1ª SERIE SPECIALE

DIREZIONE [illegible]
SETTORE [illegible]
CONTROLLO DI COMUNICAZIONE

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

Anno 137° — Numero 20

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA — Roma - Mercoledì, 15 maggio 1996 — 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

AVVISO

Le ordinanze dal n. 436 al n. 472 del 1996 saranno pubblicate nelle prossime edizioni della 1ª Serie speciale

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **143.** Sentenza 2-7 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Provvedimento emesso dal questore nei confronti di minorenne - Convalida - Spettanza al g.i.p. presso la pretura circondariale in cui ha sede l'ufficio di questura anziché a quello presso il tribunale per i minorenni competente per territorio - Incisione sulla sfera della libertà personale del soggetto tenuto a comparire presso l'ufficio o il comando di polizia in orari determinati - Esigenza di una valutazione adeguata, da parte del giudice, della personalità del minore nonché dell'utilità ai fini educativi della stessa misura restrittiva anche in relazione alle modalità della sua applicazione - Illegittimità costituzionale.

(Legge 13 febbraio 1989, n. 401, art. 6, terzo comma, nel testo sostituito dall'art. 1 del d.-l. 22 dicembre 1994, n. 717, convertito dalla legge 24 febbraio 1995, n. 45) ..... *Pag.* 15

N. **144.** Sentenza 2-7 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Ricorso avverso le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali - Notifica - Decorrenza del termine di dieci giorni dalla data di emanazione del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza anziché dalla data in cui tale provvedimento dovrebbe essere comunicato - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 93/1965, 30/1967, 49/1968 - Violazione del diritto di difesa in giudizio - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 83/11, primo comma, introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147) ..... » 19

N. **145.** Sentenza 2-7 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Personale degli enti locali - Assegno vitalizio INADEL - Riconoscimento del diritto - Limitazioni - Criteri e requisiti - Fattori appartenenti ad un meccanismo di tipo assicurativo la cui fruibilità non può prescindere dalla contemporanea sussistenza di altri fattori ritenuti necessari dal legislatore - Non fondatezza.

[Legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 5, primo comma, lett. *a)*].

(Cost., art. 36) ..... » 22

N. **146.** Sentenza 2-7 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Agricoltura - Normativa comunitaria in tema di prelievo supplementare sul latte di vacca - Differimento dell'inizio dell'applicazione su tutto il territorio nazionale - Richiamo alla giurisprudenza della Corte in materia di effettiva sussistenza di un contrasto tra norme di diritto interno e normativa comunitaria (v. sentenze nn. 15/1996, 323/1989, 157/1987 e ordinanze nn. 75/1993 e 496/1991) - Non pertinenza del parametro costituzionale richiamato erroneamente - Insussistenza di un eccesso di potere legislativo sotto il profilo dello sviamento - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Non fondatezza.

(Legge 10 luglio 1991, n. 201, art. 1, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 10, 24 e 97) ..... *Pag.* 25

N. **147.** Ordinanza 2-7 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Ordinanza che dispone misura coercitiva - Richiesta di riesame - Competenza del tribunale del capoluogo della provincia sede dell'ufficio del giudice del provvedimento anziché del tribunale del circondario sede del giudice che ha emesso il provvedimento - Scelta legislativa operata in base al bilanciamento tra l'esigenza di un facile accesso all'organo di controllo delle misure restrittive della libertà personale e l'opportunità di evitare l'eccessiva vicinanza tra giudice dell'impugnazione e giudice che ha disposto la misura coercitiva - Ragionevolezza - Riferimento alla sentenza della Corte n. 131/1996 - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., art. 309, settimo comma).

(Cost., artt. 3 e 97) ..... » 31

N. **148.** Sentenza 2-8 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Azione di responsabilità contro gli amministratori e sindaci - Misure cautelari strumentali - Disposizione d'ufficio da parte del giudice delegato al fallimento anziché sul ricorso del curatore - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia - Esistenza di strumenti processuali sempre sufficienti a garantire la tutela del diritto di difesa sia sotto il profilo della terzietà del giudice sia per l'essenziale dialettica processuale - Non fondatezza.

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 146, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 24, secondo comma, e 101, secondo comma) ..... » 33

N. **149.** Ordinanza 2-8 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendente già sospeso dal servizio e condannato penalmente - Obbligo indiscriminato da parte della p.a. di riammettere nel posto di lavoro il dipendente alla scadenza del termine di cinque anni dall'inizio del periodo di sospensione - Analoga questione già ritenuta non fondata dalla Corte con sentenza n. 447/1995 - Manifesta infondatezza.

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

(Cost., artt. 3, 4 e 97) ..... » 38

I. **150.** Ordinanza 2-8 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Coltivazione di piante allo scopo di estrarne sostanze stupefacenti finalizzata all'uso personale della sostanza - Trattamento sanzionatorio penale - Punibilità con sanzioni amministrative - Omessa previsione - Questione già ritenuta non fondata dalla Corte con sentenza n. 360/1995 - Manifesta infondatezza.

(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 75, come modificato a seguito del d.P.R. 5 giugno 1993, n. 171).

(Cost., art. 3) ..... *Pag.* 40

N. **151.** Ordinanza 2-8 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Omessa tenuta del registro di carico e scarico delle bolle di accompagnamento dei beni viaggianti - Non punibilità - Punibilità dell'omessa annotazione nel registro - Identica questione già ritenuta manifestamente infondata dalla corte (vedi ordinanza n. 464/1995) - Manifesta infondatezza.

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 3, secondo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516).

(Cost., art. 3) ..... » 42

N. **152.** Sentenza 2-9 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Opere pubbliche - Arbitrato obbligatorio - Competenza arbitrale - Deroga anche con atto unilaterale di ciascuno dei contraenti - Omessa previsione - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 127/1977 e 35/1958 - Non conformità ai principi costituzionali del rinvio della controversia ad una commissione arbitrale predeterminata direttamente dalla legge (v. sentenze nn. 54/1996, 493, 232, 206 e 49 del 1994 e 488/1991) - Violazione del principio secondo cui solo per concorde e specifica volontà delle parti sono consentite deroghe alla regola della statualità della giurisdizione - Illegittimità costituzionale.

(Legge 10 dicembre 1981, n. 741, art. 16, sostitutivo dell'art. 47 del d.P.R. 16 luglio 1972, n. 1063) ..... » 43

N. **153.** Ordinanza 2-9 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Mendicità - Trattamento sanzionatorio penale - Pena - Presunta inadeguatezza - Richiamo alla sentenza della Corte n. 519/1995 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 670, primo comma, del codice penale - Espunzione della norma oggetto di censura dall'ordinamento - Manifesta inammissibilità.

(C.P., art. 670, primo comma).

(Cost., artt. 2, 3 e 27, terzo comma) ..... » 47

N. **154.** Ordinanza 2-9 maggio 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Impiego pubblico - Trattamenti pensionistici dei dirigenti collocati a riposo anteriormente all'ottobre 1989 - Sistema di perequazione automatica - Omessa previsione - Identica questione già dichiarata manifestamente inammisibile dalla Corte con ordinanza n. 34/1996 - Manifesta inammissibilità.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37; d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 1991, n. 21; legge 6 marzo 1992, n. 216).

(Cost., artt. 3, 36 e 38) ..... *Pag.* 49

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **4.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 1996 (della provincia autonoma di Bolzano).

Edilizia e urbanistica - Edilizia scolastica - Nuove norme in materia - Concessione di finanziamenti direttamente ai comuni - Assoggettamento della programmazione provinciale al controllo preventivo del Ministro della pubblica istruzione - Osservanza degli «indirizzi» formulati dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica - Perentorietà dei termini fissati per l'approvazione dei piani e dei progetti esecutivi - Controllo sostitutivo del commissario del Governo - Adozione di norme tecniche da parte del Ministro dei lavori pubblici - Realizzazione delle articolazioni dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica conformemente agli indirizzi dell'Osservatorio - Lamentata violazione della competenza provinciale in materia di edilizia scolastica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, della autonomia finanziaria - Lesione del principio di legalità (in relazione all'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento), dei principi costituzionali concernenti l'esercizio dei poteri di controllo sostitutivo dello Stato, la leale collaborazione, i rapporti tra fonti statali e provinciali, la funzione statale di indirizzo e coordinamento - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 150/1982, 177 e 1111 del 1988, 37, 49, 98, 204, 343, 359, 386, 391, 453 e 465 del 1991, 123, 352 e 366 del 1992, 45 e 359 del 1993, 21, 26, 165 e 166 del 1994, 69, 293, 333 e 373 del 1995.

(Legge 11 gennaio 1996, n. 23, artt. 4, 5 e 7, quarto comma).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1, 17 e 28, 16, 69 e segg., tit. VI, 79, tit. VI, primo comma, e 104; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 3, primo e secondo comma) ..... *Pag.* 53

N. **5.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 1996 (della provincia autonoma di Trento).

Edilizia e urbanistica - Edilizia scolastica - Nuove norme in materia - Concessione di finanziamenti direttamente ai comuni - Assoggettamento della programmazione provinciale al controllo preventivo del Ministro della pubblica istruzione - Osservanza degli «indirizzi» formulati dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica - Perentorietà dei termini fissati per l'approvazione dei piani e dei progetti esecutivi - Controllo sostitutivo del commissario del Governo - Adozione di norme tecniche da parte del Ministro dei lavori pubblici - Realizzazione delle articolazioni dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica conformemente agli indirizzi dell'Osservatorio - Lamentata violazione della competenza provinciale in materia di edilizia scolastica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, delle autonomia finanziaria - Lesione del principio di legalità (in relazione all'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento), dei principi costituzionali concernenti l'esercizio dei poteri di controllo sostitutivo dello Stato, la leale collaborazione, i rapporti tra fonti statali e provinciali, la funzione statale di indirizzo e coordinamento - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 150/1982, 139/1990, 355/1993, 124, 165 e 342/1994.

(Legge 11 gennaio 1996, n. 23, artt. 4, 5 e 7, quarto comma).

(Cost., artt. 97, primo comma, e 116; statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1, 17 e 28, e 16; statuto Trentino-Alto Adige, titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4 e 12; legge 30 novembre 1989, n. 386, art. 5) ..... *Pag.* 59

N. **409.** Ordinanza della pretura di Catania, sezione distaccata di Acireale, del 17 febbraio 1995.

Contenzioso tributario - Tasse sulle concessioni governative - Controversie - Esperibilità dell'azione giudiziaria anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, artt. 11 e 12).

(Cost., art. 24) ..... » 67

N. **410.** Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Roma del 1° dicembre 1995.

Tributi in genere - Imposte dirette - Indennità di esproprio o somme percepite a seguito di cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi, nonché somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva, conseguente ad occupazioni d'urgenza divenute illegittime, relativamente a terreni destinati ad opere pubbliche ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica - Tassabilità con effetto retroattivo, rispetto alla data di entrata in vigore della norma impugnata - Asserita lesione del principio di eguaglianza e del principio della capacità contributiva - Violazione del diritto di proprietà dell'espropriando - Irrazionalità.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 11, nono comma).

(Cost. artt. 3, 53 e 42) ..... » 69

N. 411. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Lucera del 16 marzo 1996.

Processo penale - Misure cautelari personali - Adempimenti esecutivi - Deposito in cancelleria dell'ordinanza cautelare, insieme alla richiesta del pubblico ministero e agli atti presentati con la stessa - Facoltà dell'indagato e del difensore di estrarre copia degli atti depositati senza la preventiva autorizzazione dell'autorità giudiziaria (nel caso di specie richiesta e negata) - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in sede di riesame (art. 309, ottavo comma, del cod. proc. pen.) - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 293, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 24) ..... *Pag.* 71

N. 412. Ordinanza del tribunale di Roma, sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, del 23 dicembre 1983.

Processo penale - Codice previgente - Provvedimenti restrittivi della libertà personale - Richiesta di riesame - Revoca da parte del tribunale competente per il riesame per vizi di legittimità (nella specie: carenza di motivazione) - Mancata espressa previsione - Violazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale - Lesione del principio di eguaglianza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P., artt. 263-*bis*, primo comma, e 263-*ter*, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 13, 24 e 111) ..... » 74

N. 413. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 20 ottobre 1994.

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

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

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

Impiego pubblico - Computo della indennità integrativa speciale nella determinazione della indennità di buonuscita - Limitazione al 30 per cento della indennità integrativa speciale della quota computabile ai fini del calcolo della indennità di buonuscita - Incidenza sul principio di uguaglianza nonché sui principi della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 243/1993.

(Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 1, 3 e 4).

(Cost., artt. 3, 24, 25, 36, 103 e 113) ..... » 78

N. **414.** Ordinanza del pretore di Parma del 24 febbraio 1996.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni ordinarie di vecchiaia - Fissazione, con efficacia retroattiva, a decorrere dal 1° gennaio 1994, dell'anzianità minima per il conseguimento del diritto a pensione al compimento del sessantunesimo anno di età anziché dal sessantesimo come previsto dalla normativa precedente - Lesione del principio dell'intangibilità dei rapporti esauriti (nella specie. pensione a carico del Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali già erogata con decorrenza 1° marzo 1994 e successivamente revocata per effetto della norma impugnata) - Violazione dei principi della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata e della garanzia previdenziale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 36/1985, 874/1988, 1/1991 e 439/1994.

[D.-L. 1° febbraio 1996, n. 39, art. 2, primo comma, lett. *a)*].

(Cost., artt. 3, 36 e 38) ..... *Pag.* 82

N. **415.** Ordinanza del giudice istruttore presso il tribunale di Cosenza del 20 febbraio 1996.

Espropriazione per pubblica utilità - Criterio per la determinazione delle indenità espropriative per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici (media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento) - Estensione di detto criterio di valutazione anche alla misura dei risarcimenti dovuti in conseguenza di illegittime occupazionio acquisitive - Ingiustificata deroga al principio civilistico dell'integrale risarcimento del danno da parte dell'autore dell'illecito - Irrazionale e ingiustificata equiparazione delle espropriazioni regolari e delle ablazioni *sine titulo* - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e della responsabilità della stessa per gli atti illeciti ed illegittimi - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 442/1993.

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma).

(Cost., artt. 3, 28, 42 e 97) ..... » 84

N. **416.** Ordinanza del pretore di Roma del 17 gennaio 1996.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112) ..... » 87

N. **417.** Ordinanza del pretore di Roma del 2 febbraio 1996.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112) ..... » 92

N. **418.** Ordinanza del pretore di Roma del 2 febbraio 1996.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112) ..... *Pag.* 92

N. **419.** Ordinanza del pretore di Roma del 2 febbraio 1996.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112) ..... » 93

N. **420.** Ordinanza del pretore di Roma del 17 gennaio 1996.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112) ..... » 93

N. **421.** Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Terni del 24 gennaio 1996.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Giudice per le indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dello stesso imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni giudicanti nel suddetto rito speciale - Omessa previsione - Lesione del principio di eguaglianza - Compressione del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/1995.

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

(Cost., artt. 3 e 24) ..... » 94

N. **422.** Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Torino del 20 aprile 1994.

Tributi in genere - Ritenuta e versamento all'erario di una somma pari al sei per mille dell'ammontare, risultante dalle scritture contabili alla data del 9 luglio 1992, dei depositi bancari, postali e presso istituti e sezioni per il credito a medio termine, conti correnti, depositi a risparmio e a termine, certificati di deposito, libretti e buoni fruttiferi da chiunque detenuti - Asserita lesione dei principi di ragionevolezza e della proporzionalità contributiva.

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 7, sesto comma).

(Cost., artt. 3 e 53) ..... *Pag.* 96

N. **423.** Ordinanza della pretura di Udine, sezione distaccata di Palmanova, del 29 febbraio 1996.

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Friuli-Venezia Giulia - Assegnazione di alloggi - Revoca da parte del presidente dello IACP - Previsione, con legge regionale, dell'impugnazione del provvedimento di revoca dinanzi al pretore - Indebita interferenza nella materia della giurisdizione di esclusiva competenza statale.

(Legge regione Friuli-Venezia Giulia 1° settembre 1982, n. 75, art. 63).

(Cost., art. 108) ..... » 97

N. **424.** Ordinanza del tribunale di Catanzaro del 17 ottobre 1995.

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà, ha concorso a pronunciare un provvedimento sulla libertà personale nei confronti dello stesso imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa e del giusto processo - Violazione dei principi statuiti dalle norme costituzionali in materia - Richiamo ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/1995.

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

(Cost., artt. 10, primo comma, e 24, secondo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma; patto internazionale dei diritti civili e politici, art. 14, primo comma) ..... » 99

N. **425.** Ordinanza del tribunale di Verona del 6 novembre 1995.

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà, ha concorso a pronunciare un provvedimento sulla libertà personale nei confronti dello stesso imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa - Lesione del principio di eguaglianza - Richiamo ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/1995.

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

(Cost., artt. 3 e 24) ..... » 101

N. **426.** Ordinanza della Corte di cassazione del 26 ottobre 1995.

Sicurezza pubblica - Divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono competizioni sportive - Ordine di comparizione dinanzi all'autorità di polizia durante lo svolgimento delle predette competizioni - Provvedimenti del questore - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Intervento del difensore - Omessa previsione - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale.

(Legge 13 dicembre 1989, n. 401, art. 6, terzo comma, sostituito dal d.-l. 22 dicembre 1994, n. 717, art. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 1995, n. 45).

(Cost., artt. 13 e 24, secondo comma) ..... *Pag.* 102

N. **427.** Ordinanza del pretore di Roma del 10 gennaio 1996.

Demanio e patrimonio dello Stato - Canoni annui per i beni patrimoniali dello Stato concessi o locati a privati - Rivalutazione rispetto all'anno 1994 di un coefficiente pari a 2,5 volte il canone stesso - Irragionevolezza dell'applicazione di un coefficiente fisso di moltiplicazione anziché variabile, in relazione al momento della libera determinazione del canone e al valore effettivo del bene locato - Conseguente disparità di trattamento dei conduttori a seconda della data (prossima o remota rispetto all'anno 1994) di definzione contrattuale del canone - Incidenza sui principi di libertà di iniziativa economica e di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 32, primo comma).

(Cost., artt. 3, 41 e 97) ..... » 104

N. **428.** Ordinanza della corte d'appello di Palermo del 14 febbraio 1996.

Processo penale - Udienza preliminare - Giudice delle indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato - Incompatibilità ad esercitare le proprie funzioni in detta udienza - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto al coimputato dello stesso reato nel medesimo procedimento nei confronti del quale il g.i.p. non si è in alcun modo pronunciato - Lesione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale di imparzialità del giudice - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 124/1992 e 432/1995 - Eccezione di illegittimità costituzionale prospettata dalla corte di appello nel corso di procedimento di ricusazione.

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

(Cost., artt. 3, 24 e 25) ..... » 106

N. **429.** Ordinanza della corte d'appello di Palermo del 14 febbraio 1996.

Processo penale - Udienza preliminare - Giudice delle indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'impuato - Incompatibilità ad esercitare le proprie funzioni in detta udienza - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto al coimputato dello stesso reato nel medesimo procedimento nei confronti del quale il g.i.p. non si è in alcun modo pronunciato - Lesione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale di imparzialità del giudice - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 124/1992 e 432/1995 - Eccezione di illegittimità costituzionale prospettata dalla corte di appello nel corso di procedimento di ricusazione.

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

(Cost., artt. 3, 24 e 25) ..... » 108

430. Ordinanza del giudice di pace di Modena del 12 gennaio 1996.

Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Professionisti iscritti alla Cassa degli avvocati e procuratori - Maggiorazione percentuale su tutti i corrispettivi assoggetabili ad I.V.A. e versamento dell'ammontare alla Cassa stessa - Assoggettabilità ad I.V.A. di tale maggiorazione - Deteriore trattamento degli iscritti alla Cassa rispetto alle altre categorie di liberi professionisti - Mancato rispetto alla direttiva comunitaria n. 77/388.

(Legge 22 marzo 1995, n. 85, art. 16).

(Cost., art. 3, primo comma) ..... *Pag.* 108

431. Ordinanza del tribunale di Milano dell'11 gennaio 1996.

Processo civile - Mancata comparizione delle parti nella prima udienza - Previsione di fissazione di udienza successiva - Cancellazione della causa dal ruolo soltanto in caso di mancata comparizione alla nuova udienza - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

(C.P.C., art. 181, primo comma, modificato dalla legge 20 dicembre 1995, n. 534).

(Cost., art. 97) ..... » 110

432. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano del 24 dicembre 1995.

Processo penale - Misure cautelari personali (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Termine massimo di detta misura in caso di procedimento per più reati in rapporto di connessione qualificata - Decorrenza dalla data di più remota contestazione (con l'eccezione del solo caso di intervenuto provvedimento di rinvio a giudizio per i fatti da più tempo contestati) - Lamentata applicabilità anche nei casi in cui la notizia dei fatti di successiva contestazione non risulti dagli atti all'epoca del primo provvedimento o quando sia possibile la verifica della tempestività delle nuove contestazioni cautelari - Denunciato irragionevole ugual trattamento per situazioni diverse e irragionevole distinzione tra situazioni assimilabili.

(C.P.P. 1988, art. 297, terzo comma, sostituito dall'art. 12 della legge 8 agosto 1995, n. 332).

(Cost., art. 3) ..... » 113

433. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Campania del 9 novembre 1995.

Beni culturali e ambientali - Provvedimento del Ministro per i beni culturali e ambientali di annullamento dell'autorizzazione regionale per la realizzazione di interventi edilizi ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 - Termine per l'adozione di sessanta giorni decorrenti dalla comunicazione dell'autorizzazione regionale - Lamentata indeterminatezza temporale del potere di annullamento ministeriale in relazione alla sollecitudine dell'ente locale e della soprintendenza regionale nella trasmissione della pratica al Ministero - Incidenza sul diritto di difesa, sul diritto di proprietà e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82, nono comma, seconda e quarta alinea; legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1).

(Cost., artt. 24, primo comma, 42, secondo comma, e 97, primo e secondo comma) ..... » 121

N. 434. Ordinanza del pretore di Fermo del 7 marzo 1996.

Riscossione delle imposte - Titolari di esattorie di imposte dirette da data anteriore al 31 dicembre 1980 - Diritto all'assunzione nei confronti del nuovo concessionario della gestione del servizio per la circoscrizione nel cui territorio è ricompresa l'esattoria precedentemente gestita - Esclusione per i titolari (ed eredi succeduti nella gestione) di esattorie per le quali, nell'anno 1983, siano stati percepiti aggi superiori a cinquanta milioni di lire - Asserita discriminazione di tali titolari in base a dato non significativo (ammontare delle riscossioni) - Lesione del diritto e della tutela del lavoro.

(D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, art. 123, quarto comma).

(Cost., artt. 3, 4 e 35) ..... *Pag.* 128

N. 435. Ordinanza del pretore di Brindisi del 5 marzo 1996.

Sindacati e libertà sindacale - Diritti sindacali previsti dallo Statuto dei lavoratori - Esercizio limitato, per effetto della abrogazione referendaria della originaria formulazione della norma impugnata, alle sole organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi - Lamentata disparità di trattamento tra organizzazioni sindacali in base alla sottoscrizione di contratti collettivi, indipendentemente dalla maggiore o minore rappresentatività delle stesse - Violazione del principio della libertà sindacale.

(Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, modificato dal d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312).

(Cost., artt. 3 e 39) ..... » 129

N. 473. Ordinanza del tribunale di Bologna del 13 giugno 1995.

Risarcimento del danno - Danno morale - Risarcibilità soltanto se conseguenza di fatto costituente reato - Configurabilità del danno morale come sottospecie del danno biologico - Comune fondamento di entrambi nella norma dell'art. 32 della Costituzione - Asserita impossibilità di sopravvivenza di limiti e compressioni da parte del legislatore ordinario alla tutela del danno morale - Conseguente lesione del diritto alla salute e di quello di difesa.

(C.C., art. 2059).

(Cost., artt. 24 e 32) ..... » 130

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 143

Sentenza 2-7 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Provvedimento emesso dal questore nei confronti di minorenne - Convalida - Spettanza al g.i.p. presso la pretura circondariale in cui ha sede l'ufficio di questura anziché a quello presso il tribunale per i minorenni competente per territorio - Incisione sulla sfera della libertà personale del soggetto tenuto a comparire presso l'ufficio o il comando di polizia in orari determinati - Esigenza di una valutazione adeguata, da parte del giudice, della personalità del minore nonché dell'utilità ai fini educativi della stessa misura restrittiva anche in relazione alle modalità della sua applicazione - Illegittimità costituzionale.

(Legge 13 febbraio 1989, n. 401, art. 6, terzo comma, nel testo sostituito dall'art. 1 del d.-l. 22 dicembre 1994, n. 717, convertito dalla legge 24 febbraio 1995, n. 45).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento delle competizioni agonistiche) come modificato dall'art. 1 del d.-l. 22 dicembre 1994, n. 717, convertito nella legge 24 febbraio 1995, n. 45 (Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche), promosso con ordinanza emessa il 23 marzo 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale di Milano sulla richiesta proposta dal pubblico ministero nei confronti di De Lisi Tommaso, iscritta al n. 390 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 20 marzo 1996 il giudice relatore Enzo Cheli.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso del procedimento instaurato a seguito della richiesta del pubblico ministero volta ad ottenere la convalida del provvedimento del questore di Milano mediante il quale è stato vietato al minore De Lisi Tommaso di accedere per il periodo di un anno a tutti gli stadi e campi sportivi ove si svolgono campionati e incontri di calcio, il giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale di Milano ha sollevato, in riferimento

agli artt. 25, primo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, della legge 13 febbraio 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento delle competizioni agonistiche) nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 717, convertito nella legge 24 febbraio 1995, n. 45 (Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche).

Nell'ordinanza si espone che il questore di Milano, con il provvedimento richiamato, ha disposto nei confronti del De Lisi, ai sensi dell'art. 6, primo comma, della legge n. 401 del 1989, il divieto di accesso per un anno a tutti gli stadi e i campi sportivi ove si svolgono campionati o incontri di calcio, nonché, ai sensi dell'art. 6, secondo comma, della stessa legge, l'obbligo di comparire personalmente presso la stazione dei carabinieri di Cologno Monzese in determinati giorni ed orari compresi nel periodo di tempo in cui si svolgono le competizioni sportive in questione.

Secondo l'ordinanza di rimessione, la norma impugnata, attribuendo la competenza per la convalida del provvedimento del questore al giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale, verrebbe, in primo luogo, a violare il principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione, dal momento che — tenuto conto delle analogie tra la fattispecie in esame e quelle della convalida dell'arresto e del fermo del minore — la competenza a decidere dovrebbe spettare, anche nella fattispecie in esame, al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale per i minorenni. In secondo luogo, la stessa norma risulterebbe lesiva dell'art. 31, secondo comma, della Costituzione, dal momento che l'esclusione degli organi giudiziari che solitamente esercitano funzioni nei confronti dei minori dal procedimento di convalida in questione risulterebbe illogico e pregiudizievole per gli interessi del minorenne. I minori implicati in episodi di violenza durante le competizioni agonistiche potrebbero, infatti, avere necessità di particolare attenzione da parte dei servizi sociali, ai fini di indagini sulla loro personalità che possono essere compiute adeguatamente dal tribunale per i minorenni, ma non dal giudice delle indagini preliminari presso la pretura circondariale, che non dispone di attribuzioni specifiche nei confronti dei minori.

2. — Nel giudizio davanti alla Corte ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Ad avviso dell'Avvocatura, la competenza del procuratore della Repubblica e del giudice per le indagini preliminari presso la pretura, nell'ambito del procedimento di convalida disciplinato dalla norma impugnata, sarebbe destinata a cedere allorché, come nel caso in esame, il fatto all'origine del provvedimento interdittivo sia stato commesso da un minore. In questo caso varrebbero, infatti, le norme speciali che regolano il processo minorile e le attribuzioni del tribunale per i minorenni, (art. 1 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 488 e art. 4, terzo comma, r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404). Di conseguenza, sempre secondo l'Avvocatura, il giudice *a quo* avrebbe dovuto risolvere l'apparente antinomia in via interpretativa, attraverso il criterio della specialità, pervenendo all'individuazione della competenza dell'organo giudiziario minorile. L'Avvocatura contesta, infine, che la norma censurata violi il principio sanzionato all'art. 25, primo comma, della Costituzione, dal momento che, nella specie, non sussisterebbero le condizioni indicate dalla giurisprudenza costituzionale per individuare una lesione di tale principio.

Considerato in diritto

1. — Il giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Milano solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, della legge 13 febbraio 1989, n. 401, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 717, convertito nella legge 24 febbraio 1995, n. 45, nella parte in cui prevede che la convalida del provvedimento emesso dal questore, ai sensi dell'art. 6, secondo comma, della stessa legge, nei confronti di un minore di età spetti al giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale e non al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale per i minorenni.

L'ordinanza di rimessione ritiene che la norma impugnata violi: *a)* il principio del giudice naturale di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione, dal momento che le analogie tra la fattispecie in esame e la procedura di convalida dell'arresto e del fermo del minore (disciplinate dagli artt. 16 ss. del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 488) indurrebbero a ritenere che spetti al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale per i minorenni la competenza per la convalida del provvedimento di cui all'art. 6, secondo comma, ove lo stesso risulti adottato nei confronti di un minore; *b)* l'art. 31, secondo comma, della Costituzione, dal momento che l'esclusione della competenza del giudice minorile risulterebbe pregiudizievole degli interessi del minore e precluderebbe la possibilità di intervento dei servizi sociali minorili ai fini dell'indagine sulla personalità del soggetto destinatario della misura prescrittiva in questione.

2. — La questione prospettata con riferimento all'art. 25, primo comma, della Costituzione non è fondata.

In proposito va ricordato che, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, «il principio della precostituzione del giudice sancito dall'art. 25, primo comma, della Costituzione deve ritenersi rispettato allorché l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non già in vista di singole controversie» e che lo stesso principio non comporta necessariamente la determinazione legislativa di una competenza generale per una determinata materia, ma può comprendere anche tutte quelle disposizioni che prevedono deroghe a tale competenza in base a criteri che valutino in modo ragionevole i diversi interessi coinvolti nel processo (v. sentenze nn. 42 del 1996, 217 del 1993, 369 del 1992; ordinanza n. 508 del 1989).

Alla luce di tale giurisprudenza, la norma impugnata non può ritenersi lesiva del richiamato principio costituzionale, dal momento che essa indica preventivamente, e non in vista di singole controversie, il giudice competente, mentre dalla disciplina costituzionale non è dato, d'altro canto, desumere un vincolo a che tutte le competenze giurisdizionali concernenti i minori debbano essere esercitate dal tribunale per i minorenni.

3. — La questione è, invece, fondata in relazione all'art. 31, secondo comma, della Costituzione.

