimità (v., tra le altre, Cass., sez. un., 17 dicembre 1991, n. 13596), ai fini della corretta determinazione del valore mercantile di taluni immobili, privi di suscettività edificatoria, per i quali il ricorso al criterio del mero valore agricolo avrebbe condotto a risultati del tutto incongrui (ed è, del resto, significativo che la stessa Commissione provinciale, determinando in sede amministrativa l'indennità in esame, abbia la stessa stabilito, alla stregua dei criteri di cui all'art. 39 della legge fondamentale, in lire 15.000 al mq, cioè in misura che non teneva affatto conto del valore agricolo degli immobili assoggettati ad espropriazione);

che siffatto (diverso) criterio estimativo non può tuttavia essere più seguito dopo l'entrata in vigore del dispo. dell'art. 5-bis decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, a questa controversia applicabile, prevedendo il suo quarto comma, per tutte le aree non classificabili come edificabili, soltanto una valutazione come aree agricole (secondo le norme di cui al titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni);

che, per quanto in punto di fatto sopra esposto, si ha fondato motivo di dubitare della legittimità costituzionale della norma sopraindicata, e ciò per contrasto, non soltanto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, così come evidenziato dalla difesa delle oppositori con la comparsa conclusionale, ma anche, e soprattutto, col terzo comma del successivo art. 42;

che in effetto l'indennità spettante per l'espropriazione delle aree in esame, ove dovesse determinarsi sulla base dell'astratto criterio commisurato al valore agricolo medio, non assicurerebbe, attese la natura e le caratteristiche di fruibilità delle stesse sopra accennate, quel «serie ristoro» che dovrebbe invece aversi in forza di detta ultima norma;

che, in tema di espropriazione per pubblica utilità, è stata dalla Corte costituzionale più volte affermata, sin dalla sentenza 30 gennaio 1980, n. 5, la necessità che siffatta adeguatezza sia sempre garantita, statuendosi appunto che, per la determinazione del relativo indennizzo in maniera conforme all'indicato precetto costituzionale (art. 42), avrebbe dovuto in ogni caso farsi riferimento al valore del bene, assoggettato ad espropriazione, in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla sua potenziale utilizzazione economica secondo legge;

che la rigorosa duplicità di criteri adottata dalla nuova normativa in tema di determinazione dell'indennità di esproprio è invece di ostacolo alla considerazione di siffatti specifici profili ogni qualvolta, non ricorrendo una suscettività edificatoria, il valore di mercato del bene non è tuttavia correlabile, in concreto, a parametri di valutazione dello stesso come agricolo;

che detta disciplina introduce altresì una ingiustificata ed irrazionale disparità di trattamento tra proprietari delle aree oggetto di esproprio, che si vedrebbero liquidata un'indennità commisurata soltanto al loro valore agricolo, del tutto incongrua per quanto già precisato, e proprietari di aree ricadenti nella stessa zona ed aventi eguali caratteristiche, i quali, disponendone in regime di libera contrattazione, potrebbero invece conseguire il loro giusto valore di mercato;

Ritenuta la rilevanza delle questioni sopra esaminate ai fini della decisione della controversia;

P. Q. M.

Dichiara la non manifestata infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), in riferimento all'art. 42, terzo comma, e all'art. 3, primo comma, della Costituzione;

Dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata altresì ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania, nella camera di consiglio della sezione civile della Corte di appello, il 5 maggio 1995.

Il presidente: GIUNTA

95C1458

N. 801

Ordinanza emessa il 4 luglio 1995 dal pretore di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli nel procedimento penale a carico di Zorzettig Francesco ed altri

Edilizia ed urbanistica - Reati commessi anteriormente al 31 dicembre 1993 - Condono - Previsione dell'estinzione del reato di costruzione abusiva o di interventi edilizi non autorizzati in zone o fabbricati sottoposti a vincoli paesaggistici a seguito di rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria subordinato al conseguimento delle autorizzazioni delle autorità preposte al vincolo - Lamentata omessa previsione dell'identico beneficio in caso di opere incidenti sul paesaggio (nella specie: modifica della gradonatura preesistente del terreno e delle canalette di scolo e drenaggio delle acque) regolarmente concesse o autorizzate dall'autorità comunale, ma prive dell'autorizzazione paesaggistica - Deteriore trattamento per coloro che hanno violato la legge penale in misura inferiore.

(Legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 31; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento penale a carico di Zorzettig Francesco e Fabrizio Natalina, imputati del reato di cui all'art. 1-sexies del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con legge 8 agosto 1985, n. 431 e punito ai sensi dell'art. 20 lett. c) della legge 28 febbraio 1985, n. 47, osserva quanto segue: all'udienza del

4 luglio 1995 il pubblico ministero ha richiesto a questo pretore, ritenute la rilevanza e non manifesta infondatezza, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nella parte in cui, al comma ottavo, nel caso di interventi edilizi nelle zone e fabbricati sottoposti a vincolo ai sensi delle leggi 1º giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, prevede l'estinzione del reato per la violazione del vincolo stesso, a seguito del rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria, subordinato al conseguimento delle autorizzazioni delle Amministrazioni preposte alla tutela del vincolo.