Come risulta anche dai lavori preparatori, con l'art. 6, secondo comma, della legge n. 401 del 1989, il legislatore ha inteso introdurre la possibilità di imporre una misura cautelare nei confronti di persone per le quali sia già stato disposto, ai sensi del primo comma dello stesso articolo, un divieto di accesso ai luoghi di svolgimento di talune manifestazioni sportive, conseguente al fatto che tali persone siano state denunciate o condannate per determinati reati, o abbiano preso parte a episodi violenti in occasione di manifestazioni sportive, ovvero in tali circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza. La misura consiste nel fatto che a questi soggetti il questore può prescrivere l'obbligo di comparire presso l' ufficio o il comando di polizia territorialmente competente in orario compreso nel periodo di tempo in cui si svolgono le competizioni sportive per le quali vige il richiamato provvedimento interdittivo.

Tale misura incide nella sfera della libertà personale del soggetto tenuto a comparire, dal momento che, attraverso l'imposizione di un obbligo di presenza in un luogo determinato, comporta una restrizione nella libertà di movimento dello stesso soggetto durante una particolare fascia oraria. Questo carattere restrittivo del provvedimento adottato dal questore ai sensi dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 401 trova, del resto, conferma sia nei lavori preparatori della disposizione denunciata (dai quali emerge il richiamo all'art. 13, secondo comma, della Costituzione: v. Senato, Commissione affari costituzionali, sedute del 2 e del 7 febbraio 1995) , sia nella prevista garanzia del ricorso per cassazione avverso l'ordinanza di convalida del giudice per le indagini preliminari (v. art. 6, quarto comma). Né va trascurato che la procedura prescelta dal legislatore per disciplinare le modalità della convalida del provvedimento in questione ricalca quella prevista dall'art. 390 del codice di procedura penale per la convalida dell'arresto o del fermo, sia per quanto concerne gli organi interessati (pubblico ministero, competente per la richiesta di convalida, e giudice per le indagini preliminari, competente per la convalida), sia in riferimento ai termini entro i quali deve addivenirsi alla richiesta ed alla convalida (quarantotto ore per ognuna delle due fasi), sia, infine, in relazione agli effetti del mancato rispetto di tali limiti temporali (da cui discende l'inefficacia della misura).

Ora, con riferimento al quadro della specifica tutela prevista a favore dei minori dall'art. 31, secondo comma, della Costituzione, questa Corte ha avuto modo di sottolineare come il principio costituzionale espresso in tale norma richieda l'adozione di un sistema di giustizia minorile caratterizzato dalla specializzazione del giudice, dalla prevalente esigenza rieducativa, nonché dalla necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante (v. sentenza n. 222 del 1983). Ed è proprio in coerenza con queste finalità che le norme vigenti prevedono per i reati commessi dai minori la competenza generale del tribunale per i minorenni in quanto struttura «diretta in modo specifico alla ricerca delle forme più

adatte per la rieducazione dei minorenni» (v. sentenza n. 78 del 1989), mentre le disposizioni relative al processo minorile introducono garanzie specifiche riferite all'*iter* processuale ed alla possibilità di avvalersi dei servizi minorili, allo scopo di approfondire la conoscenza della personalità e delle condizioni di vita del minore, nonché la rilevanza sociale del fatto per cui si procede.

Alla luce di quanto precede la competenza del giudice minorile deve, pertanto, ritenersi necessaria anche con riferimento alla fattispecie in esame, dal momento che l'imposizione di una misura restrittiva della libertà personale, come quella prevista dalla norma impugnata, non può non presupporre, per raggiungere la finalità di protezione indicata dall'art. 31, secondo comma, della Costituzione, una valutazione adeguata da parte del giudice della personalità del minore nonché dell'utilità ai fini educativi della stessa misura, anche in relazione alle modalità della sua applicazione.

Va, pertanto, affermata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, nella parte in cui prevede che la competenza per la convalida del provvedimento del questore che dispone nei confronti del minore la misura prescrittiva in esame spetti, su richiesta del procuratore della Repubblica, al giudice per le indagini preliminari presso la pretura del circondario in cui ha sede l'ufficio di questura, anziché al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale per i minorenni che ha sede nel distretto di Corte di appello nel cui ambito rientra la questura che ha emesso il provvedimento. Date le funzioni omologhe svolte dagli organi della giustizia minorile rispetto agli ordinari organi giurisdizionali (v. art. 4, ultimo comma, del R.D.L. n. 1404 del 1934), il questore dovrà, pertanto, trasmettere il provvedimento che dispone la misura prescrittiva adottata nei confronti del minore all'ufficio del procuratore della Repubblica presso il competente tribunale per i minorenni, ai fini della richiesta di convalida del provvedimento medesimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, della legge 13 febbraio 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche), nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 717, convertito dalla legge 24 febbraio 1995, n. 45 (Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche), nella parte in cui prevede che la convalida del provvedimento adottato dal questore nei confronti del minore di età ai sensi del secondo comma dello stesso articolo spetti al giudice per le indagini preliminari presso la pretura del circondario in cui ha sede l'ufficio di questura anziché al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale per i minorenni competente per territorio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0686

N. 144

Sentenza 2-7 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Ricorso avverso le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali - Notifica - Decorrenza del termine di dieci giorni dalla data di emanazione del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza anziché dalla data in cui tale provvedimento dovrebbe essere comunicato - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 93/1965, 30/1967, 49/1968 - Violazione del diritto di difesa in giudizio - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 83/11, primo comma, introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, dott. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83/11, primo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nel testo introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni delle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), promosso con ordinanza emessa il 1° dicembre 1994 dal tribunale amministrativo regionale per la Campania, sul ricorso proposto da Calise Michele contro il comune di Barano d'Ischia ed altri, iscritta al n. 441 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Udito nella camera di consiglio del 20 marzo 1996 il giudice relatore Cesare Ruperto.

Ritenuto in fatto

Un cittadino elettore del comune di Barano d'Ischia aveva richiesto al tribunale amministrativo regionale per la Campania l'annullamento delle operazioni elettorali per la nomina del sindaco e del consiglio comunale con ricorso depositato in data 13 luglio 1994; il Presidente del tribunale amministrativo regionale aveva emanato il decreto di fissazione dell'udienza e di nomina del relatore il 18 luglio successivo, ma il ricorso, con il relativo decreto, era stato notificato al comune, parte necessaria, soltanto il 19 settembre 1994, oltre cioè il termine decadenziale di dieci giorni entro il quale l'art. 83/11, primo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali) — introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni delle norme sul contenzioso elettorale amministrativo) — impone al ricorrente l'onere di notifica (ed anche tenendo conto della sospensione dei termini nel periodo feriale).

L'adito tribunale amministrativo regionale, con ordinanza emessa il 1° dicembre 1994 (pervenuta alla Corte il 16 giugno 1995), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale della norma sopracitata, nella parte in cui fa decorrere detto termine dalla data di emissione del decreto, anziché dalla comunicazione del medesimo.

Osserva il rimettente che, secondo l'insuperabile dato testuale della norma, l'onere di effettuare quest'ultima al ricorrente non risulta previsto a carico della cancelleria, in quanto la norma risale ad un'epoca in cui le sezioni del Contenzioso elettorale erano prive di ufficio di segreteria. Di tal ché la mancata previsione di un sistema di comunicazione non può considerarsi più compatibile con il sistema, in ragione della sostituzione dei Tribunali amministrativi regionali — dotati di uffici e personale — alla soppressa sezione per il Contenzioso elettorale.

Il *vulnus* denunciato deriverebbe, quindi, dal deteriore trattamento riservato a coloro che ricorrono innanzi al giudice amministrativo, rispetto ai soggetti che, nella stessa materia elettorale, si rivolgono al giudice ordinario (a seconda che si controverta di regolarità delle operazioni elettorali ovvero di eleggibilità a consigliere comunale): in entrambi i casi il procedimento è retto da regole comuni ispirate ad una rapida e sollecita definizione dei giudizi, con la sola eccezione proprio della decorrenza del predetto termine che, nel secondo caso, decorre dalla data di comunicazione del provvedimento presidenziale.

Il tribunale amministrativo regionale ritiene altresì che la norma impugnata renda in concreto estremamente difficile l'esercizio del diritto di azione, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 24 della Costituzione. Il termine utile per la notifica è infatti destinato a ridursi di tanti giorni quanti ne intercorrono tra la data di emanazione del decreto e l'effettiva conoscenza che il ricorrente ne abbia avuto. Né alcun effetto potrebbe derivare dal fatto che la norma fa carico al presidente di emettere il decreto «in via di urgenza», giacché tale dizione compare anche nei giudizi di competenza del giudice ordinario, e non si traduce in alcun onere per il ricorrente, che non sia quello di controllare giorno per giorno la circostanza dell'avvenuta emissione.

Considerato in diritto

1. — Il tribunale amministrativo regionale per la Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83/11, primo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, nella parte in cui fa decorrere il termine di dieci giorni per la notifica del ricorso (e del decreto di fissazione dell'udienza) proposto avverso le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, dalla data di emanazione dell'anzidetto decreto presidenziale anziché dalla data in cui tale provvedimento dovrebbe essere comunicato. A parere del giudice *a quo* la norma risulterebbe lesiva degli artt. 3 e 24 della Costituzione, per la disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi di ricorso in materia di eleggibilità, dove il termine decorre dalla data della comunicazione, nonché per la sostanziale vanificazione del diritto di azione.

2. — La questione è fondata.

2.1. — A seguito delle declaratorie d'illegittimità costituzionale delle norme sulla competenza dei consigli comunali in materia di controversie elettorali e sulla composizione delle giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale (di cui, rispettivamente, alle sentenze n. 93 del 1965 e n. 30 del 1967), il legislatore, onde evitare il protrarsi dell'incertezza creatasi in una materia di così rilevante interesse pubblico, che impone una rapida definizione del contenzioso, intervenne con la legge 23 dicembre 1966, n. 1147, i cui artt. 1 e 2 hanno sostituito gli artt. 82 e 83 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, dettando una complessa normativa operante sul piano organizzativo e procedimentale.

La competenza è stata ripartita fra due distinti giudici, in ragione delle diverse situazioni soggettive tutelate, devolvendosi cioè al tribunale ordinario le controversie in tema di eleggibilità e alla sezione del contenzioso elettorale di nuova istituzione le controversie relative alle operazioni elettorali.

Ma la disciplina del procedimento davanti ai due organi è risultata pressoché identica, caratterizzandosi per un'accentuata concentrazione processuale, intesa a soddisfare appunto l'esigenza di una sollecita definizione del giudizio. In particolare, sono stati introdotti brevi termini perentori ed è stata prevista la fissazione d'ufficio dell'udienza di discussione attraverso provvedimento presidenziale emesso con decreto «in via di urgenza». Il successivo art. 4 della nuova legge, sostituendo il previgente art. 84 del testo unico n. 570 del 1960, ha poi accomunato in un'unica previsione gli effetti, la pubblicità e l'esecutività delle decisioni.

Un elemento differenziatore è tuttavia rimasto, e riguarda il pur identico termine di dieci giorni previsto per la notificazione ai controinteressati del ricorso e del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza. Termine che, nel procedimento dinanzi al giudice amministrativo, decorre — a stregua della denunciata norma — dalla data del decreto presidenziale, mentre nel procedimento dinanzi al tribunale ordinario decorre — *ex* art. 82, terzo comma, della legge in esame — dalla data di comunicazione del decreto stesso.

2.2. — La rilevata differenza è spiegabile con un dato meramente contingente: il tribunale ordinario è stato sempre dotato dell'ufficio di cancelleria che assicura la comunicazione (avendo ricevuto a suo tempo il deposito del ricorso), mentre analoga funzione ausiliaria della giurisdizione non era prevista per la segreteria della neo isti-

tuita sezione del contenzioso elettorale (peraltro anch'essa abilitata a ricevere il ricorso), la quale era infatti logisticamente dipendente dalla Prefettura, che forniva locali, personale e servizi (v. art. 83/10 della citata legge n. 1147 del 1966).

Questo fisiologico collegamento con la pubblica amministrazione si rifletteva altresì nella composizione del collegio. E proprio perciò è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 1147 del 1966, con una pronuncia (sentenza n. 49 del 1968) che tuttavia non era destinata ad incidere sul descritto sistema processuale, anche perché la cognizione delle controversie in argomento è stata dopo breve tempo trasferita ai tribunali amministrativi regionali, attraverso il duplice rinvio fatto alla succitata legge dagli artt. 6, primo e secondo comma e 19, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva di detti tribunali.

Sennonché, a seguito di tale devoluzione, il perpetuarsi della menzionata differenza circa il *dies a quo* ha perduto ogni sua ragion d'essere anche sul piano pratico, essendo il nuovo giudice amministrativo dotato di un proprio ufficio di segreteria, omologo alla cancelleria del tribunale ordinario.

2.3. — Così escluso ogni attuale e ragionevole fondamento del diverso regime di decorrenza del termine per la notifica — fondamento che non può evidentemente rinvenirsi neppure nella diversità delle situazioni azionate, attesa l'unicità del modello procedimentale voluto dalla legge —, la denunciata norma si palesa in contrasto con l'art. 3, anche in correlazione con l'art. 24 della Costituzione.

Si configura nella specie una tipica ipotesi di termine stabilito a prescindere dall'effettiva conoscibilità del *dies a quo* di decorrenza, che viceversa è elemento coessenziale al diritto di difesa (cfr. sentenza n. 223 del 1993). L'interessato viene a trovarsi in condizione di non poter utilizzare nella sua interezza il tempo assegnatogli per esercitare un'azione, la quale potrebbe addirittura finire per essere *inutiliter data,* con conseguente reale rischio che la situazione giuridica protetta rimanga vanificata.

Come in altri, numerosi e del tutto analoghi casi, la denunciata norma — il cui puntuale e univoco testo non consente l'interpretazione adeguatrice accolta da alcuni giudici amministrativi — va dunque dichiarata costituzionalmente illegittima (cfr. sentenze n. 201 del 1993, nn. 185 e 881 del 1988, nn. 120 e 156 del 1986, n. 15 del 1977) ed assimilata, *in parte qua* alla previsione di cui all'art. 82 dello stesso d.P.R. n. 570 del 1960.

Il riferimento alla simmetrica previsione contenuta nella disposizione assunta quale *tertium comparationis* implica che la segreteria del tribunale amministrativo regionale sia tenuta ad effettuare la comunicazione: in tal modo resta assicurata la funzionalità del procedimento giurisdizionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83/11, primo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali), introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni delle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), nella parte in cui fa decorrere il termine di dieci giorni per la notificazione del ricorso unitamente al decreto presidenziale di fissazione d'udienza dalla data di tale provvedimento anziché dalla data di comunicazione di esso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0687

N. 145

Sentenza 2-7 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Personale degli enti locali - Assegno vitalizio INADEL - Riconoscimento del diritto - Limitazioni - Criteri e requisiti - Fattori appartenenti ad un meccanismo di tipo assicurativo la cui fruibilità non può prescindere dalla contemporanea sussistenza di altri fattori ritenuti necessari dal legislatore - Non fondatezza.

[Legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 5, primo comma, lett. *a*)].

(Cost., art. 36).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, lettera *a*), della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), promosso con ordinanza emessa l'8 aprile 1994 dalla Corte dei conti, sezione III giurisdizionale, sul ricorso proposto da Sanna Filippa contro l'INADEL, iscritta al n. 738 del registro ordinanze 1995, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione di Sanna Filippa nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avv. Franco Agostini per Sanna Filippa e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte dei conti, sezione III giurisdizionale, con ordinanza emessa l'8 aprile 1994 e pervenuta alla Corte il 6 ottobre 1995, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, lettera *a*), della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), nella parte in cui limita il riconoscimento del diritto all'assegno vitalizio dell'INADEL ai soli dipendenti cessati dal servizio in età superiore ad anni sessanta, o in quella minore prevista dal regolamento organico, oppure per sopraggiunta inabilità assoluta e permanente comprovata con visita medico-collegiale da richiedersi nel termine perentorio di un anno dalla data di cessazione.

Il giudice rimettente, dopo aver premesso in fatto che motivo della controversia è una deliberazione dell'INADEL con la quale è stata negata alla ricorrente, Filippa Sanna, già infermiera professionale cessata dal servizio per dimissioni volontarie dopo 4 anni e 9 mesi di iscrizione, l'assegno vitalizio di cui alla legge n. 152 del 1968 per assenza del requisito di cui all'art. 5 di tale legge, richiama, in diritto, la sentenza n. 204 del 1972 di questa Corte, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione (regolatrice della materia degli assegni vitalizi dell'INADEL prima della legge n. 152 del 1968), nella parte in cui escludeva la concessione di detto assegno qualora il dipendente fosse cessato dal servizio per motivi dipendenti dalla sua volontà, ovvero fosse in godimento di pensione ad altro titolo. La Corte ravvisò in quella circostanza il contrasto con l'art. 36 della Costituzione, dovendosi ritenere l'assegno vitalizio parte della retribuzione differita.

Le stesse ragioni poste a fondamento di quella decisione rendono evidente, a giudizio del giudice rimettente, il contrasto della norma impugnata in questa sede con l'art. 36 della Costituzione.

2. — Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituita Filippa Sanna, concludendo per l'accoglimento della questione per le stesse ragioni già esposte dal giudice rimettente nell'ordinanza di rimessione.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di costituzionalità sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

Rileva la difesa erariale che, a differenza della norma dichiarata costituzionalmente illegittima, la disposizione in esame non riguarda la perdita di un diritto di cui era prevista la maturazione e che di fatto era già maturato, quanto invece un trattamento eccezionale per il quale, più che al concetto di retribuzione differita, occorre fare ricorso a quello di assistenza sociale, in ragione dell'età o dello stato di salute del beneficiario. In virtù di tali differenti ragioni, la corresponsione dell'assegno non troverebbe valida giustificazione, non potendosi essa ricondurre al regime pensionistico, al quale attiene il concetto di retribuzione differita.

Si ritiene pertanto che al legislatore correva l'obbligo di stabilire le condizioni minime per dar luogo a retribuzione differita ovvero ad intervento assistenziale: condizioni delle quali il dipendente era o doveva comunque essere a conoscenza.

4. — In prossimità dell'udienza ha presentato memoria la difesa della parte privata insistendo per le già formulate conclusioni.

Considerato in diritto

1. — Il giudice *a quo* ritiene che la disposizione di cui all'art. 5, primo comma, lettera *a*), della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), relativa alle condizioni per la concessione dell'assegno vitalizio, sia in contrasto con l'art. 36 della Costituzione per le stesse ragioni che giustificarono la pronuncia n. 204 del 1972, con la quale questa Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, primo e terzo comma, della legge 13 marzo 1950, n. 120, che regolava la stessa materia prima della disciplina che forma oggetto del presente giudizio.

In particolare, l'ordinanza di rimessione rileva che la citata sentenza n. 204 pronunciò l'incostituzionalità di quella precedente disposizione nella parte in cui veniva esclusa la concessione di detto assegno qualora il dipendente fosse cessato dal servizio per motivi dipendenti dalla sua volontà, in quanto l'assegno vitalizio era da ritenere parte della retribuzione differita e non poteva quindi essere negato al lavoratore, senza violare il principio della giusta retribuzione previsto dall'art. 36 della Costituzione.

2. — La questione non è fondata.

Va premesso che nel caso di specie (dimissioni, 8 ottobre 1973) è ancora applicabile la citata disposizione del 1968 sulla concessione degli assegni vitalizi a carico dell'INADEL, dal momento che solo con la legge 29 aprile 1976, n. 177, dette disposizioni sono state abrogate.

Il precedente giurisprudenziale di questa Corte (sentenza n. 204 del 1972), sul quale fa leva l'ordinanza di rimessione, non è pertinente, dato che in quel caso fu dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione del 1950, allora impugnata, nella parte in cui essa subordinava «la concessione dell'assegno vitalizio alla condizione che il collocamento a riposo abbia luogo per motivi indipendenti dalla sua volontà». Ed invero, nella successiva legge n. 152 del 1968, che forma oggetto del presente giudizio, tale condizione non fu ripetuta.

L'ordinanza di rimessione implicitamente riconosce che l'INADEL ha negato l'assegno non in quanto la cessazione dal servizio è avvenuta per dimissioni volontarie, bensì per l'assenza di altri requisiti: essa infatti rileva che il rifiuto dell'assegno è avvenuto «in applicazione del disposto dell'art. 5, lettera *a*), che limita il riconoscimento di tale diritto al caso che il dipendente sia cessato dopo il compimento dell'età di anni 60, ovvero sia divenuto inabile al lavoro in modo assoluto e permanente».

3. — Può dedursi dall'ordinanza che il giudice *a quo* ravvisi la non conformità ai principi costituzionali per il fatto che la norma pone non consentite condizioni alla spettanza dell'assegno vitalizio; e ciò per il solo motivo che questo assegno avrebbe natura di retribuzione differita.

Ma anche tale prospettazione è destituita di fondamento.

Ed invero, a parte l'orientamento della Corte di cassazione circa la natura assistenziale di detto assegno vitalizio, e pur ammettendo che tale assegno abbia natura previdenziale o una concorrente natura di retribuzione differita, ciò non è in ogni caso sufficiente a far ritenere illegittima qualsiasi condizione che la legge ponga alla sua concessione, dal momento che i contributi versati dal lavoratore o trattenuti dal datore di lavoro ai fini di detto trattamento si innestano in un meccanismo di tipo assicurativo, la cui fruibilità non può prescindere dalla contemporanea sussistenza di altri fattori (di età, di lavoro o economici) ritenuti necessari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, lettera a), della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), sollevata, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione III giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0688

N. 146

Sentenza 2-7 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Agricoltura - Normativa comunitaria in tema di prelievo supplementare sul latte di vacca - Differimento dell'inizio dell'applicazione su tutto il territorio nazionale - Richiamo alla giurisprudenza della Corte in materia di effettiva sussistenza di un contrasto tra norme di diritto interno e normativa comunitaria (v. sentenze nn. 15/1996, 323/1989, 157/1987 e ordinanze nn. 75/1993 e 496/1991) - Non pertinenza del parametro costituzionale richiamato erroneamente - Insussistenza di un eccesso di potere legislativo sotto il profilo dello sviamento - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Non fondatezza.

(Legge 10 luglio 1991, n. 201, art. 1, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 10, 24 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, della legge 10 luglio 1991, n. 201, recante «Differimento delle disposizioni di cui alla legge 8 novembre 1986, n. 752 (legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura)», promosso con ordinanza emessa il 27 maggio e 17 giugno 1994 dalla Corte dei conti — sezione prima giurisdizionale — nel giudizio di responsabilità nei confronti di Filippo Maria Pandolfi ed altro, iscritta al n. 737 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione di Filippo Maria Pandolfi e di Calogero Mannino nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella udienza pubblica del 19 marzo 1996 il giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Franco Gaetano Scoca per Filippo Maria Pandolfi, Giulio Correale per Calogero Mannino e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 27 maggio — 17 giugno 1994 la Corte dei conti — sezione prima giurisdizionale — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, della legge 10 luglio 1991, n. 201, recante «Differimento delle disposizioni di cui alla legge 8 novembre 1986, n. 752 (legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura)», in riferimento agli artt. 3, 10, 24 e 97 della Costituzione, nonché per eccesso di potere legislativo.

La norma impugnata prevede che gli obblighi derivanti dalle disposizioni in materia di «prelievo supplementare» sul latte di vacca, di cui al regolamento CEE n. 804/68 e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano, a partire dal periodo 1991-1992, su tutto il territorio nazionale.

L'ordinanza di rimessione pone in luce che il Procuratore generale della Corte dei conti, con citazione in data 21 marzo 1991, aveva iniziato azione di responsabilità nei confronti degli ex ministri dell'agricoltura Filippo Maria Pandolfi (in carica nel periodo 1984-1987) e Calogero Mannino (in carica nel 1988), deducendo l'omessa applicazione in Italia del regime delle «quote latte» previsto dalla normativa comunitaria (in particolare, dai regolamenti del Consiglio CEE n. 804/68, come modificato dal n. 856/84, e n. 857/84, nonché dal regolamento della Commissione n. 1371/84) che, per contenere gli eccessi di produzione nel settore lattiero-caseario, hanno introdotto, come sanzione finanziaria, il c.d. «prelievo supplementare» sulle quantità di latte eccedenti la quota di produzione assegnata ai vari paesi. La mancata applicazione del prelievo supplementare per gli anni successivi al 1984 ha comportato una condanna dello Stato italiano da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza 17 giugno 1987), con il conseguente addebito allo stesso, in sede di liquidazione dei conti FEOGA, della somma di £ 77.558.842.190, riferita all'omessa riscossione del prelievo negli anni 1985-86 e 1986-87. Di tale importo sono stati chiamati a rispondere, a titolo di danno erariale, gli ex ministri Pandolfi e Mannino, in quanto ritenuti responsabili della omessa applicazione dei regolamenti comunitari.

Senonché, nel corso del giudizio, è sopravvenuta la legge 10 luglio 1991, n. 201, che, con l'art. 1, terzo comma, ha fatto decorrere dal periodo 1991-92 l'applicazione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria in tema di prelievo supplementare.

In conseguenza di tale nuova disciplina, la difesa dei due ex ministri ha eccepito l'insussistenza del danno erariale ed il conseguente venir meno del presupposto dell'azione di responsabilità.

La Corte dei conti ritiene, pertanto, rilevante la questione di costituzionalità prospettata, non potendo decidere indipendentemente da essa in ordine all'azione di responsabilità che è stata iniziata.

Per quanto concerne il merito della stessa questione l'ordinanza prospetta più profili di incostituzionalità.

In primo luogo, risulterebbe violato l'art. 10, primo comma, della Costituzione, secondo il quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, dal momento che l'art. 1, terzo comma, della legge n. 201 del 1991, avendo fatto decorrere il prelievo supplementare sul latte di vacca a partire dal periodo 1991-92, si sarebbe posto in contrasto con i regolamenti comunitari che hanno disciplinato tale prelievo (regolamenti del Consiglio n. 856/84 e 857/84; regolamento della Commissione n. 1371/84).

In secondo luogo la norma impugnata, per il fatto di comportare l'esclusione di un danno erariale e, quindi, di porre nel nulla un'ipotesi di responsabilità amministrativa già realizzata a carico di soggetti determinati, integrerebbe un'ipotesi di eccesso di potere legislativo.

Dopo aver richiamato l'orientamento dottrinale favorevole a includere nel sindacato di legittimità delle leggi anche il controllo sull'eccesso di potere legislativo conseguente dalla violazione di principi impliciti nel sistema costituzionale, l'ordinanza rileva che, nella specie, l'eccesso di potere viene a configurarsi sotto il profilo dello sviamento, come «vizio del falso scopo» ovvero «come falsità di causa e falsità di fine».

Infine, la norma impugnata verrebbe a violare: *a)* l'art. 3 della Costituzione, «in quanto la disposizione di legge che ponga nel nulla un'ipotesi di responsabilità amministrativa contrasta con il principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge»; *b)* l'art. 24 della Costituzione, «in quanto la disposizione di legge che pone nel nulla un'ipotesi di responsabilità amministrativa già realizzatasi in concreto appare lesiva del diritto del Procuratore generale della Corte dei conti ad agire in giudizio per la tutela del diritto dell'erario al risarcimento dei danni»; *c)* l'art. 97 della Costituzione, «in quanto la medesima disposizione esclusiva della responsabilità amministrativa appare in contrasto con i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione che devono presiedere all'organizzazione degli uffici della pubblica amministrazione».

2. — Si è costituito in giudizio l'ex ministro Filippo Maria Pandolfi per chiedere che questa Corte dichiari la questione sollevata irrilevante ovvero manifestamente infondata.

3. — Si è pure costituito l'ex ministro Calogero Mannino per chiedere che la Corte dichiari la questione inammissibile o infondata.

Secondo la difesa del Mannino, con riferimento all'art. 10 della Costituzione, la questione sarebbe inammissibile sotto due profili: in primo luogo perché sarebbe errato il richiamo al parametro costituzionale, essendo pacifico che il contrasto tra diritto interno e diritto comunitario non è regolato dall'art. 10, ma dall'art. 11 della Costituzione; in secondo luogo perché, in caso di contrasto tra diritto interno e diritto comunitario, si porrebbe un problema di disapplicazione e non di costituzionalità.

Con riferimento all'art. 3 della Costituzione, si sottolinea, poi, che il giudice rimettente ha omesso di motivare sotto il profilo della disparità di trattamento e si afferma la ragionevolezza della norma in quanto diretta a tutelare determinati interessi.

Neppure fondato sarebbe il dubbio di costituzionalità dedotto con riferimento all'art. 24 della Costituzione. Al riguardo si sostiene che non esiste un diritto di tutela giurisdizionale riferibile ad un organo singolo quale il Procuratore generale della Corte dei conti e che, se esiste un diritto all'integrità dell'erario, questo può essere bilanciato, da parte del legislatore, con quello della produzione nazionale.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 97 della Costituzione, proprio l'osservanza del principio di buon andamento avrebbe indotto il legislatore, nella ponderazione degli interessi, a considerare prevalente quello di attribuire stabilità agli assetti della produzione, così come si sono consolidati nel tempo.

Inoltre, la difesa del Mannino si sofferma sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo, dal momento che mancherebbe il presupposto per costruire l'attività legislativa che, in quanto politica, è libera nel fine, come attività discrezionale, vincolata nel fine.

La stessa difesa sottolinea, infine, la valenza politica delle scelte che vennero operate dal ministro, avendo dovuto questi provvedere a conciliare la disciplina comunitaria, che penalizzava l'economia italiana — fondandosi anche sopra una inesatta rilevazione della produzione lattiera — con le esigenze di quest'ultima. Ciò sarebbe confermato dai rapporti, a vari livelli politici, tra l'Italia e gli organi comunitari e dall'ottenimento, infine, dell'aumento della quota latte assegnata all'Italia.

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

In primo luogo non sussisterebbe alcun contrasto con l'art. 10 della Costituzione, dal momento che tale articolo riguarda solo le norme internazionali consuetudinarie e non quelle comunitarie. Inoltre, sarebbe insussistente la denunciata incostituzionalità per eccesso di potere legislativo — sotto i profili degli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione — perché la norma di diritto sostanziale che regola una situazione, anche pregressa, senza violare un giudicato né modificare il contenuto di una sentenza non sottrae al giudice alcuna controversia, ma gli fornisce il diritto che egli deve applicare.

5. — In prossimità dell'udienza, la difesa dell'on. Filippo Maria Pandolfi ha presentato un'ampia memoria, dove si ricostruisce l'intera vicenda dell'applicazione delle quote latte in Italia.

In tale memoria si rileva, in particolare, come il sistema delle quote latte, adottato a partire dal 1984 per il contenimento della produzione di latte in ambito comunitario, si fosse rivelato fin dall'inizio particolarmente svantaggioso per l'Italia: sia in quanto volto a favorire i paesi eccedentari (mentre l'Italia è tra i paesi deficitari), sia per essere stata la quota italiana stabilita sulla base di dati statistici inattendibili e quindi ampiamente inferiore alla produzione effettiva. Inoltre, il sistema delle quote individuali (relative alle singole aziende), adottato da tempo nei paesi eccedentari per il regime degli ammassi, si presentava di attuazione particolarmente difficile in Italia, data l'estrema frammentazione dei centri di produzione.