A parere del p.m. la recente normativa in materia di sanatoria degli abusi edilizi, prevedendo che la domanda di condono possa essere presentata solamente in relazione alle opere indicate nell'art. 31 comma 1 della legge n. 47/1985 tra le quali non vi sono le opere realizzate in assenza della sola autorizzazione prevista dall'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, consentendo a coloro che hanno realizzato interventi urbanistici in zona sottoposta al vincolo della cd. «legge Galasso», senza richiedere la concessione edilizia né l'autorizzazione paesaggistica, di sanare anche il reato conseguente la violazione del vincolo, e non prevedendo invece tale favorevole effetto per coloro che abbiano realizzato analoghi interventi richiedendo ed ottenendo la concessione edilizia, ma non l'autorizzazione paesaggistica.

Il contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza appare al p.m. evidente in considerazione della disparità di trattamento che si realizzerebbe in tale caso, venendo ad essere discriminati coloro che si sono posti in contrasto con la legge penale in misura, per così dire, minore.

Al riguardo il pretore osserva che, all'udienza del 4 luglio 1995, il difensore degli imputati ha dimesso copia delle domande di condono edilizio dagli stessi presentate al Comune, con attestazione del versamento della somma dovuta in unica soluzione.

Anzitutto, in relazione alla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, si osserva che a parere di questo giudice, in particolare a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, la possibilità di sanatoria delle opere abusive deve ritenersi estesa a tutti gli interventi comportanti una trasformazione urbanistica del territorio, e non solo agli interventi concretatisi in realizzazione di nuovi edifici od ampliamento di edifici preesistenti.

Inizialmente l'art. 1 del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, nel prevedere l'applicazione delle disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, alle opere abusive, ultimate entro il 31 dicembre 1993, indicava le stesse in ampliamenti di manufatti preesistenti o nuove costruzioni, con precisi limiti di cubatura, con ciò sembrando riferirsi solamente agli edifici abusivi, anche in sintonia con le finalità perseguite dal governo nell'emanazione dei decreti-legge, circa la regolarizzazione del cd. «abusivismo di necessità». Con l'entrata in vigore dell'art. 39 legge n. 724/1994 la situazione appare tuttavia mutata, tanto da far ritenere che il legislatore abbia inteso ampliare la possibilità di sanatoria anche ad altri interventi non qualificabili come edilizi in senso stretto, e purtuttavia, per costante giurisprudenza penale ed amministrativa, soggetti al previo controllo dell'autorità comunale, e per i quali deve comunque ritenersi prescritta la concessione edilizia o l'autorizzazione: trattasi di interventi vari, quali sbancamenti, recinzioni, demolizioni, scavi, riporti, spianamenti e livellamenti del terreno.

L'art. 31 comma 1 della legge 28 febbraio 1985 n. 47, riferendosi semplicemente a «costruzioni od altre opere», realizzate in assenza di licenza, concessione o autorizzazione edilizia, aveva consentito di ritenere compresi nel condono introdotto con tale legge anche tali interventi.

Tale interpretazione estensiva può tuttavia essere applicata anche alla nuova normativa, e ciò non appare anzitutto contrastare con il dato letterale del primo comma dell'art. 39 legge n. 724/1994, ove si richiamano espressamente le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e dove comunque il riferimento generale è alle «opere abusive», mentre le successive prescrizioni circa la volumetrica dei manufatti possono intendersi specificazioni relative ai più frequenti casi di abusivismo relativo ad abitazioni.

Ulteriore dato testuale che appare confortare nella prospettata interpretazione è costituito dal richiamo, effettuato dal citato art. 39 al comma 3, ai fini della determinazione dell'oblazione, alla tabella allegata «alla legge n. 47/1985 e; al comma 5, «alle opere di cui al numero 7 della tabella allegata alla legge 28 febbraio 1985, n. 47»: al punto 7 della richiamata tabella erano indicate le «opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume».

Peraltro anche il comma 7 del citato art. 39 legge n. 724/1994 richiama, con riferimento alle opere eseguite su immobili soggetti alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, «ampliamenti o tipologie d'abuso che non comportano aumento di superficie o di volume».

Una siffatta interpretazione appare peraltro conforme al principio di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché di norma gli abusi relativi alla costruzione od ampliamento di edifici (specie in zone soggette a vincolo) hanno impatto ambientale ben più consistente di (spesso modesti), interventi di sbancamento, livellamento o riporto di terreno.

Per i motivi esposti si ritiene che anche l'intervento oggetto dell'imputazione nel presente procedimento (intervento di miglioramento fondiario consistito nella realizzazione di opere di bonifica idraulica superficiale e sotterranea, con movimenti di terra che determinavano la rettificazione e la modifica della gradonatura preesistente del terreno e di canallette di drenaggio e scolo delle acque, nonché di taglio di bosco preesistente, in zona soggetta a vincolo paesaggistico), in quanto soggetta al rilascio di concessione edilizia, qualora questa non fosse stata rilasciata, avrebbe potuto usufruire della sanatoria, con conseguente estinzione anche del reato derivante dalla violazione del vincolo.

Ulteriore requisito per l'accesso al condono, è costituito dall'ultimazione dell'opera abusiva entro il 31 dicembre 1993, e tale requisito appare sussistente poiché i testi escussi hanno riferito che i lavori furono ultimati nella primavera del 1991.

Che l'effetto estintivo del «reato per la violazione del vincolo» previsto dal comma 8 del citato art. 39 sia riferito alla violazione dell'art. 1-sexies del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312 appare evidente, non solo perché il d.-l. n. 312/1985 è espressamente richiamato dalla norma in esame, ma anche perché la legge 29 giugno 1939, n. 1497, non prevedeva sanzioni penali.

Peraltro già l'art. 38 comma 2 della legge del 1985 consentiva l'estinzione, a seguito del procedimento di sanatoria previsto dagli artt. 31 e segg., di reati previsti da altre leggi connesse all'attività edilizia.

Evidente appare pertanto la disparità di trattamento istituita con la recente normativa di sanatoria dei abusi edilizi, ove si consideri che gli odierni imputati, per il solo fatto di aver regolarmente ottenuto la necessaria concessione edilizia per l'esecuzione dell'opera, non possono usufruire dell'estinzione del reato di cui all'art. 1-sexies del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, mentre qualora, con condotta maggiormente rilevante dal punto di vista penale, avessero realizzato l'opera in zona soggetta a vincolo senza neppure essere in possesso della prescritta concessione, andrebbero esenti, a seguito del perfezionamento del procedimento amministrativo di sanatoria, da ogni sanzione.

A parere di questo giudice non può ritenersi neppure, nella ricerca di un'interpretazione della normativa in esame conforme al dettato costituzionale, che questa introduca un condono non solo «edilizio», bensì «edilizio ed urbanistico», con conseguente possibilità per gli imputati di avvalersi della sanatoria al solo fine di ottenere l'estinzione del reato paesaggistico.

Tale soluzione deve essere esclusa anzitutto per l'impossibilità, aderendo a tale interpretazione; di determinare la somma dovuta a titolo di oblazione, poiché le tabelle allegate alla legge n. 47/1985, e richiamate dalla recente normativa, si riferiscono agli illeciti edilizi, ed in particolare ad opere realizzate in assenza o in difformità dalla concessione edilizia, e l'oblazione viene determinata diversamente a seconda della conformità o meno delle opere stesse agli strumenti urbanistici; tali indicazioni non paiono estensibili agli illeciti paesaggistici, né pare possa farsi riferimento in tali casi alla previsione residuale del punto 7 della tabella, poiché in tal caso gli illeciti verrebbero sanzionati tutti in ugual misura.

Peraltro la recente normativa richiama espressamente i capi IV e V della legge n. 47/1985, e quindi in primo luogo l'art. 31 della stessa, che dichiara sanabili solo le opere eseguite senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire, ovvero in difformità da esse, o in base a licenza, concessione o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace.

Ma a parere di questo pretore l'impossibilità di ritenere applicabile la normativa sul condono ai soli illeciti paesaggistici, non correlati ad una violazione edilizia, discende dal testo stesso dell'art. 39, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724: in tale disposizione infatti l'effetto estintivo del «reato per violazione del vincolo» viene espressamente ricondotto al «rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria, subordinato al conseguimento delle autorizzazioni delle Amministrazioni preposte alla tutela del vincolo».

In altri termini mentre, ai sensi dell'art. 38, legge 28 febbraio 1985, n. 47, l'estinzione dei reati ivi indicati conseguiva all'integrale versamento dell'oblazione, e a tale momento, in mancanza di contraria disposizione della nuova normativa, deve farsi riferimento anche oggi per l'estinzione dei reati correlati alla mancanza di atto autorizzativo comunale, per il «reato per la violazione del vincolo» l'art. 39, comma 8, della legge 23 dicembre n. 724 prevede espressamente che l'estinzione del reato consegua (solamente) al «rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria, subordinato al conseguimento della autorizzazioni delle Amministrazioni preposte alla tutela del vincolo».

Tale interpretazione appare conforme al comma 1 dell'art. 39 citato, che richiama le disposizioni della legge n. 47/1995 nella parte in cui non siano modificate dall'art. 39 stesso.

Pertanto appaiono non estensibili al caso di specie le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale con la sentenza 31 marzo 1988 n. 369, in relazione alla distinzione tra effetto costitutivo prodotto dal rilascio della concessione in sanatoria, ed effetto estintivo dei reati integrati dall'esecuzione delle opere abusive.

Una ulteriore possibile interpretazione della normativa tale da adeguare la stessa al dettato costituzionale è stata dal Pubblico Ministero individuata ipoteticamente, per poi giungere a negarne la praticabilità, nella possibilità per gli imputati di avvalersi del condono previa disapplicazione della concessione edilizia.

Tale soluzione muove dal richiamo all'art. 25 comma 1 del r.d. 3 giugno 1940 n. 1357, recante il regolamento di esecuzione della legge 29 giugno 1939 n. 1497, che prescrive: «Sia nella zona dei piani territoriali paesistici sia nell'ambito delle bellezze d'insieme, quando sia imposto il vincolo a termini della legge e del presente regolamento, i (sindaci) non possono rilasciare licenza di costruzione se non previo favorevole avviso della competente Soprintendenza».

In applicazione di tale norma, poiché la concessione edilizia rilasciata dal sindaco in assenza di previa autorizzazione paesaggistica dovrebbe ritenersi illegittima, la stessa dovrebbe essere revocata dal sindaco nell'esercizio dei suoi poteri di autotutela, e la domanda di condono edilizio presentata dagli imputati potrebbe nel caso di specie trovare accoglimento, con rilascio di una nuova concessione e conseguente estinzione anche del reato loro contestato.

Tale soluzione appare tuttavia anche a questo Pretore non condivisibile, poiché la norma citata fa riferimento esclusivamente alla opere da realizzarsi nelle zone comprese nei piani territoriali paesistici o vincolate come bellezze d'insieme, ed esclude pertanto implicitamente le opere interessanti zone vincolate singolarmente, ai sensi dell'art. 1, nn. 1 e 2 della legge 29 giugno 1939 n. 1497.

Si deve pertanto ritenere che la norma, peraltro emanata in epoca ben anteriore all'entrata in vigore della legge «Galasso», non detti un principio generale valevole per ogni zona soggetta a vincolo, e non sia pertanto suscettibile di interpretazione analogica.