Per queste ragioni, che impedivano al Governo italiano di accettare una diminuzione della produzione pari a quella imposta ai paesi eccedentari, il ministro Pandolfi, agendo sempre su indicazioni del Governo, aveva condotto una lunga trattativa in sede comunitaria. Tale azione consentiva di ottenere adattamenti dei criteri di determinazione delle quote, un aumento del quantitativo assegnato all'Italia ed una deroga alle ulteriori limitazioni di produzione stabilite con il regolamento CEE n. 775/1987.

La conclusione di questo processo conduceva, in sede nazionale, all'approvazione delle leggi n. 201 del 1991 e n. 468 del 1992, attraverso cui si è provveduto alla graduale attuazione della normativa comunitaria; in sede comunitaria, all'aumento del quantitativo globale di produzione concesso all'Italia con il regolamento CEE n. 1560/93.

L'azione negoziale del ministro — prosegue la memoria — ha avuto sempre il pieno sostegno del Governo e del Parlamento (come dimostrato dai dibattiti parlamentari, oltre che dalle due leggi richiamate) ed ha consentito di evitare un grave danno all'economia nazionale, quale si sarebbe prodotto ove le statuizioni comunitarie fossero state pedissequamente attuate.

La memoria si sofferma poi sulle singole censure di costituzionalità rivolte alla norma impugnata.

Per quanto riguarda quella basata sull'art. 10 della Costituzione, si afferma che non vi è stata alcuna violazione dei regolamenti comunitari e che, comunque, è improprio il richiamo a tale norma, in quanto la preminenza delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano è garantita non dall'art. 10, ma dall'art. 11.

Per quanto riguarda la censura di eccesso di potere legislativo, la difesa del Pandolfi rileva come la legge n. 201 del 1991 rappresenti una tappa di un lungo itinerario, relativo all'atteggiamento dell'Italia nei confronti del regime comunitario delle quote latte ed ispirato all'esigenza politica di rinegoziare questo regime.

Tale legge — completata dalla successiva legge n. 468 del 1992, nata nel quadro di un accordo con la Commissione CEE — non tendeva ad adottare una sanatoria per i ministri ma soltanto a determinare, per esigenze dell'economia nazionale, il subentro dello Stato ai produttori negli obblighi derivanti dai regolamenti comunitari. Essa, pertanto, ha rappresentato un momento di convalida parlamentare della politica agricola costantemente perseguita dall'Italia.

La memoria contesta, poi, la fondatezza della censura riferita all'art. 3 della Costituzione. La norma impugnata non porrebbe nel nulla un'ipotesi di responsabilità amministrativa perché, nella specie, non sarebbe configurabile una responsabilità amministrativa, né vi sarebbe stato alcun danno, dovendosi considerare gli atti compiuti dal ministro come atti politici (o di alta amministrazione) e non potendosi configurare come sanzione l'importo addebitato all'Italia.

Si osserva, inoltre, che nella disposizione impugnata non è riscontrabile alcuna disparità di trattamento, dal momento che la scelta legislativa corrisponderebbe ad esigenze di un settore dell'economia, e non sarebbe volta a beneficio degli ex ministri, ma dei produttori di latte.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 24, oltre a ribadire che non è configurabile alcuna responsabilità amministrativa, si rileva che la disposizione impugnata non comprimerebbe in alcun modo il diritto d'azione del Procuratore della Corte dei conti, che può continuare ad esercitare l'azione in tutti i casi in cui sussistano gli estremi per la configurazione di una responsabilità per danno erariale.

Si esclude, infine, la violazione dell'art. 97, dal momento che proprio l'osservanza del principio di buon andamento avrebbe indotto il legislatore alla ponderazione tra diversi interessi operata con la norma impugnata.

Considerato in diritto

1. — La Corte dei conti — sezione prima giurisdizionale — dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, della legge 10 luglio 1991, n. 201, dove si stabilisce che gli «obblighi derivanti dalle disposizioni in materia di prelievo supplementare sul latte di vacca di cui al regolamento CEE n. 804/1968 del 27 giugno 1968 e successive modificazioni e integrazioni, si applicano a partire dal periodo 1991-92 su tutto il territorio nazionale».

Ad avviso del giudice rimettente tale disposizione — per il fatto di aver differito l'inizio dell'applicazione della normativa comunitaria in tema di prelievo supplementare sul latte di vacca e, conseguentemente, di avere sanato la responsabilità amministrativa dei soggetti (ministri dell'agricoltura) tenuti a tale applicazione — sarebbe incostituzionale: *a)* per violazione dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i regolamenti del Consiglio (nn. 856/84 e 857/84) e della Commissione CEE (n. 1371/84), che hanno imposto il prelievo supplementare a partire dal 1984; *b)* per eccesso di potere legislativo, sotto il profilo dello sviamento — o del vizio del fine o della causa — per avere la stessa disposizione posto nel nulla un'ipotesi di responsabilità amministrativa già realizzatasi a carico di soggetti determinati; *c)* per violazione degli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, dal momento che la disposizione in questione: — risulterebbe in contrasto con il principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge; — verrebbe a limitare il potere di azione del Procuratore generale della Corte dei conti ad agire in giudizio per la tutela del diritto dell'erario al risarcimento del danno; — verrebbe a contrastare con i principi di buon andamento e di imparzialità che devono ispirare l'organizzazione della pubblica amministrazione.

2. — La questione non è fondata.

Per quanto concerne l'asserita lesione dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, va preliminarmente rilevato che — indipendentemente dalla valutazione sull'effettiva sussistenza di un contrasto tra la norma impugnata e la normativa comunitaria — il parametro costituzionale si presenta, nella specie, erroneamente invocato.

Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha avuto modo di affermare come l'art. 10, primo comma, della Costituzione, nel richiamare, ai fini dell'adeguamento del diritto interno, «le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», abbia inteso riferirsi soltanto alle norme internazionali di natura consuetudinaria e non a quelle di natura pattizia (v. sentenze n. 15 del 1996, n. 323 del 1989, n. 157 del 1987; ordinanze n. 75 del 1993, n. 496 del 1991). Devono, pertanto, ritenersi escluse dalla sfera di operatività dell'art. 10, primo comma, della Costituzione le norme del Trattato di Roma istitutivo delle comunità europee che, in quanto pattizie, trovano la loro copertura costituzionale nelle limitazioni di sovranità richiamate, al fine di consentire la partecipazione dell'Italia ad organizzazioni di natura sovranazionale, dall'art. 11 della Costituzione (v. sentenze nn. 96 del 1982, 81 del 1979, 183 del 1973). Conseguentemente, anche l'ipotesi di conflitto tra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario, che viene nella specie denunciata, non può essere ricondotta al campo di azione dell'art. 10, primo comma, bensì a quello dell'art. 11 della Costituzione.

Sotto il profilo in esame la questione dev'essere, pertanto, dichiarata infondata, stante la non pertinenza del parametro richiamato.

3. Infondata si presenta anche la censura prospettata in relazione al vizio di eccesso di potere legislativo sotto il profilo dello sviamento: vizio che discenderebbe dal fatto che la norma impugnata, al di là del suo apparente contenuto dispositivo, sarebbe stata adottata soltanto al fine di sottrarre determinati soggetti (ex ministri) ad una responsabilità amministrativa già maturata e, conseguentemente, al giudizio per danno erariale attivato contro gli stessi dalla Procura generale della Corte dei conti.

L'esame di tale censura — che comporta, nella sostanza, un giudizio sulla ragionevolezza della norma impugnata riconducibile al profilo dell'art. 3 della Costituzione — richiede un breve richiamo alle vicende che hanno condotto all'adozione della legge 10 luglio 1991, n. 201, e, successivamente, della legge 26 novembre 1992, n. 468, che (anche se in parte derogata dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46, che ha convertito il decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727) ha comportato il definitivo assetto della disciplina attuativa dei regolamenti comunitari relativi alla materia delle quote latte e del prelievo supplementare.

Come risulta dai lavori preparatori di tali leggi e dagli atti governativi richiamati nelle memorie delle parti, il Governo italiano — dopo l'approvazione del regolamento del Consiglio CEE n. 856 del 1984, che introduceva il prelievo supplementare a carico dei produttori di latte — aveva adottato, anche sulla scorta di indirizzi espressi in sede parlamentare, una linea di politica agraria diretta a rinegoziare con le autorità comunitarie sia la misura della quota latte spettante all'Italia sia le modalità applicative del prelievo supplementare. Questo indirizzo veniva giustificato con l'esigenza di tutelare gli interessi della produzione nazionale (una produzione, a differenza di quella di altri paesi, non eccedentaria ma deficitaria), nonché con la necessità di aumentare l'importo della quota latte assegnata, in quanto calcolata sulla base di dati statistici non più rispondenti alla realtà produttiva. A questo si aggiungeva la difficoltà di calcolare il prelievo supplementare da applicare ai singoli produttori, stante il numero elevatissimo dei centri di produzione — per lo più di dimensioni modeste — operanti nel territorio nazionale.

L'azione del Governo si svolgeva nell'arco di più anni e, attraverso complesse trattative, conduceva a risultati graduali (come l'aumento della quota assegnata e la riduzione dell'importo complessivo dei prelievi supplementari non percepiti nei vari anni), ma non impediva la condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia delle comunità europee per violazione degli obblighi derivanti dai regolamenti comunitari (sentenza 17 giugno 1987), con il conseguente addebito, in sede di liquidazione dei conti del FEOGA, degli importi complessivi non riscossi a titolo di prelievo supplementare.

Nella fase conclusiva di questa vicenda interveniva la legge n. 201 del 1991, dove si stabiliva: *a)* di far decorrere dal periodo 1991-92 il nuovo termine per applicare il prelievo supplementare su tutto il territorio nazionale (art. 1, terzo comma); *b)* di trattenere le somme eventualmente percepite a titolo di prelievo negli anni precedenti (art. 1, quarto comma); *c)* di imputare alla gestione finanziaria dell'AIMA i saldi contabili con la comunità europea derivanti dal calcolo del prelievo supplementare dovuto per i periodi dal 1987-88 al 1990-91 (art. 1, nono comma).

A tale disciplina parziale seguiva quella organica introdotta con la legge n. 468 del 1992 — adottata a seguito degli sviluppi della trattativa condotta dal Governo in sede comunitaria — dove si poneva una regolamentazione completa delle quote latte e del prelievo supplementare, destinata a prendere vigore dal periodo 1993-94. Quest'ultima legge, tra l'altro, qualificava, sempre con riferimento al settore lattiero-caseario, il progressivo adattamento del mercato agricolo interno all'assetto economico comunitario, «anche mediante la differita attuazione della normativa comunitaria», come atto di indirizzo di politica agraria (art. 12, primo comma).

Da questi dati emerge che la disciplina introdotta con la legge n. 201 del 1991 — e poi completata con legge n. 468 del 1992 — è stata determinata da scelte politiche adottate in sede parlamentare e governativa e destinate, da un lato, a graduare nel tempo l'attuazione della normativa comunitaria in tema di prelievo supplementare (che veniva messa a regime solo a decorrere dal periodo 1993-94), dall'altro, ad imputare alla gestione finanziaria dell'AIMA le conseguenze economiche della responsabilità assunta dallo Stato verso la comunità in relazione a tale ritardo.

Risulta, pertanto, evidente che anche la norma impugnata va ricondotta a questo quadro, che concorre a qualificarla non come norma di sanatoria per responsabilità amministrative imputabili a singoli ministri in relazione a comportamenti omissivi bensì come scelta legislativa volta ad evitare che, nelle more della trattativa condotta dal Governo con gli organi comunitari, ricadessero sui singoli produttori le conseguenze della responsabilità che lo Stato aveva ritenuto di assumere verso la comunità.

Tutto questo conduce, dunque, a escludere che la norma impugnata — correttamente inquadrata nell'indirizzo politico che ha concorso a determinarla — possa ritenersi incostituzionale per il fatto di aver perseguito un fine diverso da quello desumibile dal suo contenuto dispositivo o, comunque, viziato sul piano della ragionevolezza.

4. — Anche le censure sollevate con riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione non sono fondate.

Per quanto concerne il richiamo all'art. 3 della Costituzione, non sussiste alcun elemento che possa indurre a riferire alla norma impugnata la violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento. La norma ha, infatti, valenza generale, mentre nell'ordinanza non viene richiamato alcun termine di riferimento cui comparare la disciplina adottata.

Parimenti non può configurarsi da parte della disposizione impugnata una lesione dell'art. 24 della Costituzione, dal momento che il diritto di azione spettante al Procuratore generale della Corte dei conti a difesa dell'erario non comporta l'immutabilità delle norme di diritto sostanziale destinate a operare come presupposto per l'esercizio di tale diritto. E questo tanto più ove al mutamento di diritto sostanziale si pervenga — come è accaduto nella fattispecie in esame — prima dell'accertamento definitivo della responsabilità dei soggetti intimati.

Inconferente si prospetta, infine, la censura formulata con riferimento all'art. 97 della Costituzione, ove si consideri che la norma impugnata, per l'obiettivo perseguito, mentre è destinata a incidere nell'assetto del mercato dei prodotti lattiero-caseari, appare estranea alla sfera dell'organizzazione dei pubblici uffici cui attiene il parametro costituzionale invocato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, della legge 10 luglio 1991, n. 201, recante «Differimento delle disposizioni di cui alla legge 8 novembre 1986, n. 752 (legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, 24 e 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti — sezione prima giurisdizionale — con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0689

N. 147

Ordinanza 2-7 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Ordinanza che dispone misura coercitiva - Richiesta di riesame - Competenza del tribunale del capoluogo della provincia sede dell'ufficio del giudice del provvedimento anziché del tribunale del circondario sede del giudice che ha emesso il provvedimento - Scelta legislativa operata in base al bilanciamento tra l'esigenza di un facile accesso all'organo di controllo delle misure restrittive della libertà personale e l'opportunità di evitare l'eccessiva vicinanza tra giudice dell'impugnazione e giudice che ha disposto la misura coercitiva - Ragionevolezza - Riferimento alla sentenza della Corte n. 131/1996 - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., art. 309, settimo comma).

(Cost., artt. 3 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 7, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 24 maggio 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 febbraio 1995) dal tribunale di Alessandria sulla richiesta di riesame proposta da Carlo Mantelli, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 6 marzo 1996 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto che con ordinanza emessa il 24 maggio 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 febbraio 1995) il tribunale di Alessandria ha sollevato, in riferimento agli artt. 97 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, settimo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede che sulla richiesta di riesame dell'ordinanza che dispone una misura coercitiva decide il tribunale del capoluogo della provincia nella quale ha sede l'ufficio del giudice che ha emesso il provvedimento, anziché il tribunale nel cui circondario ha sede l'ufficio del giudice che ha emesso il provvedimento;

che il dubbio di legittimità costituzionale è stato sollevato nel corso di un procedimento di riesame dell'ordinanza con la quale il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Casale Monferrato aveva disposto la misura coercitiva della custodia cautelare in carcere a carico dell'imputato;

che, secondo il giudice rimettente, l'attribuzione della competenza al tribunale del capoluogo di provincia contrasterebbe con il principio di buona amministrazione, stabilito dall'art. 97 della Costituzione, sia perché dilaterebbe l'attività di tale tribunale, rendendola quindi più difficoltosa, sia perché la necessità di trasmettere gli atti da una sede giudiziaria all'altra ostacolerebbe la rapidità del procedimento, che deve concludersi in termini ristretti;

che la norma denunciata sarebbe inoltre irragionevole, giacché atti emanati dallo stesso organo e di identico contenuto sarebbero assoggettati ad una disciplina differenziata quanto al riesame: da richiedere ad un giudice territoriale diverso, se emessi da un tribunale non provinciale; da richiedere invece ad un giudice della stessa sede, se emessi da un tribunale provinciale;

che nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che il dubbio di legittimità costituzionale investe la competenza a decidere sulla richiesta di riesame, che l'art. 309, settimo comma, del codice di procedura penale — mantenendo la disciplina già prevista dall'art. 263-*ter* primo comma, del codice di procedura penale abrogato — attribuisce al tribunale del capoluogo della provincia in cui ha sede l'ufficio del giudice che ha emesso il provvedimento, mentre l'ordinanza di rimessione ritiene che la competenza debba essere del tribunale nel cui circondario ha sede l'ufficio del giudice che ha emesso l'ordinanza impugnata;

che il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, stabilito dall'art. 97 della Costituzione ed invocato dal giudice rimettente, pur potendo riferirsi anche agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, mentre è del tutto estraneo alla materia dell'esercizio della funzione giurisdizionale nel suo complesso e quindi ai criteri di ripartizione delle competenze tra organi giudiziari (tra le molte, sentenza n. 313 del 1995; ordinanze n. 69 del 1996 e n. 257 del 1995);

che la scelta del legislatore di attribuire al tribunale del capoluogo di provincia la competenza sul riesame dei provvedimenti coercitivi, operata in base al bilanciamento tra l'esigenza di facile accesso all'organo di controllo delle misure restrittive della libertà personale e l'opportunità di evitare che vi possa essere una eccessiva vicinanza tra giudice dell'impugnazione e giudice che ha disposto la misura coercitiva, non appare irragionevole né, quindi, determina disparità di trattamento, tenuto anche conto del ristretto numero di giudici addetti al tribunale non provinciale e dell'incompatibilità tra la partecipazione al giudizio di riesame ed il successivo giudizio di merito (sentenza n. 131 del 1996);

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, settimo comma, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 97 e 3 della Costituzione, dal tribunale di Alessandria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0690

N. 148

Sentenza 2-8 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Azione di responsabilità contro gli amministratori e sindaci - Misure cautelari strumentali - Disposizione d'ufficio da parte del giudice delegato al fallimento anziché sul ricorso del curatore - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia - Esistenza di strumenti processuali sempre sufficienti a garantire la tutela del diritto di difesa sia sotto il profilo della terzietà del giudice sia per l'essenziale dialettica processuale - Non fondatezza.

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 146, terzo comma).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 146, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso con ordinanza emessa l'11 gennaio 1995 dal tribunale di Pistoia sul reclamo proposto da Gentilini Franco contro il curatore del fallimento della UNO s.r.l. ed altri, iscritta al n. 539 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto in fatto

1. — Nell'ambito di una procedura fallimentare relativa ad una società fallita (la UNO s.r.l.) pendente davanti al tribunale di Pistoia, il curatore del fallimento forniva al giudice delegato dati circa la sussistenza di fondati elementi di responsabilità a carico degli *ex* amministratori e degli *ex* sindaci della società fallita. Sulla base di questi elementi, con istanza dell'8 novembre 1994, il curatore chiedeva al giudice delegato di autorizzarlo *ex* art. 146, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), ad esercitare le azioni di responsabilità previste dagli artt. 2393 e 2394 del codice civile nei confronti degli amministratori e dei sindaci della società fallita. Gli prospettava anche l'opportunità che il giudice delegato disponesse *ex* art. 146, terzo comma, della legge fallimentare le misure cautelari che gli apparivano necessarie.

2. — Con decreto del 15 novembre 1994, il giudice delegato autorizzava il curatore ad esperire l'azione di responsabilità. Inoltre, recependo le ulteriori prospettazioni del curatore, riteneva necessario garantire con misure cautelari l'efficacia del giudizio che, con la sua autorizzazione, il curatore stava per esperire. Pertanto disponeva il sequestro conservativo dei beni mobili e immobili nei confronti dei predetti *ex* amministratori e sindaci e fissava l'udienza del 29 novembre 1994 per l'audizione delle parti in vista della conferma, della modifica o della revoca del decreto. Con ordinanza del 9 dicembre 1994 il giudice delegato confermava il decreto nei confronti di alcuni soggetti, mentre lo revocava o lo dichiarava inefficace nei confronti di altri.

3. — Uno degli amministratori della società fallita, Gentilini Franco, presentava reclamo al tribunale *ex* art. 669-*terdecies* del codice di procedura civile, assumendo che l'art. 146, terzo comma, della legge fallimentare sarebbe stato abrogato dagli artt. 669-*bis* e 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile, sicché il giudice delegato sarebbe incompetente a disporre il sequestro. In subordine — per il caso che il tribunale avesse rigettato la tesi suesposta — il reclamante avanzava eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 146, terzo comma, della legge fallimentare in riferimento al potere di iniziativa di ufficio che tale disposizione attribuisce al giudice delegato. All'udienza dell'11 gennaio 1995 i procuratori del ricorrente e della curatela discutevano sulle questioni oggetto del reclamo.

4. — Il tribunale di Pistoia — aderendo all'indirizzo interpretativo attualmente prevalente, ma non unico, in materia — ha escluso che il potere del giudice delegato di disporre *ante causam*, a tutela del credito della massa dei creditori sulla scorta degli artt. 2393 e 2394 del codice civile, il sequestro conservativo dei beni degli *ex* amministratori e degli *ex* sindaci della società fallita previsto dall'art. 146 della legge fallimentare, sia stato abrogato dalla nuova normativa in materia di misure cautelari.

Riteneva, invece, non manifestamente infondata la questione sollevata circa la legittimità costituzionale dell'art. 146, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, osservando che l'attribuzione al giudice di un potere di iniziativa costituisce una deroga al principio della domanda che garantisce l'imparzialità del giudizio, poiché assicura il rispetto della normale dialettica processuale, e ritenendo che una deroga in questa materia si giustifichi solo quando il risultato mirato dal legislatore non sia perseguibile con altri strumenti. Pertanto, con ordinanza dell'11 gennaio 1995 rimetteva gli atti alla Corte costituzionale.

5. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio e, rilevando che nel caso in esame la deroga agli ordinari principi sulla competenza cautelare *ante causam* riguarda soltanto la pronuncia della misura cautelare — la quale, anziché al presidente del tribunale, è devoluta alla competenza del giudice delegato — chiedeva che la questione sollevata fosse dichiarata inammissibile o, in subordine, che fosse dichiarata infondata.

Considerato in diritto

1. — Il tribunale di Pistoia «dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui prevede che, prima dell'inizio della causa di merito, le misure cautelari strumentali rispetto all'azione di responsabilità contro gli amministratori e sindaci possono essere disposte d'ufficio dal giudice delegato al fallimento anziché su ricorso del curatore secondo le norme ordinarie, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, coordinato con l'art. 3, e 101, secondo comma, della Costituzione».

2. — Ai fini della rilevanza della questione occorre osservare che — come correttamente motiva lo stesso giudice rimettente — non può ravvisarsi una «istanza in senso proprio» (con tutti i requisiti formali e sostanziali previsti per l'atto introduttivo di altri procedimenti) nella generica sollecitazione di misure cautelari fatta dal curatore nell'atto con cui richiedeva l'autorizzazione ad agire in giudizio. La libertà delle forme che governa l'attività processuale non toglie che la domanda di parte, in quanto diretta ad instaurare un determinato giudizio nei confronti di un terzo, debba consentire a quest'ultimo di esercitare il diritto di difesa e va pertanto specificamente determinata nei suoi elementi essenziali. D'altra parte, osserva ancora il giudice *a quo*, «allorquando l'iniziativa è officiosa, l'eventuale richiesta di terzi degrada a mera denuncia».

3. — Nel merito la questione non è fondata.

Il tribunale rimettente prende le mosse dall'orientamento — al quale aderisce — di quella parte della giurisprudenza secondo cui, anche dopo l'entrata in vigore della generale disciplina unitaria dei procedimenti cautelari (artt. da 669-*bis* a 669-*quaterdecies* cod. proc. civ.), è ancora vigente il terzo comma dell'art. 146 della legge fallimentare, il quale attribuisce al giudice delegato un potere di iniziativa nel disporre le misure cautelari, costituendo una delle ipotesi in cui il nostro ordinamento processuale fa eccezione al principio della domanda di parte.

Ritiene tuttavia il tribunale che tale norma contrasti con i precetti costituzionali degli articoli 3, 24, secondo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, poiché la predetta eccezione alla regola generale non sarebbe sorretta da una effettiva e inderogabile giustificazione (quella dell'interesse pubblico della massa dei creditori), potendo «lo stesso risultato essere garantito attraverso diversi strumenti tecnici».

Secondo l'ordinanza di rimessione la norma, come sopra interpretata in modo non implausibile, determinerebbe la violazione del principio di ragionevolezza ed un *vulnus* alla tutela giurisdizionale poiché, anche in questa ipotesi, si verificherebbe quanto già affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 133 del 1993, e cioè una «deroga alla regola di terzietà del giudice» ed alla «normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro».

4. — Va subito precisato a quest'ultimo proposito che la fattispecie oggetto della sentenza costituzionale, alla quale si richiama il giudice *a quo*, aveva ad oggetto un potere d'impulso processuale nell'ambito di una normativa in cui l'anomalia dell'attore-giudice era il riflesso dell'anomalia della veste di amministratore-giudice allora riconosciuta al commissario per gli usi civici.

Nel presente caso, invece, il giudice delegato non «formula la domanda introduttiva del giudizio», ma emette un provvedimento consequenziale all'istanza del curatore di essere autorizzato ad introdurre il giudizio di responsabilità; e, una volta ritenuta la necessità di garantire con misure cautelari l'efficacia del giudizio che il curatore chiede di introdurre, il giudice delegato dà avvio ad un contraddittorio che, sia pure con alcune connotazioni peculiari alla procedura concorsuale, si svolge tra le parti portatrici degli interessi contrapposti del rapporto sostanziale.

5. — A prescindere dal riferimento fatto al citato precedente di questa Corte, le censure sollevate con l'ordinanza di rimessione non possono essere condivise.

Il diritto alla tutela giurisdizionale è ascrivibile tra i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale ed è connesso al principio di democrazia nell'assicurare per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio (sentenza n. 18 del 1982); ma tale diritto non risulta violato in materia processuale quando gli strumenti apprestati dalla legge, sia pure con diverse modulazioni dipendenti dall'adattamento alla struttura di ciascun procedimento, salvaguardino nella sua essenza l'esercizio del diritto stesso (ex *plurimis* sentenze nn. 214 del 1974, 27 del 1966 e 5 del 1965).

Più recentemente la Corte ha avuto diverse occasioni — specie in materia penale — di sottolineare l'importanza dei principi dell'imparzialità e della terzietà del giudice, per la salvaguardia dei diritti di difesa e della uguaglianza dei cittadini, che hanno fondamento negli articoli 3, 24 e 101 della Costituzione (sentt. nn. 455 del 1994, 133 del 1993, 299 del 1992, 502 e 390 del 1991).

6. — La delicata materia cautelare — in cui questa Corte è intervenuta numerose volte specie per le misure penali — assume anche nel settore civile particolare rilievo, dal momento che essa può incidere in modo grave, sia pure provvisoriamente, su diritti dei soggetti passivi, sulla base di una istruttoria sommaria e senza sicurezza di eliminazione totale degli effetti, una volta rimossi i provvedimenti stessi. Questo potere, pertanto, specie se consentito per iniziativa officiosa, assume carattere eccezionale anche per i giudici ordinari, e viene del tutto escluso per gli arbitri (art. 818 cod. proc. civ.). Il legislatore ha poi ritenuto di dovere disciplinare unitariamente i procedimenti cautelari civili (prima regolati in modo disomogeneo e frammentario) con la novella del 1990, che si connota

per il rispetto del contraddittorio e degli altri strumenti di difesa, e risponde all'esigenza (v. Relazione 23 febbraio 1990 della Commissione giustizia del Senato) di «evitare che, a fronte di una crescente domanda di provvedimenti implicanti cognizione sommaria, le differenze strutturali e le lacune delle rispettive discipline si traducano in una abnorme ampiezza dei confini delle opzioni ermeneutiche».

7. — La specifica disciplina fallimentare — pur dopo numerosi interventi della giurisprudenza costituzionale (tra le altre: sentenze nn. 201 e 100 del 1993; 570, 567, 408 e 204 del 1989; 127 e 46 del 1975), ispirati ad una corretta aderenza del processo fallimentare ai principi costituzionali, soprattutto per il rispetto del diritto di difesa (in particolare le sentenze nn. 538 del 1990; 120 e 102 del 1986; 155 e 151 del 1980; 110 del 1972; 142 e 141 del 1970) — è caratterizzata da aspetti pubblicistici e dalla tendenziale esigenza di maggiore speditezza del processo.

In questo contesto, sono affidati al giudice delegato vari poteri (direttivi, decisori e di controllo), nell'esercizio dei quali non è stata ravvisata violazione dei precetti costituzionali dell'imparzialità e dell'indipendenza del giudice delegato, quando ciò risponda all'esigenza di assicurare il rapido svolgimento ed il miglior rendimento dell'attività giurisdizionale, senza pregiudicare le decisioni del tribunale, e quando il giudice sia in grado di operare con assoluta obiettività (sentenze nn. 158 e 94 del 1975).

In coerenza con le predette caratteristiche del processo fallimentare e delle funzioni del giudice delegato, il nostro sistema prevede alcuni interventi officiosi; a proposito dei quali, limitatamente al profilo costituzionale e con riguardo alla peculiare questione che forma oggetto specifico del presente giudizio, si rende necessaria qualche precisazione.

8. — L'art. 146 della legge n. 267 del 1942 attribuisce al giudice delegato un potere autorizzatorio ed uno cautelare, entrambi strumentali a quel giudizio di responsabilità che non soggiace alla *vis attractiva* fallimentare ed ha soggetti diversi rispetto a quelli della procedura concorsuale. Per la sua genericità, la norma stessa ha dato luogo ad una serie di questioni, oggetto di ampio dibattito dottrinale e di interpretazioni giurisprudenziali discordi. Si è fatto, tra l'altro, notare che l'esercizio di un potere eccezionale ed officioso nel procedimento giudiziario implica che esso sia ravvisabile nei casi tassativi in cui la norma chiaramente lo preveda, debba essere interpretato restrittivamente ed applicato con le garanzie offerte dall'ordinamento; inoltre si è rilevato che la legge non configura una competenza del giudice delegato in tema di misure cautelari quando allo stesso sia analogamente richiesta l'autorizzazione all'esercizio di azioni revocatorie fallimentari.

In ogni caso, chiarire l'effettiva portata dell'art. 146, terzo comma, della legge fallimentare (che non precisa — a differenza dell'art. 151, sesto comma — se il potere di disporre le misure cautelari sia esercitabile *ex officio* o su istanza di parte), e stabilire quali effetti siano derivati alla vigenza della norma denunziata a seguito della sopravvenuta legge n. 353 del 1990, contenente la disciplina generale dei procedimenti cautelari, resta affidato all'interpretazione del giudice ordinario e specialmente del supremo organo di nomofilachia.

9. — In questa sede quindi non è consentito prendere posizione sui problemi di coordinamento tra la normativa generale e quella speciale, e ciò non sarebbe comunque necessario dal momento che, anche a ritenere officioso il potere di disporre misure cautelari di cui si discute e non applicabile la sopravvenuta disciplina del 1990, tale interpretazione non appare a questa Corte viziata da una esasperata concezione pubblicistica che menomi il diritto di tutela giurisdizionale costituzionalmente garantito.