Peraltro la natura del vincolo di cui alla legge «Galasso» è stata ritenuta diversa da quella dei vincoli paesaggistici previsti dalla legislazione previgente.

In ordine alla rilevanza della prospettata questione di costituzionalità, sollevata nel corso dell'istruttoria dibattimentale, si richiama anzitutto la circostanza che a seguito della presentazione della domanda di condono e del versamento della somma, previa verifica della sua congruità, l'accoglimento della prospettata eccezione comporterebbe l'estensione del reato; peraltro già con sentenza 31 marzo 1988 n. 369 la Corte costituzionale ha ritenuto sufficiente, ai fini della rilevanza, che sia stata avanzata richiesta di sospensione del procedimento ex art. 44 della legge n. 47/1985.

Per le ragioni suesposte deve quindi essere disposta la remissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1985 n. 47, e dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994 n. 724, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non consentono la sanatoria di opere abusive per le quali sia già stata rilasciata regolare concessione edilizia e dell'art. 39, ottavo comma, della legge 23 dicembre 1994 n. 724, nella parte in cui subordina l'estinzione del reato di cui all'art. 1-sexies del d.-l. 27 giugno 1985 n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985 n. 431, al rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso;

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

Civildale del Friuli, addì 4 luglio 1995

Il pretore: VITULLI

N. 802

*Ordinanza emessa il 14 luglio 1995 dal giudice di pace di Riva del Garda
nel procedimento civile vertente tra Bonomi Maddalena e l'Ufficio del registro di Rapallo ed altro*

Processo civile - Modifiche normative disposte con decreto-legge (in particolare, esclusione della competenza del giudice di pace per le cause di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni ed elevazione del termine per l'opposizione a decreto ingiuntivo) - Disciplina transitoria ritenuta inadeguata - Lamentata inidoneità del decreto-legge a modificare norme attinenti all'organizzazione della giustizia - Irrazionalità - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

(D.-L. 21 giugno 1995, n. 238, artt. 1, 3, 4, 5, 8, 9 e 10).

(Cost., artt. 1, secondo comma, 2, 3, secondo comma, 4, secondo comma, 24, 25, 70, 71, 72, 76, e 77).

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile promossa con ricorso dd. 31 maggio 1995 da Bonomi Maddalena, res. Riva del Garda, contro l'ufficio registro di Rapallo e Aquilini Ivan, res. Brescia, in punto: opposizione ordinanza-ingiunzione.

Il decreto-legge n. 238/95 recante interventi urgenti sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353 relativa al processo civile, è costituzionalmente illegittimo in violazione degli artt. 1 (secondo comma), 2, 3 (secondo comma), 4 (secondo comma), 24, 25, 70, 71, 76 e 77 della Costituzione.

Infatti la legge 26 novembre 1990 n. 353 ha operato alcune modifiche del codice di procedura civile che è stato poi ulteriormente ridefinito e completato con la legge 21 novembre 1991 n. 374 istitutiva dal giudice di pace.

Trattasi di due leggi di rango costituzionale, che hanno cioè parzialmente attuato il principio del diritto del cittadino ad una giustizia rapida e non costosa in armonia con le disposizioni internazionali e comunitarie sui «Diritti dell'Uomo».

Queste due leggi hanno avuto un regolare, anche se lungo *iter* parlamentare, ma ci sono voluti cinque anni per concretizzare la loro entrata in vigore, brutalizzata da una serie di decreti che hanno determinato l'impressione che il giudice di pace non avesse ad entrare in funzione mai più. Tanto che le Amministrazioni che avrebbero dovuto provvedere all'organizzazione degli uffici e delle strutture operative, non hanno provveduto che parzialmente e con colpevolissimo ritardo, fatta eccezione per la regione Trentino-Alto Adige dove le strutture sono di tutto rispetto. Ebbene, un decreto ministeriale (ancorché mascherato da decreto governativo) non può abrogare norme di legge regolari e di rango così pregnante nell'economia del processo e della giustizia.

Anche sotto il profilo dell'illogicità e della contraddittorietà il decreto Mancuso n. 238/1995 viola la Costituzione. Infatti la nuova figura del giudice di pace è nata con l'obiettivo principale di togliere ai giudici togati le cause di piccola portata ed in particolare le cause di opposizione alla irrogazione delle pene pecuniarie conseguenti alle varie depenalizzazioni. Tanto che il nuovo codice della strada entrato in vigore a seguito della legge delega 13 giugno 1991 n. 190 e del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, con il suo articolo 205 espressamente demanda al giudice di pace la competenza per le opposizioni alle contravvenzioni punite con la sola pena pecuniaria. E questa competenza specifica deve ritenersi tuttora operante in capo al giudice di pace.

Togliere la competenza in materia di opposizione alle sanzioni pecuniarie amministrative equivale a snaturare la legge istitutiva del giudice di pace; e non può perciò stesso essere lasciata agli umori di un ministro spaventato dalla presa di posizione — ingiustificata e ai limiti dell'incoscienza — della classe forense aspramente criticata da molti avvocati e che ha portato alle dimissioni del Presidente del Cons. Nazionale Forense (sia da Presidente che da membro del predetto Consiglio).

La stessa intestazione del decreto (Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990 n. 353 relativa al medesimo processo) non parla del giudice di pace né della legge istitutiva dello stesso, limitandosi a nominare il giudice di pace all'art. 1.

Non vi è cenno dei motivi che hanno fatto ritenere la sussistenza di una «straordinaria necessità ed urgenza»: mancando la quale il ricorso al decreto-legge diventa costituzionalmente illegittimo e perciò non sono obbligatorie le norme contenute nello stesso.