Va infatti ribadito, anzitutto, che il principio di iniziativa processuale di parte (art. 2907 del cod. civ.) ammette eccezioni, sempre che queste non determinino ingiustificate limitazioni al diritto di difesa. Inoltre, pur se la norma denunziata sia interpretata come sopra, non è esatta la censura di illegittimità in quanto al giudice delegato verrebbe in tal modo attribuito il potere di introdurre, e contestualmente concludere, il procedimento cautelare. In realtà, l'intervento eccezionale del giudice delegato per tutelare urgentemente interessi della massa dei creditori può considerarsi compatibile con la salvaguardia dei principi costituzionali ritenendo che alla tempestiva limitazione della sfera giuridica dei soggetti gravati dalla misura cautelare subentri l'immediata restaurazione di un sufficiente rispetto del contraddittorio.

Come, invero, si deduce chiaramente dalla stessa rapida sequenza degli atti processuali posti in essere nel caso di specie, il giudice dispone le opportune misure cautelari attraverso una serie di garanzie per il diritto di difesa, sia pure con adattamenti specifici alla peculiare materia: *a)* tale potere viene esercitato «nell'autorizzare l'azione di responsabilità» (art. 146, terzo comma), e cioè prima della instaurazione del giudizio di merito, sulla base della dettagliata istanza del curatore circa gli elementi emersi sulla responsabilità degli amministratori e sul *periculum in mora*; *b)* anche se la misura viene disposta d'ufficio, il giudice convoca subito le parti per sentirle e decidere conseguentemente se confermare, modificare o revocare la misura stessa (nella specie, il giudice delegato — sulle dichiarazioni delle parti — confermava il decreto nei confronti di alcuni soggetti, mentre lo revocava e lo dichiarava inefficace nei confronti di altri); *c)* avverso questi provvedimenti sono ammessi i normali mezzi di impugnazione, a cominciare dall'immediato reclamo al collegio; *d)* quest'ultimo riesamina ogni aspetto alla luce della discussione dei soggetti interessati, ed emette una decisione che produce le normali conseguenze, non esclusa quella relativa alla soccombenza di una delle parti.

10. — Può allora conclusivamente ritenersi che, nell'esercizio di questo potere, il giudice delegato, pur tenendo conto degli elementi risultanti dall'istanza del curatore e con l'ulteriore ausilio di sommarie e dirette informazioni, agisca non come attore, ma nella sua veste giurisdizionale e quindi *super partes* valutando i requisiti che devono essere la sicura base di qualsiasi provvedimento cautelare (il *fumus boni juris* ed un effettivo *periculum in mora*), sentendo le parti — seppure dopo l'adozione del provvedimento per non pregiudicare l'attuazione della misura stessa —, e sempre con la garanzia dei successivi mezzi di impugnazione.

Anche ai fini di questo successivo riesame, il giudice deve motivare sulla ricorrenza in concreto dei requisiti che legittimano il provvedimento, nonché sugli elementi di fatto e di diritto (da versare negli atti del giudizio principale) che giustificano quelle misure cautelari da lui ritenute «opportune». Quest'ultima espressione è stata usata dalla norma non come equivalente di misura «conveniente» ad una parte, ma nel significato — quello più obiettivo, che si addice ad un provvedimento giudiziale — dell'equilibrata adeguatezza (anche nella scelta del tipo e nella quantità della misura) a tutti gli interessi in gioco, e quindi in relazione ai diversi soggetti coinvolti, alle responsabilità degli stessi ed alle varie conseguenze delle misure adottate.

In questo procedimento, pertanto, i soggetti passivi delle misure cautelari vengono a trovarsi in contraddittorio, non col mero convincimento di un giudice-attore, ma con gli interessi e le ragioni sostenute dalla controparte, e con strumenti processuali, certo peculiari per la specificità della materia, ma pur sempre sufficienti a garantire la tutela del diritto di difesa, sia sotto il profilo della terzietà del giudice, sia per l'essenziale dialettica processuale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione dal tribunale di Pistoia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0692

N. 149

Ordinanza 2-8 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendente già sospeso dal servizio e condannato penalmente - Obbligo indiscriminato da parte della p.a. di riammettere nel posto di lavoro il dipendente alla scadenza del termine di cinque anni dall'inizio del periodo di sospensione - Analoga questione già ritenuta non fondata dalla Corte con sentenza n. 447/1995 - Manifesta infondatezza.

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

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti) promossi con le ordinanze emesse: 1) l'8 febbraio 1995 dal tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno sul ricorso proposto da Fattorusso Sebastiano contro A.T.A.C.S. iscritta al n. 493 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1995; 2) il 12 maggio 1995 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia sul ricorso proposto da Sambo Antonio contro il Ministero delle Finanze ed altro, iscritta al n. 662 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 26 marzo 1996 il giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto che con ordinanza dell'8 febbraio 1995 il tribunale amministrativo regionale della Campania — nel corso del giudizio promosso da Fattorusso Sebastiano, già condannato per il reato di peculato continuato e sospeso cautelativamente dal servizio, avverso il silenzio-rifiuto serbato dall'Azienda Trasporti Autofiloviari Consorzio Salernitano (ATACS), sua datrice di lavoro, sulla sua diffida a provvedere alla sua riammissione in servizio per essere decorso il termine di durata della sospensione — ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti), in riferimento agli artt. 3, 4 e 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede per la pubblica amministrazione l'obbligo indiscriminato di riammettere nel posto di lavoro il dipendente — già sospeso dal servizio per essere stato sottoposto a procedimento penale e successivamente condannato, ancorché con sentenza non ancora passata in giudicato — alla scadenza del termine di cinque anni dall'inizio del periodo di sospensione;

che — secondo il tribunale rimettente — la disposizione censurata è irragionevole per il fatto di porre sul medesimo piano tutti i tipi di reato a prescindere alla loro diversa gravità, senza tener conto se vi sia già stata, o meno, una pronuncia, ancorché non passata in giudicato, e senza operare alcuna distinzione in ordine alla posizione, più o meno responsabile o rappresentativa, ricoperta dal dipendente imputato;

che la norma censurata si pone anche in contrasto con l'art. 97 della Costituzione perché sarebbe inficiato il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione;

che inoltre vi sarebbe violazione dell'art. 4 della Costituzione in quanto la norma censurata darebbe facoltà ad un cittadino di svolgere una funzione pubblica senza che si avverino i presupposti di dignità e di capacità;

che analoga questione di costituzionalità della medesima disposizione censurata è stata sollevata dal tribunale amministrativo regionale della Lombardia con ordinanza del 12 maggio 1995 in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione;

che è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità o l'infondatezza della questione.

Considerato che i giudizi possono essere riuniti per connessione oggettiva;

che analoga questione di costituzionalità è già stata ritenuta non fondata con sentenza n. 447 del 1995;

che, in particolare, questa Corte ha riconosciuto — come strumento alternativo di cautela e garanzia delle ragioni dell'amministrazione — la possibilità per la stessa di ricorrere alla sospensione facoltativa di cui all'art. 92, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che non è esclusa, né preclusa, dal precedente ricorso alla sospensione cautelare *ex* art. 91 del d.P.R. n.3 del 1957 cit.;

che i Tribunali rimettenti non introducono argomenti nuovi, né prospetta profili diversi di censura;

che, quindi, la questione è manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti) sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4 e 97 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale della Campania e dal tribunale amministrativo regionale della Lombardia con le ordinanze trascritte in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0693

N. 150

Ordinanza 2-8 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Coltivazione di piante allo scopo di estrarne sostanze stupefacenti finalizzata all'uso personale della sostanza - Trattamento sanzionatorio penale - Punibilità con sanzioni amministrative - Omessa previsione - Questione già ritenuta non fondata dalla Corte con sentenza n. 360/1995 - Manifesta infondatezza.

(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 75, come modificato a seguito del d.P.R. 5 giugno 1993, n. 171).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI:

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come modificato a seguito del d.P.R. 5 giugno 1993, n. 171, promosso con ordinanza emessa l'11 ottobre 1995 dal tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di Manicone Maria Rosaria, iscritta al n. 870 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 26 marzo 1996 il giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto che, nel corso del procedimento penale nei confronti di Manicone Maria Rosaria per il delitto di cui all'art. 73, quinto comma, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, perché senza la prescritta autorizzazione aveva coltivato alcune piante di canapa indiana, il tribunale di Bologna ha sollevato d'ufficio (con ordinanza dell'11 ottobre 1995) questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 75 del cit. d.P.R. n.309 del 1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come modificato a seguito del d.P.R. n. 171 del 1993, nella parte in cui non prevede che anche la coltivazione di (piante da cui si estraggono) sostanze stupefacenti — oltre che l'importazione, l'acquisto o la detenzione — venga punita soltanto con sanzioni amministrative, se finalizzata all'uso personale della sostanza;

che secondo il tribunale rimettente vi sarebbe la violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo che per condotte ugualmente caratterizzate dalla destinazione della sostanza all'uso personale (coltivazione da un lato e acquisto, importazione e detenzione dall'altro) sarebbe previsto un trattamento sanzionatorio diversificato;

che la finalità dell'uso personale costituisce unico discrimine tra l'illecito penale e quello amministrativo, indipendente dal tipo di condotta e dalla natura e quantità della sostanza stupefacente;

che, quindi, il rilievo depenalizzante assunto dall'uso personale della droga nella nuova disciplina, indipendentemente da parametri quantitativi non più esistenti, comporta — secondo il giudice rimettente — che debba equipararsi la coltivazione alle altre condotte previste dall'art. 75 ai fini degli effetti sanzionatori indicati nella medesima norma, sicché la perdurante incriminazione della coltivazione costituisce oggi una non più giustificata diversità di trattamento sanzionatorio;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata perché già decisa da questa Corte con sentenza n. 360 del 1995;

Considerato che questa Corte, con sentenza n. 360 del 1995, ha già ritenuto non fondata tale questione ritenendo in particolare la non comparabilità della condotta delittuosa, prevista dalla disposizione censurata, con alcuna di quelle allegate come *tertium comparationis* e quindi escludendo che possa ravvisarsi la denunciata disparità di trattamento;

che il giudice rimettente non introduce argomenti nuovi, né prospetta profili diversi di censura;

che quindi la questione è manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come modificato a seguito del d.P.R. 5 giugno 1993 n.171, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal tribunale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0694

N. 151

Ordinanza 2-8 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Omessa tenuta del registro di carico e scarico delle bolle di accompagnamento dei beni viaggianti - Non punibilità - Punibilità dell'omessa annotazione nel registro - Identica questione già ritenuta manifestamente infondata dalla corte (vedi ordinanza n. 464/1995) - Manifesta infondatezza.

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 3, secondo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI:

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell' art. 3, secondo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516, promosso con l'ordinanza emessa il 25 ottobre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Mondovì nel procedimento penale a carico di Iannuzzi Luigi, iscritta al n. 897 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 26 marzo 1996 il giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto che in un procedimento penale nel quale l'imputato Iannuzzi Luigi era chiamato a rispondere del reato di cui all'art. 3, comma secondo, della legge 7 agosto 1982, n. 516 — *recte*: art. 3, secondo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme sulla repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516 — per avere omesso di annotare, nell'apposito registro stampati, due blocchetti di ricevute fiscali, il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Mondovì ha sollevato, con ordinanza del 25 ottobre 1995, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della norma suddetta, che prevede come reato contravvenzionale il fatto di chi stampa, fornisce, acquista o detiene stampati per la compilazione dei documenti di accompagnamento dei beni viaggianti o delle ricevute fiscali senza provvedere alle prescritte annotazioni;

che, a seguito delle modifiche all'art. 1, sesto comma, del decreto-legge n. 429 del 1982, cit. introdotte dall'art. 1 della legge 15 maggio 1991, n. 154, l'omessa tenuta del registro di carico e scarico delle bolle di accompagnamento non ha più valenza penale e che quindi — osserva il giudice rimettente — continuerebbe ad essere punito chi si rende responsabile di un fatto meno grave (omessa annotazione nel registro), mentre non è più punibile chi commette un fatto più grave (omessa tenuta del registro) con conseguente *vulnus* del principio di ragionevolezza;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile od infondata perché già decisa da questa Corte con ordinanza n.464 del 1995.

Considerato che questa Corte ha già ritenuto manifestamente infondata la medesima questione di costituzionalità (ordinanza n. 464 del 1995, cit.);

che il giudice rimettente non introduce argomenti nuovi, né prospetta profili diversi di censura;

che quindi la questione è manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n.516, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Mondovì con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0695

N. 152

Sentenza 2-9 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Opere pubbliche - Arbitrato obbligatorio - Competenza arbitrale - Deroga anche con atto unilaterale di ciascuno dei contraenti - Omessa previsione - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 127/1977 e 35/1958 - Non conformità ai principi costituzionali del rinvio della controversia ad una commissione arbitrale predeterminata direttamente dalla legge (v. sentenze nn. 54/1996, 493, 232, 206 e 49 del 1994 e 488/1991) - Violazione del principio secondo cui solo per concorde e specifica volontà delle parti sono consentite deroghe alla regola della statualità della giurisdizione - Illegittimità costituzionale.

(Legge 10 dicembre 1981, n. 741, art. 16, sostitutivo dell'art. 47 del d.P.R. 16 luglio 1972, n. 1063).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche), promosso con ordinanza emessa il 27 aprile 1995 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Mortini Giovanni contro il comune di Allerona, iscritta al n. 675 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale - dell'anno 1995;

Udito nella camera di consiglio del 20 marzo 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto in fatto

Nel corso di un processo civile tra il comune di Allerona e l'impresa di Mortini Giovanni, la Corte di cassazione, in sede di regolamento di competenza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche), in riferimento agli artt. 24 e 102 della Costituzione;

La Corte rimettente premette alcuni rilievi in ordine all'applicabilità, nel caso di specie, della norma in questione, conseguente al fatto che, essendo stato il contratto di appalto concluso tra le parti nel 1988, ossia prima che l'art. 64, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 142 del 1990 abrogasse una serie di disposizioni contenute nel regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 (testo unico della legge comunale e provinciale), tra cui l'art. 294, il medesimo contratto è da ricomprendersi ancora sotto il predetto art. 294, benché successivamente abrogato, e perciò soggetto all'arbitrato;

Ciò posto, la Corte di cassazione, richiamate alcune precedenti sentenze proprie e della Corte costituzionale, osserva che l'art. 16 in questione, nel sostituire l'art. 47 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 (Approvazione del capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici), ha istituito un vero e proprio arbitrato obbligatorio, rovesciando le regole di procedura che regolano normalmente tale istituto;

Nel caso specifico, infatti, — prosegue l'ordinanza — la competenza ordinaria è quella arbitrale, mentre la possibilità di derogare a tale criterio è consentita solo alla pubblica amministrazione e nel rispetto di determinate formalità. L'impossibilità per le parti, a seguito di scelta unilaterale, di adire il giudice ordinario determina, secondo la Corte rimettente, una limitazione che, ove posta con atti amministrativi, sarebbe risolubile tramite l'istituto della disapplicazione, ma che, ove posta con atto avente forza di legge, obbliga a sollevare questione di legittimità costituzionale.

Sotto il profilo della rilevanza, inoltre, la Cassazione ritiene che la stessa non sussisterebbe ove ci fosse una valida deroga alla competenza giudiziaria; ciò nonostante, anche in presenza di un generico richiamo alla normativa statale contenuto nel capitolato speciale, la deroga non risponderebbe al requisito della forma scritta, da ritenersi indispensabile per dimostrare l'effettiva volontà delle parti di compromettere in arbitri la risoluzione delle controversie tra loro insorte.

Considerato in diritto

1. — La Corte di cassazione sottopone a giudizio di costituzionalità la questione se l'art. 16 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, che ha sostituito l'art. 47 del d.P.R. n. 1063 del 1962, nella parte in cui stabilisce che la competenza arbitrale non può essere derogata con atto unilaterale di ciascuno dei contraenti, bensì solo con clausola inserita nel bando o invito di gara, oppure nel contratto in caso di trattativa privata, sia in contrasto con gli artt. 24 e 102 della Costituzione, prevedendo un caso di arbitrato obbligatorio nel quale la facoltà di scelta del giudice sarebbe rimessa solo ad un atto autoritativo della pubblica amministrazione appaltatrice, senza alcuna possibilità per il privato che partecipa alla gara o alla trattativa, di modificare tale scelta.

2. — La questione è fondata.

La Corte rimettente, adita in sede di regolamento di competenza, dopo aver ampiamente motivato sull'applicabilità alla fattispecie (contratto di appalto del 1988 per opere pubbliche) dell'art. 16 sopracitato, ha ritenuto di accogliere la richiesta di sollevare incidente di costituzionalità avanzata dal Procuratore generale basandosi sull'orientamento della giurisprudenza costituzionale relativo all'illegittimità dell'arbitrato obbligatorio, quello cioè che non trovi esclusivo fondamento nella libera scelta delle parti.

Richiamandosi, poi, alla sentenza n. 1458 del 1992 delle sezioni unite della stessa Corte, il giudice *a quo* osserva che, per quanto riguarda «le controversie nascenti dai contratti di appalto di opere pubbliche soggetti all'applicazione dell'art. 16 della legge n. 741 del 1981, la regola della competenza del giudice ordinario viene rovesciata, nel senso che la competenza ordinaria in tale materia è quella arbitrale e non quella giudiziaria, e che tale regola può essere derogata soltanto in modi che non consentono alle parti — a seguito di unilaterale scelta — di adire il giudice. Infatti, nei casi di asta pubblica e licitazione privata la competenza del giudice è subordinata

all'unilaterale iniziativa dell'Amministrazione (la quale dovrebbe inserire una specifica disposizione nel bando di gara o nell'offerta a partecipare), iniziativa alla quale il contraente privato è meramente soggetto; nel caso di trattativa privata la norma prevede l'inserimento nel contratto di apposita clausola derogatoria della competenza arbitrale, il che comporta che, in mancanza di accordo delle parti, tale competenza non può essere derogata».

3. — Va premesso che, nella sua formulazione originaria, l'art. 47 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 (Approvazione del capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici), stabiliva che la parte attrice aveva facoltà di escludere la competenza arbitrale, proponendo la domanda davanti al giudice ordinario, e che la parte convenuta nel giudizio arbitrale aveva, a sua volta, facoltà di escludere tale competenza. Più precisamente, nonostante che il capitolato, il bando o il contratto prevedessero il deferimento delle controversie a collegio arbitrale, era attribuita alla parte attrice la facoltà «di escludere la competenza arbitrale, proponendo la domanda davanti al giudice competente a norma delle disposizioni del codice di procedura civile», e «la parte convenuta nel giudizio arbitrale» aveva «facoltà, a sua volta, di escludere la competenza arbitrale» entro 30 giorni dalla notifica della domanda di arbitrato, notificando «la sua determinazione all'altra parte», la quale, ove intendesse «proseguire il giudizio», doveva «proporre domanda al giudice competente» a norma del medesimo codice di procedura civile.

Nella sentenza n. 127 del 1977 di questa Corte, mentre si menzionava il sistema del citato art. 47 come una ipotesi in cui si tutelava l'autonomia delle parti in modo coerente coi principi deducibili dalle norme costituzionali, veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale della diversa norma che, in tema di brevetti, non prevedeva la libera facoltà dell'inventore o del datore di lavoro di adire il giudice ordinario. Si riaffermava in particolare che l'intenzione del Costituente era stata quella di tutelare la concentrazione della funzione giurisdizionale, per cui, a seguito del congiunto disposto degli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione, il fondamento di qualsiasi arbitrato è da rinvenirsi solo nella libera scelta delle parti e non nella legge o, più generalmente, in una volontà autoritativa.

4. — Tali affermazioni facevano seguito ad altre due pronunce di questa Corte: con una prima decisione (sentenza n. 35 del 1958) la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 8 della legge regionale siciliana recante «Modifiche alla legge regionale 2 agosto 1954, n. 32», approvata il 4 luglio 1957 in quanto, con l'affidare al giudizio di un collegio arbitrale composto in modo predeterminato dalla legge una serie di controversie, la norma veniva a «sottrarre preventivamente ed in via generale tutte le controversie concernenti i rapporti in certe materie alla sfera di competenza delle autorità giurisdizionali»; con la sentenza n. 2 del 1963, mentre si riconosceva la legittimità dell'arbitrato secondo la disciplina del codice di procedura civile, veniva affermato che «è la scelta compiuta dalle parti che produce lo spostamento di competenza dal giudice del procedimento ordinario a quello del procedimento di impugnativa del lodo, non il comando di una legge elusivo di una aspettativa maturata, o quello di un organo dello Stato al quale la stessa legge ha conferito la corrispondente potestà».

L'illegittimità costituzionale della imposizione autoritativa del ricorso all'arbitrato è stata ribadita successivamente da numerose sentenze di questa Corte (n. 54 del 1996; nn. 493, 232, 206, 49 del 1994; n. 488 del 1991). In una di queste pronunce (sentenza n. 232 del 1994) si è anche ritenuto non conforme ai principi costituzionali il rinvio della controversia ad una commissione arbitrale predeterminata direttamente dalla legge.

5. — Con la disposizione impugnata (art. 16 della legge 10 dicembre 1981, n. 741), l'originaria formulazione dell'art. 47 del Capitolato disciplinato dal citato d.P.R. n. 1063 del 1962 è stata sostituita, stabilendosi che la competenza arbitrale, prevista dagli articoli 43 e seguenti, «può essere esclusa solo con apposita clausola inserita nel bando o invito di gara, oppure nel contratto in caso di trattativa privata».

Siffatta nuova formulazione dell'art. 47, collegata con le disposizioni degli articoli precedenti, prevede un sistema declinatorio della competenza arbitrale che non si sottrae alla censura di incostituzionalità, in quanto sostanzialmente conferma la natura obbligatoria dell'arbitrato, ritenuta illegittima dalla costante giurisprudenza di questa Corte.

In effetti, va in primo luogo osservato che il silenzio serbato dalla pubblica amministrazione riguardo alla deroga alla competenza arbitrale — pur a fronte di un rinvio ricognitivo al Capitolato generale presente nel bando di gara — o l'inserimento di una clausola compromissoria nella proposta di appalto a trattativa privata, attribuiscono, di fatto, alla sola pubblica amministrazione la scelta in favore della competenza arbitrale, che la controparte, se vuole partecipare alla gara, è tenuta ad accettare.

In altri termini, esigendosi l'accordo delle parti per derogare alla competenza arbitrale, si rimette pur sempre alla volontà della sola parte che non voglia tale accordo derogatorio, l'effetto di rendere l'arbitrato concretamente obbligatorio per l'altro soggetto che non l'aveva voluto. Sarebbe infatti sufficiente la mancata intesa sulla deroga della competenza arbitrale per vanificare l'apparente facoltatività bilaterale dell'opzione.

L'arbitrato può invece ritenersi non obbligatorio quando — come prevedeva l'originaria formulazione dell'art. 47 — anche dopo l'aggiudicazione dell'appalto e fino alla nomina degli arbitri per la decisione sull'insorta controversia, sia consentita la facoltà, all'una o all'altra parte del rapporto, di scegliere ancora la competenza ordinaria.

Risulta pertanto evidente il contrasto della norma impugnata con gli invocati parametri costituzionali in quanto questa, con il prevedere che la competenza arbitrale può essere derogata solo con una clausola inserita nel bando o invito di gara oppure nel contratto nel caso di trattativa privata, finisce con il rendere obbligatorio l'arbitrato, in spregio al principio, più volte ribadito, secondo cui solo a fronte della concorde e specifica volontà delle parti (liberamente formatasi) sono consentite deroghe alla regola della statualità della giurisdizione.

Lo stesso legislatore, d'altronde, ha dimostrato recentemente di cercare giuste soluzioni al problema perché, nel regolare *ex novo* la materia degli appalti pubblici (con la legge 11 febbraio 1994, n. 109), aveva previsto (all'art. 32) che la competenza sulle controversie fosse attribuita al giudice ordinario, con esplicito divieto di deferire la controversia agli arbitri; successivamente, con il decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101, convertito in legge con l'art. 1, comma 1, della legge 2 giugno 1995, n. 216, la competenza arbitrale è stata nuovamente introdotta, però con il richiamo della disciplina contenuta al riguardo nel codice di procedura civile. La legislazione potrebbe ancora evolversi tenendo conto, oltre che del coordinamento con la legislazione comunitaria, del principio essenziale della effettiva libera volontà di ciascuna parte sulla scelta della competenza nei casi in cui il contratto sia predisposto dalla pubblica amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche), che ha sostituito l'art. 47 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, nella parte in cui non stabilisce che la competenza arbitrale può essere derogata anche con atto unilaterale di ciascuno dei contraenti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0696

N. 153

Ordinanza 2-9 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Mendicità - Trattamento sanzionatorio penale - Pena - Presunta inadeguatezza - Richiamo alla sentenza della Corte n. 519/1995 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 670, primo comma, del codice penale - Espunzione della norma oggetto di censura dall'ordinamento - Manifesta inammissibilità.

(C.P., art. 670, primo comma).

(Cost., artt. 2, 3 e 27, terzo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 670, primo comma, del codice penale, promosso con ordinanza emessa il 3 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Firenze nel procedimento penale a carico di Azemi Feriz, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 26 marzo 1996 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto che nel corso del procedimento penale a carico di Azemi Feriz, imputato del reato di cui all'art. 670, primo comma, del codice penale, il pretore di Firenze, quale giudice per le indagini preliminari, ha sollevato questione di costituzionalità della suddetta norma incriminatrice;

che la contravvenzione punitiva della mendicità, come osserva il giudice *a quo*, è posta a tutela dei beni giuridici della tranquillità e del decoro della civile convivenza;

che tali offese sussisterebbero sia nel caso della mendicità aggravata da forme particolari (vessatorie, ripugnanti, petulanti o fraudolente: art. 670, secondo comma), sia in quello in cui s'impieghino minori (art. 671);

che non vi sarebbe, invece, offesa della morale e della tranquillità pubblica ogni qual volta l'accusato versi in una situazione di bisogno non riconducibile a sua colpa;

che in tali ipotesi la mendicità si risolverebbe, infatti, in una semplice e legittima richiesta della solidarietà altrui, fondata sul sentimento della carità;

che ben diversa sarebbe la situazione di coloro che abbiano volontariamente rifiutato i mezzi predisposti dallo Stato nell'assolvimento dei suoi compiti istituzionali;

che la previsione incriminatrice di cui all'art. 670, primo comma, del codice penale sarebbe in contrasto, pertanto, con gli artt. 2, 3, e 27, terzo comma, della Costituzione, perché violerebbe i principi costituzionali di solidarietà, di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena;

che la fattispecie riserverebbe lo stesso trattamento punitivo a soggetti che si trovino in situazioni del tutto diverse senza tener conto di coloro che manchino dei mezzi di sostentamento per ragioni non imputabili alla propria condotta;

che siffatto trattamento non sarebbe adeguato, perché non finalizzato a rieducare quanti, loro malgrado, sono in una condizione d'indigenza superabile soltanto attraverso l'altrui solidarietà;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la non fondatezza della questione sollevata;

Considerato che questa Corte, con sentenza n. 519 del 1995, successiva alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 670, primo comma, del codice penale;

che, pertanto, essendo stata la norma censurata espunta dall'ordinamento, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 670, primo comma, del codice penale, sollevata dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Firenze, in riferimento agli artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0697

N. **154**

Ordinanza 2-9 maggio 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Impiego pubblico - Trattamenti pensionistici dei dirigenti collocati a riposo anteriormente all'ottobre 1989 - Sistema di perequazione automatica - Omessa previsione - Identica questione già dichiarata manifestamente inammisibile dalla Corte con ordinanza n. 34/1996 - Manifesta inammissibilità.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37; d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 1991, n. 21; legge 6 marzo 1992, n. 216).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: avv. Mauro FERRI;

Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, e del decreto-legge 24 novembre 1990, n. 344 (Corresponsione ai pubblici dipendenti di acconti sui miglioramenti economici relativi al periodo contrattuale 1988-1990, nonché disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 1991, n. 21, nonché della legge 2 giugno 1992, n. 216 — *recte*: 6 marzo 1992, n. 216 — (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, recante autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre Forze di polizia. Delega al Governo per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia e del personale delle Forze armate nonché per il riordino delle relative carriere, attribuzioni e trattamenti economici), promosso con ordinanza emessa il 26 ottobre 1994 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, sul ricorso proposto da Paladino Cesare contro il Ministero della difesa, iscritta al n. 813 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione di Paladino Cesare nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 26 marzo 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Ritenuto che nel corso di un giudizio avente ad oggetto il riconoscimento del diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico in godimento sulla base dei miglioramenti stipendiali apportati da leggi sopravvenute, la Corte di conti — sezione giurisdizionale per la regione Lombardia — con ordinanza emessa il 26 ottobre 1994, ma pervenuta alla Corte l'8 novembre 1995, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, e del decreto-legge 24 novembre 1990, n. 344 (Corresponsione ai pubblici dipendenti di acconti sui miglioramenti economici relativi al periodo contrattuale 1988-1990, nonché disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 1991, n. 21, nonché della legge 2 giugno 1992, n. 216 — *recte*: 6 marzo 1992, n. 216 — (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, recante autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre Forze di polizia. Delega al Governo per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia e del personale delle Forze armate nonché per il riordino delle relative carriere, attribuzioni e trattamenti economici), nella parte in cui non prevedono un sistema di perequazione automatica per i trattamenti pensionistici dei dirigenti collocati a riposo anteriormente all'ottobre del 1989;

che, a parere del giudice *a quo*, la omessa previsione, nelle impugnate leggi recanti aumenti stipendiali ai dipendenti in servizio, di apposite norme di perequazione per i dipendenti collocati a riposo, avrebbe determinato una irragionevole discriminazione tra soggetti che si trovano in identica posizione funzionale con incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione alle esigenze di vita;

che nel giudizio avanti alla Corte costituzionale si è costituito, ma fuori termine, il generale Cesare Paladino;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o per l'infondatezza della questione;

Considerato che questa Corte, da ultimo con l'ordinanza n. 34 del 1996, ha già dichiarato manifestamente inammissibile identica questione prospettata dalla stessa autorità rimettente;

che questa Corte, nel dichiarare manifestamente inammissibile la questione, ha rilevato che nell'ipotesi di censure rivolte ad interi testi legislativi, ove si lamenti l'irragionevole mancanza di una norma ritenuta necessaria, non è dato al giudice *a quo* limitarsi ad indicare nell'ordinanza di rimessione tutte le disposizioni del sistema, in quanto si rende così impossibile l'identificazione delle disposizioni cui riferire la denuncia;

che, pertanto, la questione deve essere nuovamente dichiarata manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, e del decreto-legge 24 novembre 1990, n. 344 (Corresponsione ai pubblici dipendenti di acconti sui miglioramenti economici relativi al periodo contrattuale 1988-1990, nonché disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 1991, n. 21, nonché della legge 6 marzo 1992, n. 216 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, recante autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre Forze di polizia. Delega al Governo per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia e del personale delle Forze armate nonché per il riordino delle relative carriere, attribuzioni e trattamenti economici), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0698

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depostato in cancelleria il 23 febbraio 1996
(della provincia autonoma di Bolzano)

Edilizia e urbanistica - Edilizia scolastica - Nuove norme in materia - Concessione di finanziamenti direttamente ai comuni - Assoggettamento della programmazione provinciale al controllo preventivo del Ministro della pubblica istruzione - Osservanza degli «indirizzi» formulati dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica - Perentorietà dei termini fissati per l'approvazione dei piani e dei progetti esecutivi - Controllo sostitutivo del commissario del Governo - Adozione di norme tecniche da parte del Ministro dei lavori pubblici - Realizzazione delle articolazioni dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica conformemente agli indirizzi dell'Osservatorio - Lamentata violazione della competenza provinciale in materia di edilizia scolastica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, della autonomia finanziaria - Lesione del principio di legalità (in relazione all'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento), dei principi costituzionali concernenti l'esercizio dei poteri di controllo sostitutivo dello Stato, la leale collaborazione, i rapporti tra fonti statali e provinciali, la funzione statale di indirizzo e coordinamento - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 150/1982, 177 e 1111 del 1988, 37, 49, 98, 204, 343, 359, 386, 391, 453 e 465 del 1991, 123, 352 e 366 del 1992, 45 e 359 del 1993, 21, 26, 165 e 166 del 1994, 69, 293, 333 e 373 del 1995.

(Legge 11 gennaio 1996, n. 23, artt. 4, 5 e 7, quarto comma).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1, 17 e 28, 16, 69 e segg., tit. VI, 79, tit. VI, primo comma e 104; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 3, primo e secondo comma).

Ricorso per questione di legittimità costituzionale della provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della Giunta provinciale *pro-tempore* dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della giunta n. 451 del 12 febbraio 1996, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale del 13 febbraio 1996, rogata dal segretario generale della giunta avv. Adolf Auckenthaler (rep. n. 17866) — dagli avv.ti proff.ri Sergio Panunzio e Roland Riz e presso il primo di essi elettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente del Consiglio in carica; per la dichiarazione d'incostituzionalità degli artt. 4, 5 e 7, quarto comma, della legge 11 gennaio 1996, n. 23, recante «Norme per l'edilizia scolastica».

FATTO

1. — In base agli artt. 8, n. 28 e 16, dello statuto speciale Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) la provincia autonoma di Bolzano è titolare di competenze legislative ed amministrative di tipo esclusivo in materia di «edilizia scolastica»; essa è inoltre titolare, in base all'art. 8, n. 1 e n. 17, del medesimo tipo di competenze anche in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e di «lavori pubblici di interesse provinciale». Tali competenze sono nella sua piena disponibilità, anche a seguito della emanazione delle relative norme d'attuazione statutarie, fra cui si ricordano in particolare quelle contenute nel d.P.R. 1° novembre 1973, n. 687, in materia di edilizia scolastica.

Per l'esercizio delle suddette competenze alla provincia è costituzionalmente garantita anche una autonomia finanziaria, ai sensi del titolo sesto (artt. 69 e segg.) dello statuto speciale Trentino-Alto Adige, come modificato ed integrato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386, e dalle relative norme d'attuazione, fra cui si ricordano in particolare quelle di cui all'art. 4, terzo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, e del decreto legislativo in pari data n. 268.

La provincia autonoma di Bolzano ha ampiamente esercitato le suddette competenze, in particolare dettando una organica disciplina della edilizia scolastica. Tale materia, oltre ad essere stata oggetto di particolari disposizioni contenute nelle leggi provinciali 11 giugno 1975, n. 27 (in materia di opere pubbliche), 12 giugno 1980, n. 18 (in materia di mutui ai comuni), e 10 novembre 1993, n. 20 (in materia di esecuzione di lavori pubblici), è stata specificamente disciplinata dalla legge provinciale 21 luglio 1977, n. 21 («Piano quadriennale per il finanziamento

delle opere scolastiche»), dalla legge provinciale 18 novembre 1978, n. 60 («Disposizioni in materia di edilizia scolastica») e dalla legge provinciale 16 ottobre 1992, n. 37 («Nuove norme in materia di patrimonio scolastico»); inoltre una disciplina particolarmente minuziosa della materia, anche per ciò che riguarda gli aspetti tecnici, è stata dettata con il D.P.G.P. 14 gennaio 1992, n. 2, recante il regolamento previsto dall'art. 10 della suddetta legge provinciale n. 21/1977.

2. — Ciò premesso, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 19 gennaio u.s., è stata pubblicata la legge 11 gennaio 1996, n. 23, recante «Norme per l'edilizia scolastica». Con tale legge il Parlamento ha inteso riordinare organicamente la disciplina già vigente in materia, caratterizzata dalla sovrapposizione di norme di diversa origine, nonché meglio definire i compiti e le competenze della diverse autorità interessate.

La legge n. 23/1996, dopo avere definito all'art. 1 le sue finalità, stabilito all'art. 2 quali sono gli interventi da essa finanziati, ed individuato all'art. 3 nei comuni e nelle province gli enti che di norma provvedono alla realizzazione e manutenzione degli edifici scolastici, all'art. 4 stabilisce le norme riguardanti «Programmazione, procedure di attuazione e finanziamento degli interventi».

Ai fini del presente ricorso, in particolare si debbono porre in evidenza i seguenti aspetti della disciplina contenuta nell'art. 4 della legge n. 23/1996:

in base al primo, quinto e sesto comma, per gli interventi previsti dalla legge i finanziamenti sono concessi dalla Cassa depositi e prestiti direttamente ai comuni (competenti ai sensi dell'art. 3);

il secondo, terzo, quarto ed ottavo comma, disciplinano la programmazione regionale (nel Trentino-Alto Adige provinciale) dell'edilizia scolastica in modo estremamente minuzioso e vincolante, sottoponendola al controllo preventivo del Ministro della pubblica istruzione. In particolare il quarto comma stabilisce che i piani generali triennali (contenenti i progetti preliminari, la valutazione dei costi e l'indicazione degli enti competenti per i singoli interventi) debbono osservare gli «indirizzi» formulati dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica, di cui all'art. 6 della stessa legge n. 23/1996;

il nono comma stabilisce che i termini previsti nei commi precedenti per l'approvazione dei piani triennali ed annuali e la loro trasmissione al Ministro, per la loro modifica in conformità agli eventuali rilievi ministeriali, e per la loro pubblicazione (quarto e ottavo comma), nonché i termini per l'approvazione dei progetti esecutivi degli interventi, per la presentazione alla Cassa depositi e prestiti delle richieste di concessione di mutui, e per l'affidamento dei lavori da parte degli enti territoriali competenti (quinto e settimo comma), sono tutti termini «perentori»; ed inoltre stabilisce che «qualora gli enti territoriali non provvedono agli adempimenti di loro competenza, provvedono automaticamente in via sostitutiva le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità alla legislazione vigente. Decorsi trenta giorni, in caso di inadempienza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, provvede automaticamente in via sostitutiva il commissario del Governo».

Viene ancora in evidenza, ai fini del presente ricorso, anche il successivo art. 5 della legge n. 23/1996, intitolato «Norme tecniche». Questo, al primo comma, attribuisce al Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, il potere di adottare con proprio decreto le «norme tecniche-quadro contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabile a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei nel territorio nazionale»; mentre al successivo secondo comma riconosce alle regioni e province autonome il potere di adottare soltanto «specifiche norme tecniche per la progettazione esecutiva degli interventi».

Inoltre, al terzo comma, l'art. 5 stabilisce che fino all'approvazione delle suddette norme regionali o provinciali di cui al secondo comma, si applicano quali indici di riferimento quelli contenuti nel decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 dicembre 1975 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 2 febbraio 1976).

Vi è, infine, l'art. 7 della legge n. 23/1996, intitolato L'«Anagrafe dell'edilizia scolastica». Al primo comma vi si prevede la realizzazione, a cura del Ministero della pubblica istruzione, di una anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per regioni, diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico; ed al quarto comma, in particolare, la legge impone alle regioni e province autonome di realizzare, entro due anni, le rispettive articolazioni dell'anagrafe nazionale di cui al primo comma conformandosi «agli indirizzi definiti dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica».

Le suddette disposizioni della legge n. 23/1996 sono incostituzionali e lesive delle competenze costituzionalmente spettanti alla provincia autonoma di Bolzano, onde essa le impugna con il presente ricorso per i seguenti motivi di

DIRITTO

La provincia autonoma ricorrente è ben consapevole che il secondo comma dell'art. 11 della legge n. 23/1996 impugnata stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità della presente legge in base allo statuto speciale d'autonomia e alle relative norme d'attuazione ...». Essa tuttavia, pur senza volere escludere che codesta ecc.ma Corte possa ritenere superabile la controversia ritenendo che, proprio in virtù del secondo comma dell'art. 11, le disposizioni legislative impugnate non siano applicabili alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, non ritiene che sia questo il significato di quella disposizione. Almeno per quanto riguarda le particolari norme legislative impugnate col presente ricorso, la loro immediata applicabilità anche alla provincia ricorrente sembra infatti confermata dagli espressi riferimenti alla medesima che in esse sono contenuti: v. infatti, art. 4, nono comma; art. 5, secondo comma; ed art. 7, quarto comma.

Ciò premesso, i motivi di incostituzionalità delle disposizioni legislative impugnate sono dunque i seguenti:

1. — Violazione, da parte dell'art. 4 della legge impugnata, delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, n. 28 e n. 17, 16 e 104 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e relative norme d'attuazione; violazione dei principi di autonomia finanziaria di cui al titolo VI (artt. 69 e segg., e 79) dello statuto e relative norme di attuazione (specie in relazione all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, ed all'art. 4, ultimo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266); Violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento (spec. principio di legalità ed art. 3, primo comma, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266).

1.1. — Il primo e più evidente profilo di incostituzionalità dell'art. 4 è dato dal fatto che esso viola l'autonomia finanziaria provinciale ed il suo potere di programmazione degli interventi in materia di edilizia scolastica.

Codesta ecc.ma Corte ha più volte sottolineato — ed anche di recente in occasione di una controversia per più aspetti analoga (sent. n. 293/1995, da cui è tratto il passo successivamente riportato) — lo stretto rapporto che lega l'erogazione di fondi a favore della provincia alla sua attività di programmazione, ponendone in evidenza il valore strumentale rispetto alla stessa autonomia, «considerato che la realizzazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite impone, non soltanto la disponibilità effettiva delle risorse, ma anche la capacità di manovra e i mezzi finanziari da parte di soggetti che, come le regioni a statuto speciale ed anche le ricorrenti province autonome, si pongono quali punti di riferimento della programmazione locale (v. sentt. nn. 343 e 98 del 1991 e n. 1111 del 1988)».

Orbene, la disciplina contenuta nell'art. 4 della legge impugnata, da un lato viola l'autonomia finanziaria provinciale perché — come si è visto (primo, quinto e sesto comma) — assegna i finanziamenti ai comuni anziché soltanto alla provincia cui essi invece competono e cui spetta successivamente di ripartirli fra i comuni; dall'altro viola le competenze provinciali in materia di edilizia scolastica e di lavori pubblici soprattutto limitando i suoi poteri di programmazione degli interventi. E tale lesione delle competenze programmatorie provinciali consegue, per un verso, dalla stessa sottrazione della diretta disponibilità delle risorse finanziarie (indispensabile secondo quanto affermato dalla già richiamata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte); e per altro verso dalle limitazioni che ulteriormente vengono stabilite anche da altre disposizioni dell'art. 4 (spec. secondo, quarto, ottavo e nono comma) nei confronti del potere della provincia di programmare autnomamente degli interventi che pure appartengono ad una propria competenza esclusiva.

Non occorre spedere molte parole per illustrare tali censure.

È incontestabile, infatti, che gli interventi finanziati ai sensi dell'art. 4 rientrano integralmente nella competenza esclusiva della provincia in materia di edilizia scolastica, e di lavori pubblici di interesse provinciale.

I finanziamenti in questione — per i quali il terzo comma dell'art. 4 prevede una «ripartizione» fra le regioni — non debbono dunque essere erogati direttamente ai comuni della provincia di Bolzano (come previsto dal quinto e sesto comma) ma invece alla provincia stessa, secondo quanto è espressamente previsto — in modo non derogabile dalla legge ordinaria — dal secondo comma dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 («Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria»), secondo cui «i finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province».

I fondi per i mutui in questione, dunque, debbono essere assegnati alla provincia poiché questa — come dice la norma dell'art. 5 della legge n. 386/1989 — possa utilizzarli «secondo normative provinciali» (e non già statali) in base a criteri di programmazione autonomamente stabiliti.

Né possono sussistere dubbi sul fatto che i finanziamenti per gli interventi previsti dalla legge n. 23/1996 rientrino fra quelli di cui al secondo comma dell'art. 5 della citata legge n. 386/1989. Art. 5 cui codesta ecc.ma Corte ha più volte riconosciuto il carattere di norme d'attuazione dello statuto Trentino-Alto Adige, non modificabile nè derogabile al di fuori del meccanismo dell'accordo Stato-province autonome *ex* art. 104 dello statuto (sentenze n. 123 e n. 366/92, e sentenza n. 166/1994); e la cui automatica ed inderogabile applicabilità è stata del resto confermata dall'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (contenente le ultime norme d'attuazione dello statuto Trentino-Alto Adige in materia finanziaria), secondo cui «le disposizioni in ordine alle procedure e alla destinazione dei fondi di cui all'art. 5, secondo e terzo comma, della legge 30 novembre 1989 n. 386, si applicano con riferimento alle leggi statali di intervento ivi previste, anche se le stesse non sono espressamente richiamate».

E neppure si potrebbe ritenere, infine, che il trasferimento alla provincia ricorrente dei fondi in questione sia precluso dalla disciplina stabilita dall'art. 4, terzo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 («Norme d'attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento»), secondo cui «fermo restando quanto disposto dallo statuto e dalle relative norme d'attuazione, nelle materie di cui al primo comma (cioè di competenza propria della regione o delle province autonome) le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale». Come infatti è stato chiarito da codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 165/1994, scopo e significato di quella norma non e già quello di determinare il blocco della finanza «derivata» provinciale (secondo una tesi che era stata sostenuta dallo Stato), essendo invece essa «volta a garantire l'ente locale da possibili invasioni della sua sfera di competenza a mezzo di interventi diretti di spesa, non certo a precludere il finanziamento di attività amministrative dell'ente stesso ...».

1.2. — Come si è visto, il quarto comma dell'art. 4 della legge impugnata subordina gli atti di programmazione della provincia ricorrente in materia di interventi di edilizia scolastica agli «indirizzi» formulati dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica di cui all'art. 6. Secondo la disciplina stabilita da quest'ultimo articolo l'Osservatorio è un organo statale, costituito presso il Ministero della pubblica istruzione e presieduto dal Ministro, composto da rappresentanti dalle amministrazioni statali, regionali e locali competenti in materia.

Dunque, la impugnata disciplina dell'art. 4 (spec. quarto comma) della legge n. 23/1996 sottopone gli atti di programmazione provinciali, in una materia di competenza esclusiva della provincia, ad un potere di indirizzo e coordinamento statale affidato al suddetto Osservatorio. Ma tale disciplina è lesiva delle competenze provinciali già indicate, perché non rispettosa dei principi che presiedono al potere governativo di indirizzo e coordinamento, sotto il profilo sia formale che sostanziale.

Soprattutto sotto il primo profilo, infatti, la disciplina impugnata è incostituzionale per il fatto stesso di affidare il potere di indirizzo ad un organo — quale è appunto l'Osservatorio *ex* art. 6 — che non è l'organo governativo stabilito dall'art. 3, secondo comma, lett. *d)*, della legge 23 agosto 1988 n. 400; come invece è necessario per il legittimo esercizio da parte del Governo, nei confronti della provincia ricorrente, della attività di indirizzo e coordinamento in via amministrativa, secondo un costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte (sent. nn. 453/1991, 45/1993, e 26/1994), e secondo quanto espressamente stabilito, del resto, dalla specifica norma d'attuazione dello statuto Trentino-Alto Adige vigente in materia (art. 3, primo comma, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266).

Ma anche sotto il profilo sostanziale risulta violato il principio di legalità, secondo cui la legge, nell'affidare al Governo il potere di indirizzo e coordinamento, deve anche disciplinarne l'esercizio: sia individuando le esigenze unitarie da tutelare, sia stabilendo i criteri e principi cui il Governo darà concreto svolgimento con i singoli atti di indirizzo (per tutte sentt. nn. 150/82, 359/91, 45/93). Nel caso in questione, invece, nulla di tutto ciò è dato rinvenire nella disciplina della legge n. 23/1996: da qui un ulteriore profilo di incostituzionalità dell'art. 4, quarto comma.

2. — Ancora violazione da parte dell'art. 4, sotto ulteriori profili, delle competenze provinciali di cui alle norme già indicate nel motivo precedente. Violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio dei poteri di controllo sostitutivo dello Stato, e del principio di leale collaborazione.

2.1. — L'art. 4 della legge impugnata, ai commi quinto e segg. disciplina anche l'attività degli «enti territoriali competenti» *ex* art. 3, e quindi anche dei comuni della provincia autonoma di Bolzano: attività relative all'approvazione di progetti di intervento, alle deliberazioni di richiesta di concessione di mutui, all'affidamento dei lavori, gli interventi sostitutivi in caso di inadempienza, ecc. Esso, cioè, disciplina in modo analitico una attività dei comuni — lavori pubblici ed edilizia scolastica — che rientra nella competenza legislativa esclusiva della provincia.

Una siffatta disciplina di legge statale non sembra però essere rispettosa dell'autonomia legislativa provinciale, alla quale non residua praticamente spazio alcuno di intervento in materia. Le disposizioni impugnate, infatti, non costituiscono certamente «norme fondamentali di legge di riforma economico-sociale». Né il loro carattere di norme di dettaglio potrebbe trovare giustificazione e fondamento nell'interesse nazionale: un fondamento che, nel caso in questione, non sarebbe possibile ravvisare alla stregua della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte e della particolare severità dello scrutinio che — secondo essa — deve venire esercitato in ordine alla sua effettiva sussistenza (sentt. nn. 177/88 e 373/95).

2.2. — Come già si è visto, il nono comma dell'impugnato art. 4 della legge n. 23/1996 stabilisce che la provincia autonoma provvede «automaticamente in via sostitutiva» qualora i comuni non provvedano tempestivamente agli adempimenti di propria competenza di cui ai precedenti commi dello stesso art. 4. Il nono comma stabilisce altresì che, ove la provincia non provveda in via sostitutiva, entro trenta giorni «provvede automaticamente in via sostitutiva il commissario del Governo».

La legge, dunque, prevede un controllo sostituivo dello Stato in ordine all'esercizio, da parte della provincia, di una competenza ad essa costituzionalmente spettante (infatti l'art. 54, primo comma, n. 5), dello statuto Trentino-Alto Adige attribuisce alla giunta provinciale l'esercizio del potere di controllo sulle amministrazioni comunali). Ma esso e disciplinato dall'art. 4 in modo difforme rispetto ai principi che — secondo il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte (per tutte v. sentt. nn. 177/88, 37, 49 e 386/91, 352/92) — presiedono all'esercizio del potere statale di controllo sostitutivo nei confronti delle regioni e delle province autonome.

Al riguardo, almeno due profili di incostituzionalità vanno sottolineati. Il primo consistente nella attribuzione del potere sostitutivo al Commissario del Governo, che peraltro non è legittimato alla titolarità di tale potere non essendo esso una «autorità di Governo» (sentt. n. 177/88 e n. 386/91). Il secondo consistente in particolare nella violazione del principio di leale collaborazione, prevedendo la disposizione legislativa impugnata un esercizio del tutto «automatico» del potere sostitutivo: non solo senza una previa deliberazione governativa (come invece richiesto dall'art. 2, secondo comma, lett. *f)*, della legge n. 400/1988 addirittura in caso di inattività regionali nell'esercizio delle funzioni semplicemente delegate), ma senza neppure una previa consultazione o messa in mora dell'autorità regionale o provinciale inadempiente (sentt. nn. 37 e 49/1991).

3. — Violazione, da parte dell'art. 5 della legge impugnata delle competenze provinciali di cui alle norme già indicate nel primo motivo. Violazione dei principi costituzionali relativi ai rapporti fra fonti statali e provinciali; nonché dei principi costituzionali relativi all'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento (e dell'art. 3, secondo comma, decreto legislativo n. 266/1992).

3.1. — In quanto titolare di competenze legislative ed amministrative esclusive in materia di edilizia scolastica (e di lavori pubblici di interesse provinciale), spetta alla provincia autonoma ricorrente anche la competenza ad emanare le relative norme tecniche, ivi comprese quelle relative agli «indici di funzionalità didattica, edilizia ed urbanistica da osservarsi nell'esecuzione di opere di edilizia scolastica», come è infatti espressamente previsto dall'art. 10 della citata legge provinciale n. 21/1977, che al riguardo rinviava ad un apposito regolamento provinciale. Ed infatti con D.P.G.P. 14 gennaio 1992, n. 2, la provincia autonoma di Bolzano ha adottato il regolamento contenente appunto le norme tecniche da applicarsi per tutte le opere di edilizia scolastica: regolamento che disciplina in modo organico e dettagliato ogni aspetto della materia.

Ma, come già si è visto, il primo comma dell'art. 5 della legge n 23/1996 attribuisce al Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, il potere di emanare «norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica» da osservare su tutto il territorio nazionale per le opere di edilizia scolastica. A sua volta il secondo comma dell'art. 5 della legge impugnata stabilisce che, entro centottanta giorni dalla entrata in vigore del suddetto decreto ministeriale, le regioni e le province autonome approvano proprie «specifiche norme tecniche» in materia di edilizia scolastiche, ma ciò per la sola progettazione «esecutiva».

Tale disciplina è anch'essa incostituzionale e lesiva delle competenze provinciali. Infatti il decreto ministeriale da essa previsto, diretto a limitare l'esercizio della competenza esclusiva spettante in materia alla provincia, può avere natura o di atto normativo regolamentare, o di atto amministrativo non regolamentare, o di vero e proprio atto di indirizzo e coordinamento.

Se si trattasse di un atto di natura regolamentare (come è anche il già richiamato decreto del presidente della giunta provinciale n. 2/1992 vigente in materia) la incostituzionalità dell'art. 5 (spec. primo comma) sarebbe evidente per il fatto che esso consentirebbe ad un regolamento (oltretutto neppure governativo, ma ministeriale) di intervenire in una materia di competenza esclusiva della provincia. Mentre è principio fermo nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (sentt. nn. 204, 391 e 465 del 1991, 359/1993, 69 e 333 del 1995) che, in base ai principi costituzionali che presiedono ai rapporti fra Stato e regioni — e specialmente ai rapporti fra fonti statali e regionali — ciò non è consentito ai regolamenti governativi (e meno che mai ministeriali), con conseguente incostituzionalità della legge che li abbia ciò autorizzati. Né tale conseguenza verrebbe meno se il decreto in questione non avesse natura propriamente regolamentare: infatti anche per gli atti amministrativi non regolamentari emanati da un Ministro (e che non siano atti di indirizzo e coordinamento, di cui si dirà fra breve) valgono le stesse ragioni che impediscono ai regolamenti ministeriali di intervenire nelle materie di competenza regionale o provinciale.

Qualora, invece, il decreto ministeriale in questione fosse da qualificarsi come atto di indirizzo e coordinamento, allora la disciplina legislativa impugnata risulterebbe incostituzionale perché incompatibile con i già richiamati principi che presiedono a tale funzione ove essa sia svolta in forma amministrativa (*supra* n. 1.2.), ed in contrasto anche con la specifica norma d'attuazione dello statuto Trentino-Alto Adige stabilita dall'art. 3 del decreto legislativo n. 266/1992 (nel testo corretto con l'avviso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 maggio 1992, n. 114) che appunto stabilisce la disciplina degli atti amministrativi di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Infatti, non solo si tratterebbe di un atto di indirizzo non deliberato dal Consiglio dei Ministri (sentt. nn. 453/1991, 45/1993, 21/1994), ma si tratterebbe anche di un atto che anziché limitarsi ad indirizzare, appunto, la competenza provinciale in materia di regolamentazione tecnica (cfr. anche art. 3, secondo comma, del decreto legislativo n. 266/1992), sottrae alla provincia tale competenza: infatti ad essa residuerebbe solo il compito di adottare norme di minuto dettaglio relative alla sola progettazione «esecutiva» (e per di più con un contenuto fortemente vincolato già dallo stesso art. 4, secondo comma, là dove esso prescrive anche «indici diversificati riferiti alla specificità dei centri storici e delle aree metropolitane»). Ne risulterebbe palesemente violata, in particolare, la speciale disciplina degli atti amministrativi statali di indirizzo contenuta nel secondo comma del citato art. 3 del decreto legislativo n. 266/1992, secondo cui gli atti governativi di indirizzo «vincolano la regione e le province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti. L'emanazione delle norme di organizzazione eventualmente occorrenti per l'attuazione degli atti predetti è riservata, per quanto di rispettiva competenza, alla regione o alle province autonome.

3.2. — Incostituzionale è anche il terzo comma dell'art. 5. Come si è visto, infatti, in base alla disciplina da esso stabilita, in mancanza delle nuove norme tecniche provinciali «specifiche» emanate ai sensi del secondo comma, anche nella provincia di Bolzano si dovrebbero applicare all'edilizia scolastica provinciale le norme tecniche stabilite dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 dicembre 1975. A quanto pare, dunque, il terzo comma dell'art. 5 della legge impugnata stabilisce che, una volta emanate le «norme tecniche quadro» statali di cui al primo comma, il regolamento emanato con il citato D.P.G.P. di Bolzano 14 gennaio 1992, n. 2, contenente le norme tecniche provinciali, non sia più applicabile.

Ma è chiaro che — in base ai principi che regolano i rapporti fra fonti statali e provinciali già richiamati in precedenza — il decreto ministeriale di cui al primo comma non può abrogare, né comunque rendere inapplicabile un regolamento provinciale. Se anche, in ipotesi, il decreto ministeriale in questione fosse un (valido) atto di indirizzo e coordinamento, esso potrebbe determinare a carico della provincia un obbligo di adeguare le proprie norme tecniche alle norme tecniche-quadro statali, ma non potrebbe determinare la cessazione di efficacia delle norme regolamentari della provincia ricorrente. Ciò è del resto precluso espressamente dalla già richiamata norma d'attuazione contenuta nell'art. 3, secondo comma, del decreto legislativo n. 266/1992, dove non solo è stabilita che gli atti di indirizzo e coordinamento vincolano la provincia solo «al conseguimento» degli obiettivi e dei risultati in essi stabiliti, ma è anche detto — come si è appena visto — che l'emanazione delle norme di organizzazione eventualmente occorrenti per l'attuazione degli atti predetti è riservata, per quanto di rispettiva competenza, alla regione alle province autonome».

4. — Violazione, da parte dell'art. 7, quarto comma, della legge impugnata, delle competenze provinciali di cui alle norme già indicate nel primo motivo, ed all'art. 8, primo comma, n. 1), dello statuto speciale Trentino-Alto Adige. Violazione dei principi costituzionali gà indicati relativi alla funzione statale di indirizzo e coordinamento.

Come si è visto, l'art. 7 della legge impugnata disciplina la realizzazione di una anagrafe dell'edilizia scolastica articolata per regioni e province autonome. In particolare il quarto comma, dell'art. 7 stabilisce che queste ultime debbono realizzare le rispettive articolazioni dell'anagrafe nazionale «in base agli indirizzi definiti dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica» (di cui all'art. 6).

Ordunque, l'impugnato quarto comma dell'art. 7 prevede l'esercizio da parte della provincia ricorrente della propria competenza legislativa ed amministrativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici provinciali» (art. 8, n. 1, statuto); ma subordina l'esercizio di tale competenza agli indirizzi dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica. Anche a questo riguardo si ripropongono, dunque, le censure già formulate in precedenza (n. 1.2.) in relazione alla norma dell'art. 4, quarto comma, della legge impugnata, che sottopone agli indirizzi del medesimo Osservatorio i piani provinciali per l'edilizia scolastica. Qui con l'aggravante, però, che gli indirizzi dell'Osservatorio inciderebbero addirittura sulla funzione legislativa provinciale.

Anche in questo caso, comunque, la disposizione legislativa impugnata non rispetta i principi che presiedono al potere governativo di indirizzo e coordinamento sia sotto il profilo formale che sostanziale: perché l'Osservatorio non è organo del Governo, e perché la legge non disciplina contenutisticamente l'esercizio del potere di indirizzo ad esso affidato. Al riguardo si richiama integralmente quanto già detto in precedenza, a proposito dell'analoga censura rivolta nei confronti del quarto comma dell'art. 4 (n. 1.2.).

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare la incostituzionalità delle disposizioni della legge 11 gennaio 1996, n. 23, indicate in epigrafe.

Roma, addì 19 febbraio 1996

Prof. avv. Sergio PANUNZIO - prof. avv. Roland RIZ

96C0292

N. 5

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 1996
(della provincia autonoma di Trento)

Edilizia e urbanistica - Edilizia scolastica - Nuove norme in materia - Concessione di finanziamenti direttamente ai comuni - Assoggettamento della programmazione provinciale al controllo preventivo del Ministro della pubblica istruzione - Osservanza degli «indirizzi» formulati dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica - Perentorietà dei termini fissati per l'approvazione dei piani e dei progetti esecutivi - Controllo sostitutivo del Commissario del Governo - Adozione di norme tecniche da parte del Ministro dei lavori pubblici - Realizzazione delle articolazioni dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica conformemente agli indirizzi dell'Osservatorio - Lamentata violazione della competenza provinciale in materia di edilizia scolastica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, delle autonomia finanziaria - Lesione del principio di legalità (in relazione all'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento), dei principi costituzionali concernenti l'esercizio dei poteri di controllo sostitutivo dello Stato, la leale collaborazione, i rapporti tra fonti statali e provinciali, la funzione statale di indirizzo e coordinamento - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 150/1982, 139/1990, 355/1993, 124, 165 e 342/1994.

(Legge 11 gennaio 1996, n. 23, artt. 4, 5 e 7, quarto comma).

(Cost. artt. 97, primo comma e 116; statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1, 17 e 28, 16; statuto Trentino Alto-Adige, titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 4 e 12; legge 30 novembre 1989, n. 386, art. 5).

Ricorso per la provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della Giunta provinciale *pro-tempore* dott. Carlo Andreotti, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1258 del 9 febbraio 1996 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 13 febbraio 1996 (rep. n. 61795) rogata dal notaio dott. Pierluigi Mott del Collegio notarile di Trento e Rovereto (all. 2) — dagli avvocati Giandomenico Falcon di Padova e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri 5, contro

il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4; 5; 7, comma quarto; della legge 11 gennaio 1996, n. 23, Norme per l'edilizia scolastica, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 19 gennaio 1996, per violazione degli articoli 97, comma primo e 116 della Costituzione; e degli articoli 8, n. 1, n. 17 e n. 28; nonché 16 dello Statuto e relative norme di attuazione; degli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; del Titolo VI dello Statuto e dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, nonché dell'art. 12 del d.lgs. 16 febbraio 1992, n. 268; del principio di leale collaborazione e delle altre regole e principi costituzionali relativi ai rapporti tra Stato e Regioni, anche e in particolare in relazione all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento; per i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO

La riccorrente provincia è titolare di potestà legislativa primaria e di potestà amministrativa in materia di edilizia scolastica, previste dagli articoli 8, n. 28) e 16, comma primo, dello Statuto speciale di autonomia. D'altronde, tale attribuzione specifica affianca una generale competenza primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, prevista dal n. 17) dello stesso art. 8. Alle competenze statutarie in materia di edilizia scolastica è stata data piena attuazione sin dal d.P.R. n. 687 del 1973, in base al quale «sono esercitate dalle provincie di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di edilizia scolastica» (art. 5, comma primo). E nell'esercizio della propria potestà legislativa la provincia di Trento ha emanato una ampia ed organica legislazione, in particolare con le ll.pp. n. 18 del 1972, n. 36 del 1974, n. 48 del 1975, n. 36 del 1976, n. 29 del 1986. La provincia ha inoltre autonomia finanziaria, comprensiva dell'autonomia nelle modalità e procedure di spesa, secondo le disposizioni statutarie e secondo le disposizioni del Titolo VI dello Statuto, dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, dell'art. 12 delle norme di attuazione emanate con d.lgs. n. 268 del 1992.