Uno «sciopero» del partito degli avvocati non può essere ragionevolmente ritenuto causa di straordinaria necessità ed urgenza. Basti considerare che fin dal 1990 gli avvocati conoscevano le norme modificative del processo civile.

E poi se ad ogni sciopero si dovessero cambiare le leggi, non è chi non veda che si precipiterebbe in un caos ancor più nero di quello che permea attualmente il pianeta giustizia.

In conclusione, un decreto-legge non può essere emanato solo per favorire rivendicazioni corporative, e deve contenere motivazioni profonde e convincenti (non solo strettamente politiche di equilibrio all'interno di una compagine governativa): altrimenti entra violentemente in collisione con gli artt. 70, 71, 72, 76 e 77 della Costituzione. Anche la modifica (inserita quasi di nascosto) dell'art. 641 c.p.c., ancorché non direttamente influente sulla continuazione del processo, è del tutto ingiustificata e priva di motivazione oltre che illogica e peregrina (quaranta giorni per l'opposizione a un decreto ingiuntivo per il pagamento di 10.000 lire a fronte di «soli» trenta giorni per l'appello contro una settimana del valore di miliardi).

La disciplina transitoria non provvede sui giudizi pendenti alla data della entrata in vigore del decreto, creando ulteriore confusione, impedendo il funzionamento dell'ufficio per tutte le cause in corso.

P. Q. M.

Ordina la sospensione del procedimento n. 11/1995 promosso da Bonomi Maddalena contro l'Ufficio del Registro di Rapallo;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale, del d.-l. 21 giugno 1995 n. 238 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 22 giugno 1995 ed entrato, quindi in vigore lo stesso giorno) nella sua totalità ed in particolare dell'art. 1 (competenza del giudice di pace); art. 3 (comparsa di risposta), art. 4 (udienza di prima comparizione e forma della trattazione), art. 5 (prima udienza di trattazione), art. 8 (termini nel procedimento di ingiunzione e di convalida), art. 9 (disciplina transitoria) e art. 10 (organizzazione degli uffici nella fase transitoria);

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Riva del Garda, addì 14 luglio 1995

Il giudice di pace: (firma illeggibile)

95C1463

N. 803

Ordinanza emessa il 20 settembre 1995 dal giudice di pace di Riva del Garda nel procedimento civile vertente tra Vicari Giampaolo e il Commissariato del governo per la provincia di Trento

Processo civile - Modifiche normative apportate con decreto-legge - Lamentata inidoneità di tale strumento legislativo a modificare norme attinenti all'amministrazione della giustizia - Disciplina transitoria ritenuta inadeguata - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

(D.-L. 9 agosto 1995, n. 347).

(Cost., artt. 70 e 77).

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa n. 35/1995 r.g. tra Vicari Giampaolo e il Commissario del Governo per Trento, sospesa in attesa del giudizio sulla questione di illegittimità costituzionale del d.-l. 21 giugno 1995 n. 238;

Visto il d.-l. 9 agosto 1995 n. 347 che ricalca quasi integralmente il d.-l. n. 238/1995 decaduto per mancata conversione in legge;

Conferma la sospensione del procedimento;

P. Q. M.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per declaratoria di illegittimità costituzionale del d.-l. 9 agosto 1995 n. 347 in quanto lo stesso viola gli artt. 70 e 77 della Costituzione e impedisce o rende estraneamente difficoltosa l'amministrazione della giustizia e l'espletamento dell'attività giurisdizionale. Il decreto de quo oltre ad essere carente dal punto di vista tecnico (mancano le norme transitorie sui giudizi pendenti), è del tutto ingiustificato anche nel merito ed incide su norme di rango costituzionale creando insicurezza e diffidenza sul diritto e sulla giustizia, vanificando l'organo stesso era stato creato.

Non risulta che le Camere siano state convocate e si siano riunite ai sensi del secondo comma dell'art. 77 della Costituzione.

L'illegittimo comportamento del Ministro (e del Governo che ne approva l'operato) viola altresì l'art. 283, l'art. 340 e l'art. 347 del codice penale vigente, per cui la presente ordinanza vale anche quale esposto e ne viene disposta la trasmissione (in copia) all'autorità giudiziaria penale anche ai sensi dell'art. 361 del c.p.

Riva del Garda, addì 20 settembre 1995

Il giudice di pace: BERTOLINI

95C1464

N. 804

Ordinanza emessa il 20 settembre 1995 dal giudice di pace di Riva del Garda nel procedimento civile vertente tra la s.p.a. Cartiere Fedrigoni e Servizio protezione ambiente della provincia autonoma di Trento

Processo civile - Modifiche normative apportate con decreto-legge - Lamentata inidoneità di tale strumento legislativo a modificare norme attinenti all'amministrazione della giustizia - Disciplina transitoria ritenuta inadeguata - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

(D.-L. 9 agosto 1995, n. 347).

(Cost., artt. 70 e 77).

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa n. 21/1995 r.g. tra le Cartiere Fedrigoni e il Servizio protezione ambiente di Trento, sospesa in attesa del giudizio sulla questione di illegittimità costituzionale del d.-l. 21 giugno 1995 n. 238;

Visto il d.-l. 9 agosto 1995 n. 347 che ricalca quasi integralmente il d.-l. n. 238/1995 decaduto per mancata conversione in legge;

Conferma la sospensione del procedimento.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 803/1995).