Inoltre, sul piano generale dei rapporti tra legge statale e legge provinciale, e sulla autonomia provinciale nelle attività amministrative valgono altresì le speciali garanzie attuative dello Statuto disposte dall'art. 2 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Nella materia dell'edilizia scolastica interviene ora le legge statale qui impugnata n. 23 del 1996. Tale legge — approvata mediante il procedimento per commissione deliberante dalla Commissione cultura della Camera e dalla Commissione pubblica istruzione del Senato — contiene (articoli 1 - 7) una disciplina complessiva, in relazione alle *finalità*, agli interventi da realizzare, alle competenze degli enti locali, alla programmazione e procedura di attuazione, alla normazione tecnica, all'Osservatorio e all'Anagrafe dell'edilizia scolastica.

La stessa legge contiene altre disposizioni, relative al trasferimento degli immobili e degli oneri ed alla copertura finanziaria (articoli 8 - 10).

L'art. 11 riguarda specificamente la posizione delle Regioni (e delle province autonome). Esso si intitola (in modo del tutto riduttivo) Norme integrative regionali e riguarda fondamentalmente le Regioni a statuto ordinario, chiamate a dare attuazione alle secifiche disposizioni della legge. Per quanto riguarda le regioni speciali e le provincie autonome, invece, il legislatore appare a prima vista pienamente rispettoso delle competenze costituzionali, dal momento che nella legge si precisa, al comma secondo dello stesso art. 11, che tali istituzioni «provvedono alle finalità della presente legge in base allo statuto speiciale di autonomia e alle relative norme di attuazione, nel rispetto della normativa vigente in materia di lavori pubblici».

Tale disposizione, infatti, fa salve le regole statutarie delle autonomie speciali, ed in definitiva in larga misura le *eccettua* dalla disciplina generale della legge.

Ed è chiaro che la «salvezza» non investe soltanto i soggetti regioni speciali e provincie autonome, ma riguarda invece gli ordinamenti giuridici e i fasci di competenze che ad esse fanno capo: e dunque anche il sistema di relazioni con gli enti locali nelle diverse materie, ed in questo caso nell'edilizia scolastica.

Se dunque la legge n. 23 del 1996 limitasse a tali disposti i propri riferimenti alle provincie autonome, essa le rinvierebbe alle regole costituzionali, statutarie e attuative sopra enunciate, e non vi sarebbe ragione alcuna di impugnazione. Il fatto è però che nel corpo della legge n. 23 vi sono altre disposizioni, rispetto alle quali è impossibile l'applicazione della clausola generale di salvezza delle loro attribuzioni (e l'applicazione delle regole statutarie), perché tali disposizioni espressamente e letteralmente si riferiscono anche alle autonomie speciali, e segnatamente alla provincia autonoma di Trento.

Si tratta del comma nono dell'art. 4, del comma secondo dell'art. 5, del comma quarto dell'art. 7. Da tali specifici commi appare in modo inequivocabile che gli articoli di legge che li contengono sono destinati, nell'intenzione del legislatore, ad applicarsi anche agli enti territoriali trentini ed alla stessa provincia autonoma di Trento.

Sennonché, tali disposizioni inseriscono la provincia in un sistema finanziario, normativo e amministrativo del tutto incompatibile con le accennate regole statutarie, e perciò appaiono violare le corrispondenti autonomie ad essa costituzionalmente garantite, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4. In via principale:

a) In quanto si applica alla provincia autonoma di Trento ed agli enti territoriali trentini. Come ricordato in narrativa, la ricorrente provincia non solo ha nella materia potestà legislativa primaria e potestà amministrativa, ma gode altresì di autonomia finanziaria nei termini assicurati dallo Satuto di autonomia e dalla normativa attuativa.

In particolare, l'art. 5 comma secondo, della legge 30 novembre 1989, n. 386, dispone che «i finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle provincie autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore». Ed il comma terzo dello stesso articolo precisa che «per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti ... si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi (cioé: le leggi statali che li dispongono) ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto».

Gioverà ricordare che, nonostante si tratti di legge ordinaria, tali disposizioni hanno «carattere di norma di attuazione», e non possono essere modificate al di fuori dell'apposito procedimento, secondo quanto stabilito da codesta Ecc.ma Corte costituzionale con sentenza n. 165 del 1994.

D'altronde, la normativa in questione è stata espressamente confermata dalla norma di attuazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 268 del 1992, che ha precisato che «le disposizioni in ordine alle procedure e alla destinazione dei fondi di cui all'art. 5, commi secondo e terzo, della legge 30 novembre 1989, n. 386, si applicano, con riferimento alle leggi statali di intervento ivi previste, anche se le stesse non sono richiamate». Ed il comma terzo ulteriormente ribadisce che le somme così assegnate «sono erogate in una o più soluzioni, prescindendo da qualunque altro adempimento».

Il quadro ora descritto risulta confermato e rafforzato, su un piano più generale, dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992: in base al quale in nessun caso la disciplina provinciale di una materia viene sostituita da una sopravvenuta legislazione statale, ma il rapporto tra le due fonti si pone in termini di obbligo di adeguamento entro termini stabiliti. Vi sono, è vero, eccezioni che le stesse norme di attuazione prevedono al regime generale di inapplicabilità, ma tali eccezioni riguardano soltanto le leggi costituzionali, le norme internazionali e comunitarie direttamente applicabili, le leggi in materia di potestà legislativa integrativa o solo delegata alle province, le ordinanze amministrative in casi di eccezionale necessità ed urgenza. Ed è evidente che nessuna di tali eccezioni ricorre nel presente caso.

Ancora, le norme di attuazione espressamente interdicono allo Stato lo svolgimento di qualunque attività amministrativa statale, in particolare prescrivendo che «le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale» (art. 4 comma terzo).

Si ricordi poi, per completezza, che il divieto di diretta spesa dello Stato completa e non contraddice il dovere di trasferire alla provincia i fondi per le specifiche azioni delle leggi di settore (cfr. sent. n. 165 del 1994).

Con tali disposizioni contrastano irrimediabilmente molteplici disposizioni dell'art. 4 (relativo a Programmazione, procedure di attuazione e finanziamento degli interventi), in quanto sono applicabili alla provincia.

Conviene precisare che la contestazione non riguarda quella parte del comma terzo nella quale si dispone che entro il termine indicato «il Ministro della pubblica istruzione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, stabilisce i criteri per la ripartizione dei fondi fra le regioni» ed «indica le somme disponibili nel primo triennio».

Sinché infatti si parli di ripartizione dello stanziamento tra le regioni, la disposizione può apparire conforme alla Costituzione ed allo Statuto, ed anzi costituire la necessaria premessa dell'applicazione dell'art. 5, comma secondo, della legge 30 novembre 1989, n. 386 (secondo il quale, come detto, «i finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore».

Sin qui, dunque, il combinato disposto della specifica legge e delle disposizioni generali potrebbe produrre il risultato di assegnare le somme disponibili per la provincia di Trento per l'edilizia scolastica al bilancio provinciale, per essere utilizzate nell'ambito della normativa provinciale di settore.

Sennonché il comma nono, disposta la «perentorietà» dei termini di cui ai commi quarto, quinto, settimo e ottavo (termini assegnati sia alle regioni che agli enti locali territoriali), stabilisce altresì che in caso di mancato tempestivo adempimento degli enti territoriali «provvedono automaticamente in via sostitutiva le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano», e che inoltre «decorsi trenta giorni, in caso di inadempienza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, provvede automaticamente in via sostitutiva il commissario del Governo».

Tali disposizioni comportano dunque inopinatamente l'inserimento della provincia autonoma di Trento nel meccanismo normativo e finanziario costituito dall'art. 4 della legge n. 23 del 1996: sia quanto ai termini di elaborazione degli atti, sia quanto agli adempimenti procedimentali, sia, quanto alla stessa articolazione e contenuti specifici dei diversi piani e programmi, sia infine (ed esplicitamente) nell'assoggettamento al meccanismo sostitutivo da parte del Commissario del Governo.

Ma tale assoggettamento comporta con evidenza: la violazione del principio secondo il quale i fondi di cui leggi statali di intervento settoriale prevedono l'utilizzo da parte delle regioni sono acquisiti (per la parte di competenza) al bilancio provinciale per esservi spesi in base alla disciplina provinciale (art. 5, comma secondo, della legge 30 novembre 1989, n. 386, e art. 12 del d.lgs. n. 268 del 1992), essendo palese che applicando l'art. 4 della legge n. 23/96 i finanziamenti in questione verrebbero utilizzati secondo la normativa statale e non secondo quella provinciale; la violazione del principio dell'operatività delle leggi statali nelle materie provinciali solo attraverso la legislazione provinciale (art. 2 d.lgs. n. 266 del 1992), per la stessa ragione; la violazione del divieto di spesa statale diretta o attraverso enti o aziende statali nei settori di attività amministrativa provinciale (art. 4 d.lgs. n. 266 del 1992).

Dunque, commisurata al sistema formato dallo statuto e dalle norme di attuazione, l'inserimento degli enti territoriali e della stessa provincia autonoma di Trento nel meccanismo normativo ed operativo della legislazione statale appare di per sé lesivo ed illegittimo per contrasto con norme di rango costituzionale ed attuativo.

La ricorrente chiede perciò una pronuncia che dichiari l'illegittimità del comma nono in quanto si riferisce alla provincia autonoma di Trento, e sancisca di conseguenza la piena applicazione dei meccanismi statutari, nei termini sopra esposti;

b) Ulteriore illegittimità dello stesso comma nono, in quanto prevede per le regioni e province autonome l'obbligo di intervenire automaticamente in via sostitutiva degli enti territoriali. Oltre a determinare l'applicazione alla provincia dell'intero meccanismo dell'art. 4, il comma nono prevede un obbligo sostitutivo delle regioni e province autonome per il caso di mancato rispetto dei termini (rispettivamente di 180 e 120 giorni) dati agli enti locali territoriali per la progettazione esecutiva e per l'affidamento dei lavori. Si dispone infatti che «qualora gli enti territoriali non provvedano agli adempimenti di loro competenza, provvedono automaticamente in via sostitutiva le regioni e le province autonome».

In sostanza, le regioni e province autonome devono attivarsi in via sostitutiva rispetto agli enti territoriali dopo il decorso dei termini loro concessi: termini anch'essi «perentori», che comportano l'«automatica» sostituzione.

Questo meccanismo, che obbliga alla sostituzione, impedendo loro di valutare quale nel caso e nella situazione specifica sia il modo migliore e più rapido, e collegando tale obbligo all'automatico decorrere di un termine perentorio, contraddice anch'esso in primo luogo la speciale autonomia assegnata alla provincia di Trento, come sopra già illustrato. Ma accanto a ciò, esso risulta lesivo altresì del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

In realtà, non è detto affatto che in tutti i casi il modo migliore di rimediare all'inerzia sia lo spostamento della competenza verso l'amministrazione provinciale, potendo darsi (ed anzi essendo probabile) il caso che l'ente locale sia in grado di provvedere entro pochi giorni dalla scadenza del termine, se solo diffidato ed eventualmente in ciò assistito. Ma ciò non può valutarsi altro che con una flessibilità che la legge statale non consente;

c) Specifica illegittimità costituzionale della parte finale del comma nono in quanto assegna un potere sostitutivo automatico al Commissario del Governo in funzioni amministrative provinciali. Sempre in via principale va rilevata la specifica illegittimità costituzionale della parte finale del comma nono, ove si dispone che «decorsi trenta giorni, in caso di inadempienza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, provvede automaticamente in via sostitutiva il commissario del Governo».

L'illegittimità costituzionale appare macroscopica sotto diversi profili. Intanto tale disposizione comporterebbe essa stessa una diretta attività amministrativa statale nella provincia autonoma di Trento, il che è già escluso dalle disposizioni sopra ricordate.

In secondo luogo, la previsione di un potere sostitutivo statale da un lato espressamente definito come «automatico», dall'altro collegato ad un termine assurdamente breve appare solo perciò costituzionalmente illegittimo. Da un lato infatti l'automatismo non consente quel dialogo tra Stato e regioni e province autonome sulle ragioni del ritardo e sui tempi necessari, in violazione del principio di leale collaborazione. Dall'altro non si può non considerare che secondo la legge le regioni e province autonome avrebbero trenta giorni per fare, in una situazione di evidente difficoltà, ciò che gli enti territoriali direttamente interessati non sono riusciti a fare in 180 o 120 giorni. Anche in questo caso sembra evidente la lesione dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita a tali enti, nonché del principio di buon andamento dell'amministrazione. La lesione sarebbe poi ancora più enorme se il potere sostitutivo statale dovesse intendersi come riferito non solo all'inerzia regionale e provinciale nel sostituirsi a propria volta agli enti territoriali, ma anche all'eventuale ritardo regionale nell'approvazione dei piani di cui al comma quarto.

Infine, del tutto evidente è l'illegittimità costituzionale della attribuzione della competenza sostitutiva al Commissario del Governo. È pacifico infatti nella giurisprudenza costituzionale che — nel vigente quadro posto dalla Costituzione — poteri sostitutivi nei confronti delle attività amministrative di competenza regionale «possono essere attribuiti soltanto ad organi di Governo» e che «tali non sono i Commissari» (sent. n. 342 del 1994, con richiamo alle sentt. 43/1992, 386/1991, 117/1988).

2. — Ulteriori specifiche illegittimità costituzionali dell'art. 4 in relazione al suo contenuto. In via subordinata.

Altre censure relative all'art. 4 investono direttamente i singoli meccanismi da esso stabiliti. Poiché l'interesse della provincia si fonda sulla loro applicabilità anche ad essa, e tale applicabilità verrebbe meno in caso di accoglimento della censura principale, essi sono qui formulati in via subordinata, ove in denegata ipotesi la censura principale non risultasse accolta.

a) Illegittimità costituzionale del comma terzo in quanto, in violazione del principio di legalità sostanziale demanda un potere generale di indirizzo al Ministro della pubblica istruzione.

Secondo il comma terzo dell'art. 4 il Ministro della pubblica istruzione, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge (ma il termine non ha carattere perentorio) provvede con proprio decreto (sentita la Conferenza Stato-regioni) a fissare «gli indirizzi volti ad assicurare il coordinamento degli interventi ai fini della programmazione scolastica nazionale».

Ora, tale disposizione da un lato viola il principio di collegialità governativa degli atti di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni, principio codificato dall'art. 2, comma terzo, lett. *d)* della legge n. 400 del 1988, in attuazione di «un principio desumibile dalla Costituzione» (come stabilito nella sent. n. 124 del 1994, punto 17 in diritto), e vincolante lo stesso legislatore statale; come dall'altro viola il principio di legalità sostanziale degli atti di indirizzo e coordinamento più volte riconosciuto da codesta ecc.ma Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 150 del 1982.

La disposizione in esame, infatti, non contiene nessuna indicazione sul contenuto possibile o necessario dell'atto, limitandosi a riportarne in modo generico e tautologico la finalità (indirizzo a fini di coordinamento programmatorio).

Può essere fatto qui richiamo alla decisione di codesta ecc.ma Corte n. 355 del 1993, che ha sancito l'illegittimità costituzionale di una disposizione che nel disporre un potere di indirizzo «si limita a definire gli oggetti che dovranno essere disciplinati», ma «non determina affatto i principi o gli orientamenti di massima destinati a delimitare la discrezionalità del Governo nell'esercizio della funzione» (punto 21 in diritto). Si può solo aggiungere che nel presente caso la disposizione legislativa non definisce neppure gli oggetti dell'atto di indirizzo, e che certamente i vizi della disposizione non possono considerarsi corretti dal mero obbligo procedurale di «sentire» la conferenza Stato-regioni.

b) Illegittimità del comma nono, in quanto prevede la perentorietà del termine dato alle regioni e province autonome per l'approvazione e trasmissione al Ministero dei piani generali triennali per l'edilizia scolastica e in quanto prevede un potere sostitutivo automatico dello Stato, assegnato inoltre al Commissario del Governo.

Il comma quarto dell'art. 4 prevede che «le régioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione» del decreto ministeriale per la ripartizione dei fondi, «approvano e trasmettono al Ministro della pubblica istruzione i piani generali triennali contenenti i progetti preliminari, la valutazione dei costi e l'indicazione degli enti territoriali competenti per i singoli interventi». Si dispone inoltre che «entro la stessa data le regioni approvano i piani annuali relativi al triennio» (cioè, sembra, i piani annuali per l'intero triennio). Ed il comma nono dello stesso articolo stabilisce il carattere perentorio di tale termine.

Ora, risulta del tutto evidente che si tratta di una attività programmatoria ampia e complessa, che necessita di raccordi tra una pluralità di diversi enti ed amministrazioni, la quale non può affatto — senza violazione dell'autonomia amministrativa e dello stesso art. 97 Cost., essere compressa nel termine perentorio di novanta giorni.

L'illegittimità costituzionale sarebbe poi aggravata se si dovesse intendere che il potere sostitutivo previsto dallo stesso comma nono, disponendo che «decorsi trenta giorni, in caso di inadempienza delle regioni o delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, provvede automaticamente in via sostitutiva il commissario del Governo» si applica non, o non solo, all'attività regionale da compiersi in caso di inerzia degli enti locali, ma alla stessa attività regionale di programmazione.

Per vero, tale interpretazione sembra contraddetta dalla consecutività della frase ora riportata rispetto all'obbligo regionale e provinciale di subentrare in via sostitutiva agli enti locali, ed anche dalla previsione del termine di 30 giorni: previsione che ha un senso (pur essendo comunque insufficiente) se riferito all'inerzia delle regioni e province autonome nel provvedere in via sostitutiva, ma non ha senso alcuno se riferito all'attività di cui al comma quarto, dato che comunque le regioni e provincie autonome non potrebbero provvedere dopo la scadenza del termine perentorio.

Si noti però che, escluso il potere sostitutivo statale, l'inutile decorso del termine «perentorio» determinerebbe la paralisi dell'intera legge, e la completa frustrazione del suo intento. Evidenti risultano dunque in ogni modo l'incostituzionalità e l'irrazionalità della legge.

In ogni modo, sia il potere sostitutivo in sé considerato che la sua concreta disciplina appaiono lesivi dell'autonomia provinciale, nei termini già sopra illustrati.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 5 in quanto assoggetta la provincia autonoma a cosiddette «norme tecniche quadro» costituenti in realtà una anomala forma di indirizzo e in quanto consente agli enti territoriali la provvisoria sostituzione della legislazione regionale con precedenti e superati indici ministeriali.

Secondo l'art. 5, comma primo, il Ministro della pubblica istruzione (di concerto con quello dei lavori pubblici, tenuto conto delle proposte dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica) «adotta, con proprio decreto, le norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati ed omogenei sul territorio nazionale».

Che tali indici siano destinati ad operare anche per la ricorrente provincia risulta chiaro dal comma secondo, ove si stabilisce che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma primo, approvano specifiche norme tecniche per la progettazione esecutiva degli interventi».

La ricorrente provincia è ben consapevole che codesta ecc.ma Corte costituzionale con costante giurisprudenza ha ammesso poteri statali di coordinamento tecnico, esonerandoli dai rigorosi requisiti elaborati per gli atti di indirizzo e coordinamento.

Il fatto è tuttavia che sotto la veste di norme tecniche-quadro (dizione già da sé contraddittoria, dato che se una norma è tecnicamente vincolata non può avere carattere di «quadro», ma deve avere carattere strettamente oggettivo, valevole ovunque in virtù di regole tecniche) è qui prevista una sorta di normativa quadro di carattere urbanistico ed edilizio, in sovrapposizione alle corrispondenti normative regionali e provinciali.

D'altronde, a riprova che tali normative fanno pienamente parte della competenza costituzionale della provincia autonoma, si consideri che essa già con decreto del presidente della Giunta provinciale 9 agosto 1976, n. 17-69 ha approvato le Norme relative agli indici di funzionalità didattica, ai diversi modelli edilizi e alle componenti costruttive per i diversi tipi di scuola, norme che vengono applicate oramai da circa venti anni, e che perfettamente corrispondono alle esigenze specifiche del territorio provinciale: sicché un sistema normativo da tempo stabilito e perfettamente «funzionante verrebbe sconvolto da normative nazionali del tutto avulse dal contesto locale.

Un intervento statale sul punto dovrebbe avere piuttosto carattere orientativo, rivolto a mettere a disposizione di tutte le regioni le esperienze più significative, vincolante semmai nei risultati che devono essere conseguiti, nella logica degli atti di indirizzo, senza però produrre un sistema normativo autonomo e sostitutivo di quello provinciale attualmente in vigore.

Si noti poi che il comma terzo dell'art. 5 stabilisce che in sede di prima applicazione e fino all'approvazione delle norme regionali di cui al comma secondo, possono essere assunti quali indici di riferimento quelli contenuti nel decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 novembre 1975».

Ora, se il legislatore avesse statuito che nell'attesa delle nuove norme, si può fare riferimento a quelle sinora vigenti non vi sarebbe alcun problema. Ma nella sua formulazione letterale la disposizione statale impone di fare riferimento allo specifico decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 novembre 1975: ovvero ad una normativa che, in provincia di Trento, non è più vigente sin dal 1976, essendo stata superata — in diritto e in fatto — dalla successiva normativa cui si è ora fatto riferimento. Ed è palese l'assurdità e l'incongruenza di consentire agli enti territoriali trentini (o addirittura costringerli) a ritornare alla precedente normativa, la cui inadeguatezza attuale è in sostanza riconosciuta dallo stesso articolo di cui si tratta, ponendo irragionevolmente ed illegittimamente nel nulla la specifica normativa trentina.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7 comma quarto, in connessione con il comma primo, in quanto impone alle province autonome di realizzare articolazioni dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica in base ad indirizzi definiti dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica.

L'art. 7 prevede la realizzazione di una anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica. Tale anagrafe si articola per regioni, ed il comma quarto impone ad esse, ed alle province autonome, di realizzare «le rispettive articolazioni dell'anagrafe nazionale... in base agli indirizzi definiti dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica».

È opportuno precisare che la ricorrente provincia non contesta affatto la realizzazione di una anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, intesa come insieme di elementi conoscitivi diretti, come afferma il comma primo «ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico». Né la provincia contesta il dovere di fornire i dati relativi al proprio territorio secondo «la metodologia e le modalità di rilevazione» determinata dal Ministro ai sensi del comma secondo: essendo ovvio e da condividere che la rilevazione e l'elaborazione dei dati può condurre a risultati significativi soltanto sulla base di una metodologia unitaria. Nella determinazione delle metodologie può infatti vedersi la manifestazione di un vero coordinamento tecnico, quale ritenuto ammissibile da codesta ecc.ma Corte costituzionale, con riferimento alle metodologie statistiche, con sent. n. 139 del 1990.

Ciò che invece, ad avviso della ricorrente, viola le prerogative assicurate dalla Costituzione e dallo Statuto di autonomia è l'interferenza con l'organizzazione degli uffici provinciali determinata dall'obbligo di istituire una «articolazione» dell'anagrafe, e di organizzarla «in base agli indirizzi definiti dall'Osservatorio».

In primo luogo deve contestarsi l'obbligo di costituire l'articolazione locale dell'anagrafe nazionale, obbligo che contraddice la libertà organizzativa della provincia. Con la sentenza n. 139 del 1990, in tema di uffici di statistica, codesta ecc.ma Corte ha statuito che il vincolo alla costituzione in ogni regione di tale ufficio poteva giustificarsi sulla base di un interesse infrazionabile ed imperativo, dato che «non può darsi un sistema statistico integrato su base nazionale, né comunque può pensarsi che esso possa funzionare adeguatamente, in mancanza di uffici statistici operanti al livello delle regioni o delle province autonome (punto 2 in diritto). Solo perciò tale vincolo ha superato «quel rigoroso scrutinio che legittima la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni».

Nel caso delle articolazioni dell'anagrafe dell'edilizia scolastica non si può certo dire altrettanto. Del tutto assenti sono quella complessità, capillarità e costanza delle rilevazioni che rendono necessario il contatto quotidiano tra struttura centrale e nodi periferici del servizio di statistica, e prima ancora l'esistenza di questi nodi come stabile interfaccia della struttura centrale.

Evidente risulta invece che l'anagrafe dell'edilizia scolastica è semplicemente un archivio centrale di dati, costituito sulla base di informazioni locali.

A riprova si consideri che la legge n. 109 del 1994, in tema di lavori pubblici, ha bensì costituito un apposito Osservatorio, ma non ha affatto previsto un sistema integrato basato su uffici statali e uffici regionali sezionalmente unificati, ma ha correttamente previsto (art. 4, comma quindicesimo) che esso opera in collegamento con analoghi sistemi di osservazione delle altre amministrazioni, ed in particolare delle regioni.

Sembra palese che il sottosistema dell'edilizia scolastica, per quanto importante possa essere, non ha alcuna ragione di organizzarsi in ordinamento sezionale paragonabile a quello del Servizio statistico nazionale. D'altronde, mentre l'ufficio di statistica può organizzarsi in forma relativamente autonoma e separata nell'apparato amministrativo provinciale, l'articolazione dell'anagrafe non lo potrebbe per evidenti ragioni dimensionali, e si tradurrebbe soltanto in una forma di codipendenza di uffici provinciali, in violazione della piena ed esclusiva capacità della Provincia di disporre del proprio ordinamento degli uffici, sancita dall'art. 8, n. 1) dello Statuto.

A maggior ragione risulta poi illegittimo l'obbligo di costituire le articolazioni dell'anagrafe realizzare «in base agli indirizzi definiti dall'Osservatorio per l'edilizia scolastica». Si noti che tali indirizzi non possono avere che carattere amministrativo-organizzativo, dato che tutto quanto riguarda le metodologie e le modalità di rilevazione è oggetto di autonomo e diverso potere ministeriale.

Evidente è dunque la lesività di un simile potere di indirizzo, che non sarebbe ammissibile neppure se attribuito agli organi di Governo, neppure se fossero specificati (di nuovo in base al principio di legalità sostanziale) l'oggetto degli indirizzi ed i criteri cui attenersi. Qui invece manca la ragione, manca la legittimazione dell'organo investito, manca la definizione dell'oggetto e mancano i criteri di esercizio.

Tutto ciò premesso, la ricorrente, provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli e disposizioni impugnati, per violazione della Costituzione e dello Statuto di autonomia, così come indicato in premessa ed illustrato nel ricorso.

Padova-Roma, addì 16 febbraio 1996

Avv. prof. FALCON - Avv. MANZI

96C0293

N. 409

Ordinanza emessa il 17 febbraio 1996 dal pretore di Catania, sezione distaccata di Acireale nel procedimento civile vertente tra Leonardi Giuseppe e il Ministero delle Finanze

Contenzioso tributario - Tasse sulle concessioni governative - Controversie - Esperibilità dell'azione giudiziaria anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, artt. 11 e 12).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

Ha pronunziato la seguente ordinanza nella causa civile n. 12029 del 1996 promossa da Leonardi Giuseppe, rappresentato e difeso dal dott. proc. Arturo Oliveri del Foro di Catania (via G. Leopardi n. 60); contro il Ministero delle finanze in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, avente per oggetto: Opposizione dell'esecuzione ex art. 615 c.p.c.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato l'11 gennaio 1996 Leonardi Giuseppe esponeva che in data 14 dicembre 1995 gli era stato notificata dall'Ufficio del registro di Acireale intimazione di pagamento entro 30 giorni dalla somma di lire 9.547.000 per abusiva occupazione di suolo demaniale marittimo (mq. 47 con una passerella in cemento e mq 45 con un'aiuola) per il periodo 1989-1994, con diffida di riscossione coattiva in caso di mancato pagamento. Il ricorrente proponeva opposizione all'esecuzione *ex* art. 615 c.p.c. avverso detta intimazione, in quanto:

a) riguardo alla passerella in cemento, egli doveva ritenersi estraneo all'occupazione, così come accertato dal pretore di Acireale con sentenza del 4 luglio 1977 pronunziata nel procedimento penale a suo carico per abusiva occupazione di suolo demaniale marittimo;

b) per quanto riguarda l'aiuola, era stata presentata istanza di revisione alla Capitaneria di Porto di Catania, atteso che la zona demaniale non era stata mai delimitata in contraddittorio coi proprietari dei terreni limitrofi (come impone il codice della navigazione).

L'opponente chiedeve, pertanto, dichiararsi la nullità e l'infondatezza dell'intimazione e frattanto sospendersi gli effetti della stessa, con vittoria di spese.

Fissata l'udienza per la comparazione delle parti, si costituiva il Ministero delle Finanze, che eccepiva:

a) l'inammissibilità dell'opposizione, siccome proposta con ricorso anziché con citazione;

b) l'infondatezza dell'opposizione per mancanza di forza esecutiva dell'intimazione opposta.

Pertanto, il Ministero delle Finanze chiedeva il rigetto dell'opposizione, con vittoria di spese.

MOTIVAZIONE

È pacifica fra le parti la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria (la materia non rientra infatti nella competenza delle commissioni tributarie, così come stabilita dai d.-l. 31 dicembre 1992 n. 545 e n. 546).

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito soltanto che l'intimazione emessa dall'Ufficio del registro di Acireale non è titolo esecutivo e non è neppure assimilabile al precetto (che avrebbe dovuto fare riferimento al titolo esecutivo), traendone la conseguenza dell'inammissibilità dell'opposizione per forma (avrebbe dovuto essere proposta con citazione) e per presupposto (manca il titolo esecutivo).

Dopo l'abrogazione dell'art. 7 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 641 (che faceva rinvio al r.d. 14 ottobre 1910 n. 639) ad opera dell'art. 130 del d.P.R. 28 gennaio 1988 n. 43, la riscossione delle tasse sulle concessioni governative (e quindi anche di quelle relative all'occupazione di suolo demaniale) avviene in base alla procedura prevista dall'art. 67 dello stesso d.P.R. n. 43/1988.

Tale norma prevede che a seguito dell'invito al pagamento l'ufficio finanziario competente formi il ruolo relativo ai contribuenti per cui si procede alla riscossione coattiva.

È quindi il ruolo (e non l'intimazione di pagamento) che costituisce il titolo escutivo.

Quindi, nel caso in esame, non essendo stato ancora formato il ruolo, non c'è titolo esecutivo e quindi non ci può essere opposizione all'esecuzione.

Nel caso in esame c'è soltanto una controversia relativa all'applicazione della tassa di concessione governativa per l'occupazione (abusiva) di suolo demaniale; controversia che avrebbe dovuto essere introdotta con citazione e non con ricorso al giudice dell'esecuzione.

Tuttavia, poiché l'atto ha raggiunto il suo scopo (il Ministero delle finanze si è costituito e ha accettato il contraddittorio) la questione della forma dell'atto introduttivo deve ritenersi superata (Cass. 11 maggio 1954 n. 1477; Cass. 25 ottobre 1965 n. 2255).

Nessuna delle parti ha fatto questione di competenza per materia o valore o territorio, per cui questo Pretore è chiamato a decidere nel merito detta controversia.

C'è però da superare il problema della pregiudizialità amministrativa posto dagli artt. 11 e 12 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 641.

Da dette norme si desume che il ricorso all'autorità giudiziaria è possibile solo dopo l'esperimento del ricorso all'Intendenza di Finanza (o al Ministro, nel caso di mancata decisione da parte dell'Intendente entro 180 giorni) e solo dopo la decisione negativa di dette autorità ovvero dopo che siano decorsi centottanta giorni senza alcuna decisione di parte di dette autorità.

Nel caso in esame, poiché non risulta che l'opponente abbia esperito ricorso amministrativo, l'azione giudiziaria sarebbe (in base agli artt. 11 e 12 d.P.R. n. 641 del 1972) improcedibile (o inammissibile).

Nello stesso senso cfr. tribunale di Torino, sentenza 30 luglio 1993, Soc. Ipa c. Min. Finanze (in Foro It. Rep. 1994 voce Concessioni governative n. 22).

Senonché ciò contrasta col principio varie volte affermato dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 255 del 1994, n. 406 del 1993, n. 15 del 1991, e n. 530 del 1989), secondo cui «la tutela giudiziaria, non può essere differita o subordinata al preventivo esperimento di ricorsi amministrativi», in quanto ciò violerebbe l'art. 24 della Costituzione.

Poiché questo pretore possa decidere nel merito occorre, quindi, che la Corte costituzionale rimuova il limite della pregiudizialità amministrativa stabilito dagli artt. 11 e 12 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 641.

Cosa che non può esser fatta da questo pretore in via interpretativa, perché la legge è chiara e non consente diversa interpretazione.

P. Q. M.

Sospende il giudizio in corso;

Dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale di cui in motivazione;

Ordina che questa ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Acireale, addì 17 febbraio 1996

Il pretore: STURIALE

96C0585

N. 410

Ordinanza emessa il 1° dicembre 1995 dalla commissione tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da Verrone Elena, contro D.R.E. Lazio

Tributi in genere - Imposte dirette - Indennità di esproprio o somme percepite a seguito di cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi, nonché somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva, conseguente ad occupazioni d'urgenza divenute illegittime, relativamente a terreni destinati ad opere pubbliche ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica - Tassabilità con effetto retroattivo, rispetto alla data di entrata in vigore della norma impugnata - Asserita lesione del principio di eguaglianza e del principio della capacità contributiva - Violazione del diritto di proprietà dell'espropriando - Irrazionalità.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 11, nono comma).

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

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 6678/94 presentato il 9 febbraio 1994 (avverso: S/Rif su i.rimb, - imp. inden. espr.) da: Verrone Elena residente a Roma, in via Manlio De Veroli, 6, contro le D.R.E. Lazio (V. del Clementino).

Con ricorso proposto in data 9 febbraio 1994 la sig.a Elena Verrone ha impugnato il silenzio-rifiuto dell'Intendenza di finanza relativo all'istanza di rimborso, presentata con raccomandata del 5 novembre 1993 delle somme versate ai sensi dell'art. 11, commi 5 e segg. della legge 30 dicembre 1991, n. 413.

A sostegno della propria opposizione la ricorrente ha eccepito:

1) l'illegittimità costituzionale del citato art. 11, comma 9 nella parte in cui equipara alle plusvalenze di cui all'art. 81, lett. *b)* del T.U. n. 917/1986 indennizzi, il cui ammontare è stato stabilito dall'UTE e che costituiscono il ristoro per la sottrazione forzata di un bene immobile facente parte di un patrimonio privato;

2) che il terreno in questione non è ricompreso nelle zone A, B, C, D.

All'udienza di discussione del 24 novembre 1995 il Collegio si è riservato la decisione ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636.

Sciolta la riserva all'odierna Camera di consiglio la commissione osserva quanto segue.

L'art. 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 intende l'applicazione della disciplina delle plusvalenze di cui all'art. 81 del TUIR 22 dicembre 1986, n. 917 alla percezione, da parte di soggetti che non esercitano imprese commerciali, di indennità di esproprio o di somme percepite a seguito di cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi nonché di somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni di urgenza divenute illegittime relativamente a terreni destinati ad opere pubbliche o a infrastrutture urbane all'interno delle zone omogenee di tipo A, B, C, D ed F di cui al d.m. 2 aprile 1968 overo ad interventi di edilizia residenziale pubblica ed economico popolare di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167 e successive modificazioni. Tale regime si applica anche alle somme a tali titoli percepite successivamente al 31 dicembre 1988 e sino all'entrata in vigore della citata legge n. 413/1991 se l'incremento di valore non è stato assoggettato all'INVIM.

Detta previsione, come eccepito dalla parte, si presenta in contrasto con il dettato costituzionale. La stessa invero è lesiva, del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione in quanto prevedendo il realizzo di plusvalenze, tassabili ai fini dell'IRPEF, in corrispondenza di atti traslativi necessitati, equipara l'espressione alla speculazione che attiene all'autonomia privata dei soggetti interessati, colpendo sia i pagamenti conseguenti all'esercizio del proprio potere di supremazia da parte delle pubbliche autorità che i guadagni connessi all'incremento di valore che l'immobile oggetto di libera contrattazione, ha acquistato in ragione del decorso del tempo unito ad altri elementi (miglioramenti in genere) appare, altresì violato l'art. 53 della Costituzione perché con tale imposizione vengono prese in considerazione somme che non rappresentano «ricchezza nuova» cioè redditi o guadagni ma un mero ristoro della soggezione a procedimenti oblatori ed inoltre assoggettando a prelievo fiscale retroattivo eventi pregressi che hanno esaurito nel tempo i loro effetti economici o patrimoniali e non possono, quindi, essere indici di capacità contributiva la disposizione in argomento opera una dissociazione temporale tra imposizione e presupposto.

Dalla retroattività della norma di cui all'art. 11, comma 9, discende anche la lesione dell'art. 42 della Costituzione nella parte in cui dispone la tassazione anche nell'ipotesi di cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi anteriori all'entrata in vigore della legge dato che l'espropriando, al momento della determinazione consensuale dell'indennizzo, non poteva supporre l'ulteriore compressione del proprio diritto di proprietà dovuta alla diminuzione derivante dall'imposizione.

Infine la disposizione di cui trattasi si palesa illogica e irrazionale sotto il profilo che lo stesso evento che non è ritenuto idonea manifestazione di capacità contributiva ai fini dell'INVIM è reputato tale per l'IRPEF.

P. Q. M.

La commissione visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti e sospende il giudizio;

Ordina che a cura della segreteria questa ordinanza sia notificata alla ricorrente, alla D.R.E., al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, addì 1° dicembre 1995

Il relatore: GIORGETTI

Il presidente: FILOCAMO

96C0586

N. 411

Ordinanza emessa il 16 marzo 1996 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Lucera nel procedimento penale a carico di Fratello Nicola

Processo penale - Misure cautelari personali - Adempimenti esecutivi - Deposito in cancelleria dell'ordinanza cautelare, insieme alla richiesta del pubblico ministero e agli atti presentati con la stessa - Facoltà dell'indagato e del difensore di estrarre copia degli atti depositati senza la preventiva autorizzazione dell'autorità giudiziaria (nel caso di specie richiesta e negata) - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in sede di riesame (art. 309, ottavo comma, del cod. proc. pen.) - Lesione del diritto di difesa.

C.P.P. 1988, art. 293, terzo comma).

Cost., artt. 3 e 24).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Letta la richiesta dell'avv. Leonardo Panzano nell'interesse di Nicola Fratello, indagato nel proc. pen. n. 386/96 RGNR e n. 282/1996 r gip, attualmente sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari, con la quale si chiedeva l'autorizzazione ad estrarre copia del fascicolo riguardante gli atti relativi all'emissione del provvedimento restrittivo prima dell'interrogatorio a mente dell'art. 293, terzo comma c.p.p.;

Rilevato che quest'ufficio, il 14 marzo 1996 rimetteva gli atti al p.m. con richiesta d'indicare gli atti da presentare a corredo della richiesta, in virtù della richiesta avanzata dalla difesa;

Preso atto che il p.m. con provvedimento in pari data, replicava negativamente sostenendo che: ... non ritiene di doversi indicare alcun atto, né tanto meno di mostrarlo al difensore dell'indagato per copie o per altro; siamo nella fase ancora precedente all'interrogatorio dell'indagato, il quale non può quindi prendere cognizione delle accuse se non in sede di contestazione dei gravi indizi, da parte del g.i.p. che ha emanato la misura cautelare, essendo ovvio il pericolo altrimenti di precostituzione di difese di comodo; peraltro sia la norma dell'art. 293 c.p.p. come novellata, sia la prima interpretazione della stessa, indicano espressamente che va dato avviso del deposito (e solo di questo!) al difensore; mentre nel caso di specie tutti gli atti sono stati già trasmessi con l'intera richiesta (l'intero fascicolo) dal p.m. al g.i.p. perché tutti ritenuti utili e rilevanti per i gravi indizi e le esigenze cautelari ...;

Rilevato, inoltre, che nell'udienza camerale del 15 marzo 1996, data per la quale era stato fissato l'interrogatorio dell'indagato, il difensore, al fine di poter esercitare validamente il diritto di difesa, ha preliminarmente eccepito la violazione dell'art. 293, terzo comma, c.p.p. in quanto non gli era stato dato avviso del deposito dell'ordinanza custodiale e degli atti depositati dal p.m. prima dell'interrogatorio, dei quali poter estrarre copia;

Atteso che, preliminarmente all'espletamento dell'interrogatorio, deve procedersi al vaglio dell'istanza formulata dalla difesa, già depositata agli atti sin dal 14 marzo 1996 e sulla quale questo giudice non si è ancora pronunciato, che appare pregiudiziale ed assorbente rispetto all'ulteriore attività istruttoria da espletarsi;

OSSERVA

L'eccezione preliminarmente sollevata dalla difesa crea indubbiamente dei delicati problemi in ordine alla portata della norma richiamata, in quanto, come può facilmente intuirsi, debbono essere contemperate due opposte esigenze, quella della segretezza delle indagini e quella della libertà della persona sottoposta a misura cautelare.

Com'è noto, a seguito della novella apportata dalla legge 8 agosto 1995 n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa), il comma terzo dell'art. 293 c.p.p. così recita: ... le ordinanze previste dai commi 1 e 2, dopo la loro notificazione o esecuzione, sono depositate nella cancelleria del giudice che le ha emesse insieme alla richiesta del p.m. e degli atti presentati con la stessa. Avviso del deposito è notificato al difensore ... (la parte in corsivo è stata così aggiunta dalla novella).

L'inserzione di queste parole, passata pressocchè inosservata nel vivace dibattito sulle novità introdotte da questa legge, modifca significativamente le modalità d'intervento della difesa nel procedimento *de libertate*, opportunamente consentendole una tempestiva conoscenza non soltanto, come accadeva sino ad oggi, del provvedimento restrittivo eseguito o notificato, ma anche degli elementi che lo sorreggono e della documentazione che il p.m. è

tenuto a trasmettere unitamente alla richiesta. Tale innovazione merita certamente un apprezzamento in quanto coniuga esigenze di garanzia con esigenze di economia processuale. Infatti, prima di quest'interpolazione del terzo comma in esame, la difesa era costretta, per conoscere gli elementi su cui si fondava la misura cautelare, a richiedere surrettiziamente il riesame della stessa ai sensi dell'art. 309 c.p.p. in modo da poter consultare presso la cancelleria del tribunale della libertà la documentazione trasmessa dall'autorità procedente. Spesso accadeva che il difensore acquisiva da questa consultazione elementi di valutazione che, ove conosciuti prima, l'avrebbero dissuaso dall'esperire la richiesta di riesame (così recitava un primo commento alla norma da parte di Glauco Giostra).

Anche, e soprattutto, sulla scorta dei principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 219 dell'8 giugno 1994 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 301 c.p.p.) circa il contemperamento dell'esigenza di segretezza delle indagini con quella della libertà personale, deve ritenersi che il difensore possa prendere visione di tutto ciò che il p.m. ha portato a conoscenza del giudice per ottenere l'emanazione del provvedimento cautelare.

Orbene, argomentando per analogia con l'art. 309, ottavo comma, c.p.p., come novellato, occorre subito dire che, anteriormente alla modifica, le sezioni unite della Cassazione, a fronte di contrasto giurisprudenziale insorto sull'interpretazione della norma, avevano affermato che nelle procedure *ex* artt. 309 e 310 c.p.p., non sussiste un diritto della parte interessata ad ottenere *de plano* copia degli atti di indagine (Cass SS.UU. 3 settembre 1995, Sciancalepore in CED Cass. n. 200711). In particolare la Corte chiariva che i diritti della difesa erano adeguatamente tutelati dalla possibilità di esaminare gli atti e di estrarne copia informale. Il riconoscimento di un diritto in senso tecnico in tal senso, proseguiva nella motivazione la Corte, oltre ad essere escluso dalla lettera della legge, urterebbe contro lo stesso interesse dell'indagato ad una rapida decisione in ordine al suo *status libertatis*.

Deve dunque ritenersi, sempre argomentando sull'art. 309, ottavo comma, c.p.p., nuova formulazione, che la novella abbia superato l'interpretazione garantista ma anche angusta della citata sentenza delle SS.UU. riespandendo la degradata facoltà di richiedere il rilascio di copia a pieno diritto ad ottenere copia degli atti.

Ma mentre, nell'art. 309, ottavo comma, c.p.p., la novella ha espressamente introdotto la previsione del deposito degli atti sino al giorno prima dell'udienza innanzi al tribunale del riesame e facoltà (ma sarebbe più opportuno definire la facoltà un vero e proprio diritto) da parte del difensore di esaminarli ed estrarre copia, nell'art. 293, terzo comma, c.p.p., il legislatore ha riprodotto l'infelice formula adottata nel citato art. 309, ottavo comma, c.p.p., vecchia maniera.

Un'interpretazione dell'art. 293, terzo comma, c.p.p., in combinato disposto con l'art. 43 disp. att. c.p.p., dunque, subordinerebbe il rilascio delle copie alla preventiva autorizzazione dell'autorità giudiziaria procedente, a mente dell'art. 116, secondo comma, c.p.p.

Un'ovvia deduzione che ne scaturisce da quanto fin qui esposto è che, al di là delle omissioni e dei bizantinismi tipici del legislatore italiano, sarebbe stata opportuna la precisazione (come per l'art. 309, ottavo comma, c.p.p.) circa il diritto del difensore al rilascio di copie, estratti o certificati degli atti depositati ed in difetto del quale, probabilmente, si consoliderà la giurisprudenza nel senso indicato dalla citata sentenza delle SS.UU.

Così argomentando, è di fin troppo evidente chiarezza che il difensore dell'indagato a buon diritto si dolga di non essere stato avvisato del deposito degli atti e, soprattutto, di non aver potuto ancora estrarre copia della documentazione su cui il p.m. ha fondato la richiesta della misura cautelare. Corroborano tale interpretazione i principi di generale garantismo a cui è informato l'ordinamento italiano e, specificatamente, le chiare direttive della legge di delega legislativa al Governo per l'emanazione del Nuovo codice di procedura penale sull'assoluta parità tra accusa e difesa (legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, direttiva n. 3).

Ma, a questo punto, occorre valutare le argomentazioni opposte dal p.m. che questo giudice certamente non ignora, proprio per le delicatissime conseguenze di ordine processuale e sostanziale che vanno a scaturire.

L'accusa, certamente non a torto, paventa che l'invocato garantismo ed un'eccessiva anticipazione della *discovery* (si prendano ad esempio particolari indagini sulla criminalità organizzata) caduchino sotto ogni aspetto le attività inquirenti: è lo stesso p.m., nella sua relazione, ad esprimere le sue ferme riserve sull'anticipata cognizione delle fonti d'accusa da parte dell'indagato che potrebbe precostituirsi difese di comodo, sottolineando che il dettato della legge non prevede espressamente il rilascio delle copie di atti ma soltanto dell'avviso di deposito di questi e che la fase in cui si chiede il rilascio di tale documentazione, precede l'interrogatorio, sede unica e privilegiata per la contestazione degli indizi di colpevolezza.

Da queste scarse, ma importanti battute dell'accusa, questo giudice ritiene di estrapolare alcuni principi da lei vocati, egualmente degni di valutazione come quelli prospettati dalla difesa:

a) un rigido criterio interpretativo della norma di natura letterale (il diritto qui invocato dalla difesa non stato voluto dalla legge, ché, altrimenti, come la novella apportata all'art. 309, ottavo comma, c.p.p., lo avrebbe spressamente sancito secondo il noto adagio *ubi lex voluit dixit*) a mente dell'art. 12, primo comma, delle preleggi;

b) la netta distinzione tra la fase che precede l'interrogatorio e quella eventualmente successiva;

c) un generico, ma pur intuitivo e palpabile timore della conoscenza degli elementi d'accusa da parte delndagato e la concreta possibilità di opportune difese precostituite a nocumento delle indagini ed anche della enuinità delle prove, che potrebbero essere compromesse sino alla data dell'interrogatorio, laddove costui conosca fonti degli indizi di colpevolezza a suo carico.

In definitiva, il p.m., sia pure implicitamente, sottolinea le gravi ragioni di convenienza e di opportunità a utela della segretezza, a cui sostanzialmente si ispira il sereno svolgimento del suo ministero anche in ipotesi di ompressione dei diritti individuali e quindi non di *favor rei*.

Ma a queste pur pregevoli argomentazioni, possono opporsi ragioni altrettanto valide e che certamente debono essere sottolineate: in primo luogo a quanto esposto *sub a)* può replicarsi con il dettato dell'art. 12, secondo omma, delle preleggi che, per l'interpretazione della norma, fa riferimento a disposizioni che regolano casi simili , in difetto ancora, dei principi generali che regolano l'ordinamento giuridico dello Stato. Quindi, ben si potrebbe ddurre come caso analogo quello dell'art. 309, ottavo comma, c.p.p., come recentemente novellato ed interpretare el senso indicato dalla difesa (è appena il caso di precisare che il divieto d'analogia nelle leggi penali ed eccezioali, deve essere inteso limitatamente al diritto sostanziale e non a quello processuale).

La seconda obiezione che si può muovere alla distinzione operata dal p.m. circa le fasi precedenti e successive ll'interrogatorio è quella operata dalla Suprema Corte nella citata motivazione della sentenza a SS.UU. dell'8 giugno 1994, n. 219 (in Cass. pen., novembre 1994, 1637): ... quando l'indagato sia già assoggettato ad una misura autelare, come appunto disciplinato dall'art. 301 citato, che riguarda la rinnovazione del relativo provvedimento, non sussistono ragioni valide per escludere l'esercizio del diritto di difesa ... E quindi deve concludersi che le esigenze di segretezza possono giustificarsi, in materia di libertà personale, soltanto sino a quando non viene eseguita la misura cautelare.

In questo caso, pertanto, la difesa può argomentare *a contrariis* secondo quanto sostenuto dal p.m. innanzi *sub b)* per sottolineare l'infondatezza di fasi precedenti e fasi successive all'interrogatorio, perché la misura cautelare è stata già eseguita e, quindi, non possono opporsi motivi di segretezza.

Anche per quanto paventato *sub c)*, alla pur legittima tutela della «ragion di Stato» non può pretendersi, di contro, il sacrificio dei diritti personalissimi e fondamentali della libertà dell'individuo, sanciti espressamente nella Carta fondamentale (Cost.: art. 13, primo comma; art. 24, secondo comma) e nei trattati internazionali (legge 4 agosto 1955, n. 848, art. 6, commi 1 e 2 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 maggio 1952).

Questo giudice, pertanto, informandosi ai criteri garantisti ed ai principi dell'ordinamento indirizzati politicamente dalla Costituzione, ritiene che il legislatore, nel promulgare la novella dell'agosto 95 sulle norme della custodia cautelare abbia operato un vistoso *lapsus* legislativo, omettendo la previsione, nell'art. 293, terzo comma, del diritto da parte del difensore, di poter estrarre copia degli atti depositati dal p.m. nella cancelleria del giudice che ha emanato la misura cautelare che questi ha posto a base del suo provvedimento.

Non si comprenderebbe, altrimenti, lo stridente contrasto con quanto, invece appositamente previsto nella novella dell'art. 309, ottavo comma, c.p.p., dove, alla fin fine, sono tutelate situazioni antologicamente uguali. Infatti, per come si è detto prima, non ha alcuna rilevanza la fase precedente o successiva all'interrogatorio perché quando è stata eseguita la misura cautelare, il difensore, con una immediata impugnativa al tribunale del riesame, *ex* art. 309 c.p.p., ha il diritto di prendere visione ed estrarre copia. Ed è quello che sin ad oggi si faceva per conoscere le fonti accusatorie, mettendo in moto un'attività giurisdizionale, quando lo si sarebbe potuto, molto più semplicemente ed economicamente, chiedere al cancelliere del giudice che aveva emanato il provvedimento ....

Se si assume questo dato come premessa fondamentale, allora ben si comprende che due situazioni uguali, quella del 293, terzo comma, c.p.p. e quella del 309, ottavo comma, c.p.p., sono irragionevolmente discriminate nel dettato della legge che non prevede nell'una e prevede, invece nell'altra.

Né si potrà invocare la compressione del diritto di difesa come ad esempio nell'art. 104, terzo comma, c.p.p., dove, per eccezionali esigenze, il colloquio dell'indagato con il suo difensore può essere vietato per un periodo di tempo non superiore a sette giorni, perché tanto è espressamente previsto dalla citata legge delega (art. 2, direttiva n. 6). Ma, allo stesso modo, non esiste alcuna direttiva per quanto riguarda il diritto del difensore ad estrarre copia degli atti, principio del resto pacificamente ammesso in sede di riesame dei provvedimenti cautelari.

È evidente che il silenzio della legge, nell'art. 293, terzo comma, c.p.p., pone delicati problemi interpretativi di rilevanza costituzionale sia in ordine alla disparità di trattamento (della Costituzione art. 3) e sia in ordine alla violazione, per questo, del diritto di difesa (della Costituzione art. 24), di tal che, questo giudice, per tutto quanto esposto e per le delicate problematiche che si pongono, ritiene di investire d'ufficio la Corte costituzionale per la definitiva pronuncia, in quanto, preliminarmente alle decisioni da adottare in ordine alla richiesta difensiva, non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 293, terzo comma, c.p.p., ove non prevede espressamente la facoltà (o diritto) del difensore ad estrarre copia degli atti depositati presso la cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento cautelare (come viene fatto, invece, nell'art. 309, ottavo comma, c.p.p.), per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

P. Q. M.

Il giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale di Lucera, in via incidentale e d'ufficio, rilevando la non manifesta infondatezza di illegittimità costituzionale dell'art. 293, comma terzo, c.p.p., dove non prevede la facoltà dell'indagato e del suo difensore di estrarre copia degli atti depositati presso la cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento cautelare, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, letto l'art. 134 della Costituzione, dispone la trasmissione degli atti relativi a questo processo alla Corte costituzionale perché si pronunci in merito, sospende il presente procedimento, dispone darsi avviso al pubblico ministero in sede, all'imputato, al suo difensore, alla parte offesa ed al suo difensore, se nominato, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Lucera, addì 16 marzo 1996

Il giudice per le indagini preliminari: DELLO PREITE

96C0587

N. **412**

Ordinanza emessa il 23 dicembre 1983 (pervenuta alla Corte costituzionale il 10 aprile 1996) dal tribunale di Roma, sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, nel procedimento penale a carico di Fabriani Mauro.

Processo penale - Codice previgente - Provvedimenti restrittivi della libertà personale - Richiesta di riesame - Revoca da parte del tribunale competente per il riesame per vizi di legittimità (nella specie: carenza di motivazione) - Mancata espressa previsione - Violazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale - Lesione del principio di eguaglianza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P., artt. 263-*bis*, primo comma, e 263-*ter*, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 13, 24 e 111).

IL TRIBUNALE

Ha pronunziato la seguente ordinanza sulla richiesta di riesame di provvedimento restrittivo della libertà personale presentata il 20 dicembre 1983 pervenuta il 22 dicembre 1983 e riguardante Fabriani Mauro, nato a Roma il 23 settembre 1956; imputato di rapina (art. 628 c.p.), non meglio precisata, commessa in Roma, il 14 dicembre 1983, come in atti; tratto in arresto in tale data, 45 minuti circa dopo il fatto, e trovato in possesso di denaro che si assume sottratto alla parte offesa;

Vista la richiesta di riesame del decreto di convalida dell'arresto del prevenuto Fabriani Mauro, emesso dal sost. procuratore della Repubblica di Roma nei confronti del predetto in data 17 dicembre 1983, con il quale decreto veniva fra altro, con il semplice ed unico richiamo all'art. 246 c.p.p., disposto il mantenimento della custodia in carcere dall'interessato medesimo;

Letti gli atti;

OSSERVA

Il decreto di convalida di cui trattasi, corredato, quanto alla sussistenza delle condizioni necessarie e sufficienti per procedere all'arresto, ravvisate dalla polizia giudiziaria al momento dell'intervenuto, da un sintetico riferimento, per giunta prestampato e per ciò stesso «di stile», che omette un qualsiasi cenno alla valutazione del contenuto del rapporto di denunzia e/o del verbale di arresto, ovvero alle modalità del fatto contestato all'imputato, e totalmente privo di un qualsiasi riferimento alle ragioni di opportunità che hanno determinato il pubblico ministero ad ordinare il mantenimento dello stato di carcerazione, si presenta senza alcun dubbio del tutto carente nei suoi elementi essenziali.

Va innanzi tutto ricordato che la corte di cassazione (con la sentenza 26 dicembre 1982/28 febbraio 1983, sezione 6°, imp. Pititto, che va totalmente condivisa) ha esplicitamente affermato che, nel caso di arresto che si assume avvenuto in flagranza ai sensi dell'art. 246 c.p.p. (come modificato dall'art. 2 della legge 12 agosto 1982 n. 532), il provvedimento di convalida emesso dal p.m. o dal Pretore, in quanto comprendente due statuizioni, l'una di carattere dichiarativo (sul riconoscimento della legittimità dell'operato della polizia giudiziaria) e l'altra di natura costitutiva, riguardante la dichiarata sussistenza delle ragioni ritenute idonee ed opportune al mantenimento dello stato di carcerazione, deve considerarsi a tutti gli effetti assimilato ad un mandato o ad un ordine di cattura, del quale deve possedere tutti i requisiti di sostanza; e ciò specie quando il mandato non sia obbligatorio: in tal caso, infatti, valutati gli elementi di cui all'art. 254, secondo comma, c.p.p. può essere disposto, oltre al mantenimento della carcerazione preventiva, la liberazione dell'imputato ovvero una delle misure alternative previste dal terzo comma del citato articolo. Con l'indicazione sentenza, invero, viene a chiare note ribadito il principio grazie al quale vien fatto obbligo al giudice procedente (sia esso pretore o procuratore della Repubblica), di motivare sul mantenimento della custodia in carcere alla stregua degli elementi di cui all'art. 254, secondo comma, c.p.p.

Del resto, se solo si tien conto che il decreto di convalida può costituire l'unico titolo al quale ancorare lo stato di detenzione del giudicabile per tutta la durata del relativo procedimento penale instaurato contro di lui, non può in alcun modo ipotizzarsi che tale sua condizione di privazione della libertà personale possa attuarsi e perdurare nel tempo senza il rigoroso rispetto di tutte le norme che l'ordinamento detta a salvaguardia dei diritti di libertà e di difesa, e prima fra tutte quella che sancisce l'obbligo inderogabile di motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali e segnatamente di quelli che riguardano l'indicata libertà personale (v. l'art. 148, terzo comma, c.p.p., oltre ovviamente agli artt. 13 e 111 della Costituzione).

Fatte tali considerazioni preliminari, va subito rilevato che il provvedimento del 17 dicembre 1983 di cui in epigrafe, proprio perché quanto mai vago sull'effettivo avvenuto controllo sulle condizioni legittimanti l'arresto cd. «in flagranza» e comunque del tutto privo di motivazione in ordine alle ragioni di opportunità ravvisata a sostegno del mantenimento della custodia in carcere dell'inquisito, risulta emesso in palese ed inequivoca violazione, oltre che delle norme già citate, di quelle contenute nell'art. 264, secondo comma, c.p.p. (con riferimento all'art. 246, primo comma, c.p.p.), il quale sancisce che tutti gli ordini o i mandati di cattura debbono contenere la «specifica enunciazione degli indizi di colpevolezza» che emergono a carico della persona nei confronti della quale il provvedimento stesso viene emesso, e nell'art. 254, secondo comma, c.p.p., il quale sancisce che tutti gli ordini o i mandati di cattura (e per quanto detto in precedenza, anche tutti i decreti di convalida dell'arresto) debbono evidenziare le ragioni in base alle quali il giudice ritenga sussistente il pericolo di fuga, o per la acquisizione delle prove «desunti da elementi specifici», ovvero la pericolosità sociale dell'imputato, «desunta dalla sua personalità e dalle circostanze del fatto, in rapporto alle esigenze di tutela della collettività».