95C1465

N. 805

*Ordinanza emessa il 10 maggio 1995 dal pretore di Ancona
sull'istanza proposta da Laghfiri Rachid*

Gratuito patrocinio - Estensione del beneficio ai cittadini stranieri extracomunitari - Condizioni - Presentazione di autocertificazione di non abbenzia e della attestazione consolare di veridicità della stessa - Lamentato obbligo per il giudice di revocare il provvedimento di ammissione a detto beneficio in mancata dell'allegazione dell'attestazione consolare anche quando ciò sia dovuto all'assenza fisica dell'imputato nel procedimento penale perché latitante o irreperibile - Lesione dei principi costituzionali in materia di norme e trattati internazionali - Compressione del diritto di difesa.

(Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 5, terzo e sesto comma).

(Cost., artt. 10, primo e secondo comma, e 24, secondo e terzo comma).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella procedura di ammissione al gratuito patrocinio promossa dall'imputato Laghfiri Rachid, nato il 25 agosto 1974 a Rabat (Marocco), ivi residente, domiciliato a Vieste (FG), via Tordisco n. 16, sedicente, latitante (fisicamente identificato a mezzo di cartellino fotodattiloscopico compilato dalla Questura di Ancona il 26 ottobre 1994).

R I L E V A

L'imputato veniva arrestato nella flagranza del reato di cui all'art. 7-bis legge n. 39/1990, introdotto con d.l. n. 187/1993, convertito in legge n. 296/1993, con l'accusa di avere omesso di attivarsi per ottenere dal consolato competente il passaporto od altro documento equipollente onde ottemperare all'intimazione di lasciare il territorio dello Stato notificatagli il 16 settembre 1994 dal questore di Verona.

Si procedeva quindi in primo luogo alla convalida dell'arresto, avvenuta in data 27 ottobre 1994, a conclusione della quale il pretore convalidava la misura pre-cautelare e, su richiesta del pubblico ministero, applicava all'imputato la custodia cautelare in carcere.

Conclusa la fase del controllo della legittimità dell'arresto, iniziava il giudizio direttissimo che, per ragioni varie (fra cui la richiesta di termine a difesa) non si poteva concludere nella prima udienza.

Nelle more del processo l'imputato, cui era stata inizialmente applicata la custodia cautelare in carcere, veniva a beneficiare degli arresti domiciliari, a partire dal 4 novembre 1994, mentre poi — con ordinanza depositata il 31 dicembre 1994 — su richiesta del p.m., veniva ripristinata la custodia cautelare in carcere. Cio in quanto la p.g. incaricata del controllo, con comunicazione datata 23 dicembre 1994, aveva informato anche questa pretura circondariale della fuga dell'imputato, cominciata il 22 dicembre 1994, prendendo a pretesto il diritto di partecipare all'udienza dibattimentale (peraltro tenutasi il 20 dicembre 1994) ed ulteriormente verificata attraverso successivi controlli presso l'abitazione ove il Laghfiri si trovava sottoposto alla suddetta misura.

Dopo alcuni rinvii, il processo si concludeva all'udienza del 13 gennaio 1995, con sentenza n. 15 del 13 gennaio 1995, che accoglieva la richiesta di applicazione della pena, formulata dal difensore dell'imputato munito di procura speciale, sulla quale era stato espresso consenso dal pubblico ministero. All'inizio di questa stessa ultima udienza, il difensore dell'imputato depositava una richiesta di ammissione al gratuito patrocinio, con in calce un'autocertificazione dell'imputato di conferma delle condizioni di reddito esposte dal difensore stesso, fatta «ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio» e che quindi faceva propria l'istanza del difensore in proposito.

Con ordinanza di questo pretore del 17 gennaio 1995, si prendeva atto della nota del comando della stazione dei CC. di Vieste, che comunicava l'esito negativo delle ricerche attuate al fine della notifica dell'ordinanza di applicazione della custodia cautelare in carcere e veniva pertanto dichiarata la latitanza dell'imputato.

Successivamente all'emanazione dei provvedimenti di cui sopra, veniva pronunciata la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 6-13 febbraio 1995, che dichiarava l'illegittimità della fattispecie penale per la quale era stata emanata la sentenza di applicazione della pena, sicché, scaduti i termini per l'impugnazione, questo Pretore, con ordinanza dell'11 marzo 1995 revocava la propria sentenza ai sensi degli artt. 665 e 673 del c.p.p.

Rimaneva tuttavia pendente la richiesta di ammissione al gratuito patrocinio che, sulla base della citata istanza, questo giudice accoglieva con decreto dell'8 marzo 1995, con il quale si ammetteva il Laghfiri al beneficio, concedendo termine di mesi due per il deposito dell'attestazione dell'autorità consolare competente, così come richiesto dall'art. 5, terzo comma, legge 30 luglio 1990, n. 217.

Il difensore dell'imputato, sostanzialmente irreperibile in quanto già dichiarato latitante, si attivava pertanto nel richiedere la suddetta attestazione presso il consolato generale del regno del Marocco, il quale tuttavia — con missiva del 31 marzo 1995 — comunicava al difensore stesso che, per poter rilasciare il proprio visto sulla dichiarazione del Laghfiri, aveva necessità di una fotocopia del passaporto o della carta d'identità marocchina del medesimo, oltre ad un documento attestante l'incarico del difensore nel processo penale.

Il suddetto difensore, depositava in cancelleria la corrispondenza intercorsa con il suddetto consolato e chiedeva a questo Pretore un'ulteriore pronuncia sulla richiesta di ammissione al gratuito patrocinio, comunicando che il proprio assistito, dopo essersi dato alla fuga, non aveva più preso contatti con il medesimo, sicché il difensore stesso si trovava nell'impossibilità di ottenere l'attestazione dell'autorità consolare, così come richiesto dall'art. 5, comma 3, legge 30 luglio 1990 n. 217 e da questo giudice nel proprio decreto.

Tutto ciò premesso, questo pretore

OSSERVA

Da quanto esposto, si rileva come questo pretore sia stato chiamato nuovamente a pronunciarsi sull'istanza di ammissione al gratuito patrocinio, anche prima dello scadere del termine concesso per l'integrazione della domanda, da attuarsi attraverso la presentazione dell'attestazione dell'autorità consolare competente, prevista dall'art. 5, comma 3, legge 30 luglio 1990 n. 217, in quanto appariva chiaro al difensore che non avrebbe potuto essere in grado, neppure nel successivo immediato futuro, di produrre tale attestazione. In ogni caso, di fatto, è ormai scaduto il suddetto termine e l'attestazione in questione non è stata prodotta, quantunque ne sia evedente il motivo.

A nulla rileva, in proposito, che la fattispecie penale che ha dato origine al procedimento penale e causa alla sentenza di applicazione della pena sia stata poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, poiché in ogni caso al difensore dell'imputato è dovuto il compenso professionale per l'opera prestata nel processo, sicché — ove non dovesse provvedervi lo Stato attraverso la procedura stabilita per il gratuito patrocinio — dovrebbe, almeno in teoria, farvi l'imputato.

In mancanza dell'attestazione dell'autorità consolare, si dovrebbe però revocare il provvedimento di ammissione al gratuito patrocinio, così come espressamente previsto dall'art. 5, comma 6, legge n. 271/1990, e ciò non per accertata insussistenza delle condizioni di reddito che condizionano la concessione del beneficio stesso *ex art.* 3 cit. legge, bensì per l'impossibilità materiale ed incolpevole, sia del difensore che del condannato di provvedere all'adempimento richiesto.

Il difensore, infatti, attraverso la corrispondenza intercorsa con il consolato marocchino, ha dimostrato di avere fatto il possibile per ottenere l'attestazione richiesta, mentre l'imputato, essendo evaso dagli arresti domiciliari e poi dichiarato latitante in relazione alla successiva misura della custodia cautelare in carcere, non ha neppure avuto conoscenza del decreto di ammissione al gratuito patrocinio e quindi del termine concesso per la produzione del documento in questione.

Certo si potrebbe osservare che la latitanza del medesimo è imputabile ad una sua precisa scelta di sottrarsi all'esecuzione della misura cautelare, ma ciò non può legittimare il giudice ad addossargli ogni genere di conseguenze negative, derivanti dalla mancanza della sua presenza fisica nel processo penale. Anzi, proprio la previsione dell'istituto della latitanza, seppure si fonda sullo stesso presupposto di fatto che integra l'aggravante di cui all'art. 61 n. 6 c.p., sembra — nell'ambito del processo penale — attuare soprattutto la finalità di assicurare una difesa effettiva all'imputato che abbia deciso di evitare una misura cautelare, attraverso la previsione della notifica presso il difensore degli atti a lui diretti (art. 165 c.p.) e l'attribuzione al primo della rappresentanza ad ogni effetto del latitante.

Anche attraverso l'istituto del gratuito patrocinio si mira a rendere effettiva la difesa dell'imputato, sotto il profilo dell'assistenza tecnico-giuridica che sola può essere offerta da un avvocato o procuratore legale. Al di là delle apparenze, infatti, risulta evidente che — in mancanza di tale beneficio — il non abbiente non sarebbe in grado di pagare il compenso del proprio difensore, il quale a sua volta, di ciò conscio, sarebbe inevitabilmente portato in molti casi ad una difesa più frettolosa, in quanto in buona sostanza non retribuita.

La legge sul gratuito patrocinio richiede nel suo art. 5 una serie minuziosa di indicazioni, autocertificazioni ed allegazioni, che avrebbero reso di fatto impossibile accedere al beneficio per i cittadini stranieri non in regola con le norme sul permesso di soggiorno (costituiti essenzialmente da quelli extra-comunitari che affollano da qualche anno l'Italia). Per tale ragione, onde garantire una sostanziale parità con i cittadini italiani, la legge in questione, nel suo art. 5, comma 3, semplifica la documentazione che lo straniero in generale deve produrre, limitandola «all'autocertificazione di cui alla lett. b) del comma 1» e ad un'«attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risulti che, per quanto a conoscenza della predetta autorità, la suddetta autocertificazione non è mendace».

Nella specie, ciò che manca è — come già scritto — proprio tale ultima attestazione che, tuttavia, si presenta già in generale come inidonea ad aggiungere concreti elementi di riscontro della sussistenza delle condizioni di reddito che giustificano la concessione allo straniero del beneficio in discorso, ex art. 3 legge n. 217/1990. Appare evidente, infatti, che normalmente l'autorità consolare di uno Stato estero (distante migliaia di chilometri dalla madre patria) nulla può sapere della situazione economica di un proprio cittadino magari giunto illegalmente in Italia in cerca di fortuna, a meno che non attivasse apposte informative in tal senso (cosa molto improbabile alla luce della quotidiana esperienza giudiziaria). L'attestazione in discorso appare pertanto solo come una sorta di «visto», come esattamente definito con molta sincerità nel caso concreto dal Consolato marocchino, un dato formale idoneo a soddisfare soltanto in apparenza l'esigenza di accertare che lo straniero sia effettivamente non abiente.

Ciò premesso, questo Pretore ritiene che non possa considerarsi legittimo il combinato disposto dell'art. 5, commi 3 e 6, legge 30 luglio 1990, n. 217, laddove impone al giudice di revocare il provvedimento di ammissione al gratuito patrocinio per il caso di mancata allegazione dell'attestazione dell'autorità consolare, e ciò anche quando la carenza stessa sia dovuta all'assenza fisica dell'imputato nel procedimento penale, come nel caso del latitante (ma lo stesso potrebbe sostenersi per l'irreperibile).

— Tali disposizioni contrastano infatti con gli artt. 10, commi 1 e 2, e 24, commi 2 e 3, Cost., in quanto violano:

da un lato, l'art. 49 della Convenzione di reciproco aiuto giudiziario, di esecuzione delle sentenze e di estradizione fra l'Italia e il Marocco, conclusa a Roma il 12 febbraio 1971 (ratificata dallo Stato italiano con legge 12 dicembre 1973 n. 1043), e quindi il principio costituzionale per cui la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali;

e, dall'altro, intaccano il diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, spettante a qualunque imputato a prescindere dalla cittadinanza, facendo venire meno i mezzi «per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione».

L'art. 49 della citata convenzione prevede infatti che i cittadini di ciascuno di due paesi godano sul territorio dell'altro del beneficio dell'assistenza in giudizio alla pari dei nazionali, purché si attengano alla legge del paese nel quale sarà richiesta l'assistenza.

Nel caso di specie, viceversa, tale parità non è stata rispettata, in quanto la legge sul gratuito patrocinio, mentre richiede al cittadino straniero (e quindi anche a quello marocchino) l'attestazione che quanto dichiarato dal medesimo in merito alle proprie condizioni economiche non sia mendace, non altrettanto pretende dal cittadino italiano, al quale vengono richieste viceversa tutta una serie di auto-dichiarazioni, (nonché copia dell'ultima dichiarazione dei redditi ed un certificato di stato di famiglia), ma non anche un'attestazione della pubblica amministrazione di conferma della veridicità del reddito dichiarato. Ne deriva che tale diversa disciplina, se di fatto semplifica la richiesta di gratuito patrocinio allo straniero e dunque al cittadino marocchino che sia fisicamente presente nel processo, la rende di fatto improponibile per colui che, come nel presente caso, dopo avere formulato l'istanza, si renda latitante.

Più in generale, con riguardo a qualunque imputato e pertanto anche ad ogni cittadino straniero, già si è illustrato perché l'impossibilità per il non abiente di accedere al gratuito patrocinio viene a menomare l'esercizio effettivo del suo diritto di difesa, nella forma dell'assistenza tecnico-giuridica, e ciò spiega perché le norme qui accusate di illegittimità contrastino con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

Quanto a quest'ultimo problema, si osserva come — nel caso dell'imputato straniero latitante od irreperibile e quindi non fisicamente presente nel processo — richiedere un'attestazione di non abienza (o più esattamente che attesti che non risulti che l'autocertificazione sul reddito sia mendace) all'autorità consolare dello Stato di appartenenza significhi scontrarsi con un sicuro rifiuto da parte dello stesso per l'impossibilità di fornire quei documenti d'identità o quei chiarimenti che solo la presenza personale dell'imputato potrebbe consentire. In tal modo, si viene dunque a negare proprio all'imputato più bisogno di difesa tecnica, perché appunto non in grado di difendersi sul fatto di persona, quel beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio, che solo può rendere tale la stessa difesa tecnica effettiva nella generalità dei casi.

La questione è di non poco conto, atteso che l'esperienza giudiziaria insegna come, nella maggior parte dei casi gli imputati stranieri siano irrimediabili ed a volte latitanti e comunque — in pretura almeo — quasi sempre accusati di reati connessi allo stato di miseria che caratterizza in particolare gli extra-comunitari, che rappresentano la generalità degli stranieri citati a giudizio.

Poichè la questione di costituzionalità — qui sollevata di ufficio — appare dunque rilevante e, alla luce di quanto esposto, non manifestamente infondata,

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 e segg. legge 11 marzo 1953 n. 87 ed 1 d.c.c. 16 marzo 1956, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 5, commi 3 e 6, legge 30 luglio 1990 n. 217, in quanto accusati di violazione degli artt. 10, commi 1 e 2, e 24, commi 2 e 3, Cost., nel senso precisato in motivazione;

Sospende conseguentemente la procedura di gratuito patrocinio in corso, disponendo che copia della presente ordinanza sia notificata all'istante irrimediabile, al suo difensore ed al p.m. in sede, nonché comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ancona, addì 10 maggio 1995

Il pretore: CUTRONA

95C1466

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

- presso le Agenzie dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA: piazza G. Verdi, 10 e via Cavour, 102;
- presso le Librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella lesata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10) e presso le librerie concessionarie consegnando gli avvisi a mano, accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1995

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1995
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1995 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1995*

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

<p>Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 357.000 - semestrale L. 195.500 	<p>Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 65.000 - semestrale L. 45.500
<p>Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 65.500 - semestrale L. 46.000 	<p>Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 199.500 - semestrale L. 108.500
<p>Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 200.000 - semestrale L. 109.000 	<p>Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 687.900 - semestrale L. 379.000

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 98.000, si avrà diritto a ricevere l'indice repertorio annuale cronologico per materie 1995.

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami»	L. 2.550
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 124.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L. 81.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 7.350

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1995

(Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 96 pagine cadauna	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%

ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 336.000
Abbonamento semestrale	L. 205.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.450

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA
 abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



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

L. 10.400