Tutto ciò doverosamente premesso:

Considerato che la corte di cassazione, con diverse sentenze (e segnatamente con quella emessa *ad hoc* dalla 1ª sezione penale il 18 gennaio/16 maggio 1983, imp. Nobis), ha esplicitamente affermato che, in sede di riesame dell'ordine o del mandato di cattura (e quindi — si ripete — del decreto di convalida dell'arresto), l'apposita sezione del tribunale competente a pronunziarsi ai sensi dell'art. 263/*ter* c.p.p., può e deve, secondo una corretta interpretazione della legge 12 agosto 1982 n. 532, correlata a principi generali di diritto già contenuti nel codice di

procedura penale, provvedere a sanare le nullità riscontrate nel provvedimento sottoposto a riesame e prima fra tutte quella derivante dal difetto di motivazione, mediante l'esercizio di poteri di «supplenza» (di fatto sostituendosi al primo giudice inosservante degli obblighi impostigli dalla legge), così ovviando alle carenze o ai vizi ravvisati, posto che ogni questione attinente alla legittimità dell'atto impugnato deve essere riservata ad essa corte di cassazione;

Considerato che, sotto tale profilo, sempre secondo quanto si afferma nella citata sentenza, «la legge di riforma è deteriore rispetto al sistema precedente, in cui, in un caso del genere, la Cassazione, investita direttamente della relativa questione (ai sensi dell'art. 263-*bis* c.p.p., nella formulazione anteriore alla legge n. 532/1982; n.d.e.) avrebbe senz'altro annullato il provvedimento impugnato»; che tale «innovazione peggiorativa» appare certamente aliena dalle intenzioni del legislatore del 1982, atteso che lo spirito della nuova legge è chiaramente garantistico, onde potrebbe essersi incorsi, nella formulazione del testo legislativo, in improprietà o lacune di mero carattere formale, tenendo peraltro soprattutto conto della esigenza di razionalizzazione del sistema normativo che impone una imprescindibile correlazione fra le varie norme dell'ordinamento; esigenza richiamata anche recentemente dalla Corte costituzionale in ossequio ad un ben preciso «canone di coerenza» cui tutti debbono conformarsi, ivi compreso il legislatore (v. sentenza n. 204/1982, quantunque promunziata su materia del tutto diversa);

Rilevato, comunque, che, secondo la suddetta impostazione indicata dalla corte di cassazione, il tribunale «del riesame» non solo dovrebbe astenersi da ogni valutazione in ordine a dedotti o evidenti vizi di legittimità del provvedimento di cui trattasi (per l'appunto riservata alla cognizione esicusiva della predetta corte) e limitarsi al solo esame della sussistenza, in concreto, degli elementi necessari e sufficienti a disporre la cattura del giudicabile o a mantenerne lo stato di carcerazione, quantunque non indicati nel provvedimento medesimo (vuoi sotto il profilo della sussistenza di indizi e vuoi sotto quello delle ragioni di opportunità, nel caso di non obbligatorietà della cattura), ma anche a provvedere a sostituirsi al giudice procedente nella formulazione della motivazione mancante o palesemente insufficiente, così compiendo una attività integrativa (e quindi non più di mero «controllo») specificamente volta a conferire legittimità ad un provvedimento che ne era sostanzialmente privo;

che, così operando, verrebbe ad ipotizzarsi la esistenza giuridica di un atto di per sè imperfetto (perché immotivato o con motivazione solo apparente) il quale, mentre produce immediatamente i suoi effetti tipici sulla sfera della libertà personale del cittadino, sarebbe caratterizzato non già da invalidità, bensì da una anomala «legittimità parziale» destinata a raggiungere la sua pienezza al momento della pronunzia del giudice del riesame, nel caso di decisione confermativa con integrazione radicale del provvedimento originario: legittimità parziale che non sembra trovare una ben precisa collocazione nel nostro ordinamento giuridico;

che una siffatta statuizione, oltre tutto, cagionerebbe al giudicabile grave danno, atteso che costui verrebbe a conoscere le ragioni che hanno determinato il proprio arresto, e quindi, ad avere la effettiva possibilità di contestare con cognizione di causa il provvedimento di cattura soltanto quando questo, per l'appunto integrato e completato dal tribunale del riesame in funzione sostitutiva, non potrebbe più essere impugnato nel merito, divenendo, per ciò, inattaccabile secondo le regole del procedimento voluto e creato dalla legge 12 agosto 1982 n. 532; dopo la pronunzia del tribunale, infatti, all'imputato resterebbe la sola possibilità di chiedere la «scarcerazione» o la «revoca del provvedimento restrittivo» o la «libertà provvisoria» secondo il vecchio rito, che esigono notoriamente tempi articolarmente lunghi; in tal modo frustrando le finalità proprie della legge in parola, sottese ad ottenere in tempi brevissimi (e cioè nel termine di tre giorni), un controllo autonomo e collegiale della disposta privazione della libertà personale e dell'atto di restrizione in quanto tale (l'ordine o il mandato di cattura ovvero il decreto di convalida dell'arresto);

Considerato invero che la richiamata impostazione, che si sostiene — come già precisato — derivante dalla formulazione della legge istitutiva dei Tribunali del riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà con contestuale inserimento di essa nel sistema processuale preesistente, può apparire censurabile sotto il profilo della sua legittimità costituzionale, qualora dovesse rivelarsi in contrasto:

1) con l'art. 111 e con l'art. 13 della Costituzione (nei quali è stabilito che «tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati» e che «non è ammessa alcuna forma di detenzione nè qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria»), in quanto di fatto verrebbe riconosciuta ed ammessa la validità ed efficacia di un provvedimento attinente alla privazione della libertà personale del cittadino, al limite anche del tutto privo di motivazione, senza che avverso tale deficienza sia ammissibile un idoneo e diretto mezzo di controllo, esperibile in tempi brevi, come la delicatezza del diritto tutelato impone, e cioè quello previsto ed introdotto dalla legge 12 agosto 1982 n. 532, certamente voluto per accrescere e potenziare la salvaguardia dell'inquisito da ogni abuso (reale o presunto) o negligenza dei giudici cui è istituzionalmente riservato il potere discrezionale di incidere sul diritto alla libertà;

2) con l'art. 24 della Costituzione, che riconosce il diritto di difesa come «diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento», atteso che riconoscendo validità ed efficacia ad un provvedimento giurisdizionale privo di motivazione sulla sussistenza di indizi o sulla opportunità di ordinare o mantenere la cattura del soggetto passivo, costui viene e trovarsi nella materiale impossibilità di contestare l'accusa in modo adeguato in sede di riesame del provvedimento restrittivo in questione, dinnanzi al tribunale competente, non senza aggiungere che egli, in detto momento, è in ogni caso e per giunta impedito a conoscere *aliunde* il contenuto delle emergenze processuali acquisite, comunque allo stato coperte dal segreto istruttorio;

3) con l'art. 3 della Costituzione, che sancisce il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, dal quale scaturisce quello della inviolabilità del diritto ad uguali conseguenze giuridiche da uguali premesse ed uguali presupposti; invero, in applicazione della normativa introdotta con la legge n. 532/1982, così come interpretata dalla Suprema Corte di Cassazione, verrebbero a trovarsi sullo stesso piano e in identica situazione, in ordine alla privazione della libertà, sia il cittadino colpito da un provvedimento nel quale siano specificamente indicate le ragioni che hanno determinato il giudice ad emetterlo, così ponendo il destinatario in condizioni di contestarle, sia il cittadino che tali ragioni gli siano taciute, in violazione di un preciso dovere imposto al giudice dalla legge;

Ritenuto quindi che, per tutte le osservazioni sopra indicate, appare necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263-*bis*, primo coma, c.p.p., e dell'art. 263-*ter* terzo comma, c.p.p. (nella nuova formulazione di cui agli artt. 7 ed 8 della legge 12 agosto 1982 n. 532), nelle parti in cui non prevedono e non consentono esplicitamente che, in sede di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà dinnanzi al tribunale competente, la revoca dei provvedimenti medesimi possa essere adottata, con carrattere di immediatezza, anche soltanto per mere ragioni di legittimità attinenti al mancato rispetto, da parte del giudice procedente, delle precise ed inderogabili norme di legge che disciplinano la emissione dei provvedimenti di cui trattasi;

che la questione si presenta come rilevante per la definizione del giudizio, posto che riguarda direttamente la tutela del diritto alla libertà personale sancito dalla Costituzione e che, in ogni modo, nel caso di specie, l'imputato tuttora ignora le regioni specifiche per le quali è stato condotto e trattenuto in carcere; che — comunque — anche qualora dovesse essere scarcerato nel prosieguo del giudizio, permane nella sua pienezza l'interesse a vedere riconosciuta l'illegittimità del provvedimento adottato nei suoi confronti, vuoi ai fini del computo, a tutti gli effetti, di una carcerazione ingiustamente soffertà, vuoi per poter agire per la riparazione dell'eventuale danno subito;

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

P.Q.M.

*Il tribunale di Roma, sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale degli artt. 263-*bis*, primo comma e 263-*ter*, terzo comma, del c.p.p., nelle parti in cui non prevedono e non consentono esplicitamente che, in sede di riesame dinnanzi al tribunale competente, la revoca dei provvedimenti restrittivi medesimi possa esere adottata, con carattere di immediatezza, anche soltanto per mere ragioni di legittimità attinenti al mancato rispetto, da parte del giudice procedente, delle precise ed inderogabili norme di legge che disciplinano l'emissione dei provvedimenti in questione, per ipotizzabile contrasto con gli artt. 13, 111, 24 e 3 della Costituzione;*

Ordina la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata all'imputato ed al suo difensore, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23 dicembre 1983.

Il presidente: FIORE

96C0588

N. 413

Ordinanza emessa il 20 ottobre 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 12 aprile 1996) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Calcagno Crispino ed altri contro l'I.N.A.I.L.

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

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

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

Impiego pubblico - Computo della indennità integrativa speciale nella determinazione della indennità di buonuscita - Limitazione al 30 per cento della indennità integrativa speciale della quota computabile ai fini del calcolo della indennità di buonuscita - Incidenza sul principio di uguaglianza nonché sui principi della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 243/1993.

(Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 1, 3 e 4).

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 2712/1987 proposto da Calcagno Crispino, Panichi Bertina, Suraci Giuseppe, Oberty Gabriella e Lombardo Vincenzo, rappresentati e difesi dal dott. proc. Gabriella Del Rosso, dall'avv. Giorgio Bellotti e dall'avv. Armando Giallombardo ed elettivamente domiciliati presso lo studio del terzo in Roma, piazza A. Friggeri n. 13 contro l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Schillaci e Cesare Ioppoli presso i quali è elettivamente domiciliato in Roma, via IV Novembre, n. 144 per l'accertamento del diritto alla riliquidazione dell'indennità di buonuscita, tenendo conto, nella base di calcolo, anche dell'indennità integrativa speciale vigente alla data del pensionamento, nonché del diritto alla percezione degli interessi e al risarcimento del maggior danno per il ritardo nell'adempimento;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Inail;

Viste le memorie proposte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 19 ottobre 1994, la relazione del consigliere Guido Salemi e udito, altresì, l'avv. Riccio, per delega dell'avv. Ioppoli, per l'amministrazione resistente.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con atto notificato il 14 dicembre 1987, i ricorrenti indicati in epigrafe, già dipendenti dell'Inail, hanno convenuto in giudizio il predetto Istituto, chiedendo che sia accertato il loro diritto alla riliquidazione dell'indennità di buonuscita con il computo dell'indennità integrativa speciale, nonché a percepire gli interessi e il risarcimento del maggior danno per il ritardo nell'adempimento.

A fondamento della loro pretesa i ricorrenti hanno dedotto la censura di violazione di legge. In particolare, come i medesimi sostengono, il diritto in questione si fonda sulla tacita abrogazione dell'art. 1, terzo comma, lett. *b*), della legge 27 maggio 1959, n. 324, da parte delle disposizioni legislative entrate in vigore e, in particolare, dell'art. 22, secondo comma, della legge 3 giugno 1975, n. 160, della legge 9 ottobre 1971, n. 825 e del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597.

In subordine, gli istanti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 maggio 1959, n. 324, in relazione agli artt. 3, 36, 38 e 97 della Costituzione.

L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio.

Nella memoria depositata il 29 settembre 1994, la difesa dell'Inail ha rilevato che, a seguito della sentenza n. 243/1993 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme [art. 1, terzo comma, lett. *b)* e *c)*, legge n. 324/1959; artt. 3 e 38 d.m. n. 1092/1973; artt. 13 e 26 legge n. 70/1975; art. 14 legge n. 829/1973 e art. 21 legge n. 210/1985] che per i trattamenti di fine rapporto da esse regolate non prevedono «meccanismi legislativi di computo dell'I.I.S.», è intervenuta la legge 29 gennaio 1994 n. 87 (recante «norme relative al computo dell'I.S.S. nella buonuscita dei pubblici dipendenti») che, a modifica del previgente assetto normativo, ha dettato la nuova disciplina della materia, consentendo il computo dell'emolumento in questione secondo i criteri e le modalità dalla stessa indicati.

La stessa legge, all'art. 4, quarto comma, statuisce che «i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, aventi per oggetto la riliquidazione del trattamento di fine servizio comunque denominato con inclusione dell'indennità integrativa speciale, sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti».

Ne consegue, ad avviso della difesa dell'amministrazione, che la pretesa giudiziale in esame deve ritenersi superata, in quanto i ricorrenti, che sono cessati dal servizio nel 1985 e nel 1986, beneficeranno, entro il termine previsto dalla legge n. 87/1994, della riliquidazione della indennità di buonuscita per effetto della inclusione, nella relativa base di calcolo, del 30% della indennità integrativa speciale, senza peraltro aver titolo alla corresponsione di interessi e rivalutazione, come esplicitamente sancito dall'art. 2, comma quarto, della legge stessa.

Alla pubblica udienza del 19 ottobre 1994 , il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

1. — I ricorrenti indicati in epigrafe, già dipendenti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, hanno chiesto l'accertamento del diritto alla riliquidazione dell'indennità di buonuscita, computando a tal fine anche l'indennità integrativa speciale.

Successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 243 del 1993 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei combinati disposti dell'art. 1, terzo comma, lett. *b)* e *c)* della legge 27 maggio 1959 n. 324 con gli artt. 3 e 38 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032; con gli artt. 13 e 26 della legge 20 marzo 1975, n. 70 e con gli artt. 14 della legge 14 dicembre 1973, n. 829 e 21 della legge 17 maggio 1985, n. 210, nella parte in cui non prevedono, per i trattamenti di fine rapporto ivi considerati, meccanismi legislativi di computo dell'indennità integrativa speciale secondo i principi e i tempi indicati nella motivazione della sentenza stessa, è entrata in vigore la legge 29 gennaio 1994, n. 87, la quale, «in attesa della omogenizzazione dei trattamenti retributivi e pensionistici per i lavoratori dei vari comparti della pubblica amministrazione e per i lavoratori privati conseguente all'applicazione del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni e ferma la disciplina del trattamento di fine servizio in essere per i dipendenti degli enti locali (art. 1), dispone che, a decorrere dal 1° dicembre 1994, l'indennità integrativa speciale, di cui alla legge 27 maggio 1959 n. 324, e successive modificazioni, viene computata nella base di calcolo dell'indennità di buonuscita e di analoghi trattamenti di fine servizio determinati in applicazione delle norme già vigenti con riferimento allo stipendio ed agli altri elementi retributivi considerati utili «a) per i dipendenti degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70, e successive modificazioni, nella misura di una quota pari al 30 per cento dell'indennità integrativa speciale annua in godimento alla data della cessazione del servizio con riferimento agli anni utili ai fini del calcolo dell'indennità di anzianità».

La stessa legge dispone all'art. 4 che «i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi ad oggetto la riliquidazione del trattamento di fine servizio comunque denominato con l'inclusione dell'indennità integrativa speciale sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese fra le parti» e che «i provvedimenti giudiziali non ancora passati in giudicato restano privi di effetto».

Entrambe le disposizioni assumono evidenza nel presente giudizio e, come rilevato dal Consiglio di Stato in fattispecie analoghe (cfr. Sez. VI, 3 maggio 1994, n. 664 e 8 giugno 1994, n. 953), pongono dubbi di loro incostituzionalità.

2.1. — L'art. 4. della legge considerata determina la dichiarazione di estinzione d'ufficio del giudizio, con compensazione fra le parti delle spese relative.

In tale suo disposto esso sembra porsi in contrasto con gli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 25, primo comma, 103 e 113 della Costituzione e la questione relativa non appare manifestamente infondata.

2.2. — La legge in esame, nel prescrivere che il trattamento con essa previsto si applica anche ai dipendenti cessati dal servizio dopo il 30 novembre 1984 ed ai loro superstiti nonché a quelli per i quali non siano ancora giuridicamente esauriti i rapporti attinenti alla liquidazione dell'indennità di buonuscita o analogo trattamento (art. 3, primo comma), dispone poi che l'applicazione del trattamento ai dipendenti già cessati dal servizio «avviene a domanda, che deve essere presentata dall'ente erogatore su apposito modello nel termine perentorio del 30 settembre 1994» (art. 3, secondo comma).

In tale contesto normativo, la disposizione contenuta nell'art. 4 successivo incide direttamente sul diritto di difesa quale garantito dall'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione. Se è vero infatti che i precetti quivi sanciti non vietano che il legislatore ordinario possa variamente disciplinare il diritto di difesa, quale espressione della tutela giurisdizionale, in funzione di superiori interessi di giustizia, eventualmente condizionandone l'esercizio all'esperimento di una procedura amministrativa, ciò non toglie tuttavia che sussistono limiti ad una siffatta discrezionalità, fra cui il principale è rappresentato dalla condizione che l'esercizio del diritto di difesa sia garantito in modo effettivo ed adeguato alle circostanze. In relazione a tale principio, più volte affermato dalla Corte costituzionale, il limite anzidetto risulta ampiamente superato allorché, come nella specie, il legislatore intervenga successivamente all'esercizio dell'azione con disposizioni preclusive intese a vanificare la tutela giurisdizionale, specie se questa sia stata già sperimentata, essendosi resa necessaria — come è reso evidente dalla intervenuta pronuncia di incostituzionalità — a seguito di puntuali inadempienze legislative a fronte di posizioni soggettive, che la Corte costituzionale ha poi ritenuto direttamente garantite dalla Costituzione.

Ed infatti, la sopravvenuta disciplina legislativa, come è appena il caso di ricordare, è solo in parte frutto della scelta discrezionale del legislatore, dal momento che consegue alla pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme previgenti e nasce dalla esigenza, sottolineata dalla stessa Corte, di provvedere con adeguata tempestività a «reintegrare l'ordine costituzionale violato».

È dunque chiaro che, quanto meno sul piano della sussistenza del diritto, non può riconoscersi alla legge in esame alcun carattere innovativo e che, con riguardo alla posizione sostanziale dedotta nel giudizio, soltanto la determinazione della misura, dei modi e dei tempi di computo dell'indennità di anzianità trova risposta nella nuova legge, essendo nella previgente legislazione statale, siccome emendata dalla pronuncia costituzionale, il riconoscimento della titolarità del diritto ad un adeguato computo dell'indennità medesima.

Sul piano della razionalità non si sottrae al sospetto di violazione dell'art.3 della Costituzione la disposizione normativa, che imponendo la dichiarazione di estinzione, si risolve appunto nella vanificazione di quegli stessi giudizi, che hanno reso possibile la proposizione incidentale della questione di legittimità costituzionale e che dunque seppure ancora non definitivamente decisi con sentenza passata in cosa giudicata, pur tuttavia hanno consentito di incidere sull'ordinamento generale attraverso la pronuncia suddetta.

2.3. — L'illegittimità della norma è ancor più aggravata dalla previsione di una domanda da proporsi entro un determinato termine di decadenza da parte di quei soggetti che avevano già proposto la loro pretesa in sede giurisdizionale, sì da attrarre nello stesso profilo di illegittimità costituzionale anche la disposizione contenuta nell'art.3, secondo comma, della stessa legge, nella parte in cui non esonera dalla proposizione della domanda in sede amministrativa tali soggetti, abbiano o meno essi già ottenuto una sentenza favorevole.

2.4. — La violazione delle garanzie costituzionali poste dagli artt. 24, primo e secondo comma, 25, primo comma, della Costituzione, investe l'art. 4 della legge n. 87 del 1994 anche nella parte in cui dispone la compensazione delle spese del giudizio, atteso che, per principio costituzionale, non sembra che possa sottrarsi al giudice naturale della pretesa sostanziale dedotta in giudizio tale parte accessoria della controversia.

2.5. — Il sospetto di illegittimità dell'art. 4 della legge n. 87 del 1994 si estende poi alla violazione dell'art. 113 della Costituzione in un ambito che vede come giudice naturale delle controversie il giudice amministrativo.

2.6. — Vi è da rilevare altresì che la lesione delle posizioni soggettive costituzionalmente garantite si accompagna nella specie all'illegittima interferenza dell'esercizio del potere legislativo nella sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale, per quanto spettante al giudice amministrativo a norma dell'art. 103 della Costituzione, ampliando il sospetto di illegittimità costituzionale della norma anche per tale profilo.

3. — L'incostituzionalità dell'art. 4, se dichiarata dalla Corte costituzionale, pone in evidenza, poi, il sospetto di incostituzionalità dell'art. 1, primo comma, lett. *b)*, della stessa legge nella parte in cui stabilisce che per i dipendenti degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70 e successive modificazioni il computo dell'indennità integrativa speciale nella base di calcolo dell'indennità di anzianità sia effettuato «nella misura di una quota pari al 30 per cento dell'indennità integrativa speciale annua in godimento alla data della cessazione dal servizio, con riferimento agli anni utili ai fini del calcolo dell'indennità di anzianità». La questione relativa è anch'essa non manifestamente infondata.

Appare, infatti, irrazionale il criterio che ha indotto il legislatore a contenere nella misura del 30 per cento anzidetto la quota di computabilità della indennità integrativa speciale nella base di calcolo dell'indennità di anzianità spettante ai dipendenti degli enti pubblici non economici, in rapporto al trattamento riservato dalla stessa legge alla generalità dei dipendenti delle altre pubbliche amministrazioni ed agli stessi iscritti all'Opera di previdenza ed assistenza per i ferrovieri dello Stato (OPAFS), non solo, ma anche in rapporto alla misura di ogni altro elemento retributivo computabile, che l'art. 13 della legge n. 70 del 1975 considera per intero relativamente proprio ai dipendenti di tali enti. Ne consegue che la suindicata disposizione legislativa appare contrastante con i principi posti dagli artt. 3 e 36 della Costituzione.

4. — La pretesa dedotta nel presente giudizio è stata posta anche con riguardo alla rivalutazione monetaria delle somme riconosciute dovute in integrazione della indennità di buonuscita ed agli interessi su di essi. Tale parte della pretesa è preclusa dal quarto comma dell'art. 1 della legge.

Sembra evidente la violazione, per effetto di una norma siffatta, degli artt. 3 e 36 della Costituzione, in quanto, i crediti considerati, da un lato, sono sottoposti a un risarcimento deteriore rispetto a qualsiasi altro credito e, dall'altro, nel loro carattere di retribuzione differita, sono soggetti alla diminuzione conseguente al decorso del tempo, sì che ne risulta svilita la proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro prestato e la sufficienza alla esistenza libera e dignitosa del lavoratore.

Anche tale questione appare manifestamente infondata.

5. — Tutte le questioni di illegittimità costituzionali così delineate riguardo alla legge n. 87 del 1994 sono rilevanti ai fini della definizione del giudizio. Quella concernente l'art. 4, perché dalla sua risoluzione in un senso o nell'altro dipende se il giudizio stesso possa pervenire a conclusioni di merito od essere dichiarato estinto. Tutte le altre perché, nel caso di incostituzionalità dichiarata dell'art. 4, sulla risoluzione delle stesse dovrà conformarsi in un senso o nell'altro il giudizio nel merito della pretesa dedotta.

Tali questioni vanno, quindi, sottoposte all'esame della Corte costituzionale. Resta sospeso, nel frattempo, il presente giudizio.

P. Q. M.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III, pronunciando sul ricorso in epigrafe e visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale, come sopra esposte degli artt. 1, 3 e 4 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, in relazione agli artt. 3, 24, 25, 36, 103 e 113 della Costituzione;

Sospende ogni pronuncia sul giudizio in corso;

Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, addì 20 ottobre 1994

Il presidente: MICELI

Il consigliere estensore: SALEMI

96C0600

N. 414

Ordinanza emessa il 24 febbraio 1996 dal pretore di Parma nel procedimento civile vertente tra Pagani Gianfranco e il Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni ordinarie di vecchiaia - Fissazione, con efficacia retroattiva, a decorrere dal 1° gennaio 1994, dell'anzianità minima per il conseguimento del diritto a pensione al compimento del sessantunesimo anno di età anziché dal sessantesimo come previsto dalla normativa precedente - Lesione del principio dell'intangibilità dei rapporti esauriti (nella specie: pensione a carico del Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali già erogata con decorrenza 1° marzo 1994 e successivamente revocata per effetto della norma impugnata) - Violazione dei principi della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata e della garanzia previdenziale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 36/1985, 874/1988, 1/1991 e 439/1994.

[D.-L. 1° febbraio 1996, n. 39, art. 2, primo comma, lett. *a)*].

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

IL PRETORE

Con ricorso depositato il 27 luglio 1995, Pagani Gianfranco chiedeva che il Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali, istituito con d.m. 30 ottobre 1973, venisse condannato a ripristinare a suo favore a far tempo dal 1° marzo 1994 la pensione ordinaria di vecchiaia, concessa e poco dopo revocata.

Esponeva che, avendo compiuto i 60 anni di età e avendone fatto richiesta, il Fondo gli aveva erogato la pensione ordinaria di vecchiaia dal 1° marzo 1994. Dopo circa sei mesi dalla data di sua decorrenza, la pensione era stata revocata perché successivamente era stato emanato il d.-l. 8 agosto 1994 n. 494 (non convertito in legge, ma poi reiterato con altri decreti) che, all'art. 3, primo comma, aveva disposto che a decorrere dal 1° gennaio 1994 l'età minima per ottenere la pensione di vecchiaia fosse portata a 61 anni.

Sosteneva che la novella legislativa non poteva avere effetti su situazioni già completamente definite e che, comunque, essa era da ritenersi in contrasto con gli artt. 25 e 73 della Costituzione.

Si costituiva in giudizio il Fondo chiedendo il rigetto della domanda.

Esponeva che il d.-l. n. 494/1994, successivamente reiterato, mirava a riequilibrare la grave situazione finanziaria venutasi a creare a seguito della diminuzione delle entrate contributive; che legittimamente poteva contenere norme retroattive; che aveva recepito quanto contenuto nelle norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 503.

Eccepiva l'improponibilità e l'improcedibilità della domanda giudiziaria perché il Pagani non aveva proposto ricorso al Consiglio nazionale entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione.

Esaminate le memorie depositate dalle parti, il pretore ritiene di dovere rimettere la questione all'esame della Corte costituzionale.

In fatto risulta quanto segue.

Come da comunicazione del 27 luglio 1994, il Fondo aveva concesso al Pagani la pensione ordinaria di vecchiaia a partire dal 1° marzo 1994. Come da successiva comunicazione del 14 settembre 1994 aveva revocato la pensione in conseguenza dell'emanazione del d.-l. n. 494/1994. Tramite il patronato INAS-CISL Pagani aveva fatto ricorso contro il provvedimento di revoca ed il ricorso era stato rigettato come da comunicazione del 14 marzo 1995 del direttore generale del Fondo.

Rileva innanzitutto il pretore che le eccezioni di improponibilità e di improcedibilità della domanda sono infondate.

Ai sensi dell'art. 8 legge n. 533/1973 il mancato esperimento delle procedure amministrative non potrebbe mai avere come conseguenza l'improponibilità della domanda; nel caso di specie non esiste neppure l'improcedibilità prevista dall'art. 443 c.p.c. giacché il Pagani ebbe comunque a presentare ricorso ancorché non espressamente diretto al Consiglio nazionale ai sensi del penultimo comma dell'art. 11 del regolamento emanato con d.m. 30 ottobre 1973.

Nel merito va preliminarmente riconosciuto che la deliberazione del Fondo risponde alla normativa vigente che è inequivoca.

Col d.-l. n. 494/1994 (art. 3), non convertito in legge nei termini prescritti ma più volte reiterato senza soluzione dal d.-l. 7 ottobre 1994 n. 572, fino al recentissimo d.-l. 1° febbraio 1996 n. 39 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28 del 3 febbraio 1996 (art. 2, primo comma, lett. *a*, n. 3), è stato disposto che con decorrenza 1° gennaio 1994 «trova applicazione, ai fini del conseguimento del requisito di età per il diritto alla pensione ordinaria di cui all'art. 5 del regolamento del Fondo, la tabella *A*, sezione uomini, allegata all'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 503».

In conseguenza di questa disposizione per le domande pervenute al Fondo successivamente al 31 dicembre 1993 (come quella del Pagani) si deve applicare la nuova normativa che eleva il limite minimo di età per il collocamento in pensione a 61 anni.

La disposizione è certamente retroattiva, però, nella parte in cui non fa salve le posizioni di coloro per i quali era stato già completato l'*iter* amministrativo e la pensione era già stata riconosciuta e ne era iniziata l'erogazione, non sembra rispondere ai precetti costituzionali contenuti negli artt. 3, 35, 36 e 38.

Pagani, infatti, a seguito della domanda di pensione del cui accoglimento non poteva dubitare, si era dimesso dal posto di lavoro ed in conseguenza della revoca della pensione, per un certo periodo di tempo si è venuto a trovare senza lavoro e senza pensione.

Il richiamo agli artt. 25 e 73 non sembra essere pertinente; il primo riguarda solo le norme di carattere penale ed il secondo regola il momento dell'entrata in vigore delle leggi.

È interpretazione pacifica che il legislatore può emanare norme retroattive giacché il principio contenuto nell'art. 11 delle preleggi non è di rango costituzionale; è però concordemente riconosciuto dagli interpreti che la norma retroattiva può essere costituzionalmente illegittima se contrasta con qualche specifico precetto costituzionale (Corte costituzionale 17 febbraio 1985 n. 36, Cass. 25 ottobre 1986 n. 6260 e altre).

In tema di successione nel tempo di norme giuridiche, è assolutamente pacifico che la norma posteriore è inapplicabile ai rapporti giuridici già esauriti, giacché non si può operare una diversa regolamentazione di un rapporto, con la conseguente perdita di un diritto, quando si sono già realizzati i presupposti di fatto necessari e sufficienti per il suo acquisto.

La disposizione in oggetto sembra a questo pretore che contrasti con l'art. 3 della Costituzione. Nell'esercizio della sua discrezionalità il legislatore può emanare norme retroattive, ma è tenuto al rispetto dei canoni costituzionali di razionalità e ragionevolezza (fra le tante Corte costituzionale 9 gennaio 1991 n. 1) e «non può dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo o in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando sia già subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole ed in modo definitivo un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa» (Corte costituzionale 21 luglio 1988 n. 874).

Il ricorrente ricorda anche il recente intervento della Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 439 del 12 dicembre 1994; essa è motivata sulla particolare posizione del personale della scuola per cui le dimissioni non possono avere effetto che dal 1° settembre di ogni anno, ma la situazione non è dissimile per quanto riguarda gli effetti da quella oggetto di causa: per un certo periodo di tempo il lavoratore viene a trovarsi in entrambi i casi senza lavoro e senza pensione.

Con le gravi difficoltà che attualmente chiunque incontra nel trovare un'occupazione, la situazione di un lavoratore sessantenne, che pur potrebbe in astratto trovare un'altra occupazione, non è diversa da quella dell'insegnante la cui prestazione, al fine di assicurare la continuità didattica, normalmente viene richiesta anno scolastico per anno scolastico.

La disposizione in oggetto contrasta poi anche con gli artt. 36 e 38 della Costituzione perché, oltre a quanto sopra detto sulla pratica impossibilità di reperire un'altra occupazione per un lavoratore anziano dimessosi in vista del collocamento a riposo, operando retroattivamente, per il periodo di tempo precedente la sua emanazione importa che alcuni cittadini lavoratori restino senza stipendio e senza pensione.

Le argomentazioni presentate dal convenuto Fondo di previdenza non impediscono di considerare non manifestamente infondata la questione di costituzionalità.

È irrilevante che la norma in oggetto sia di rango superiore a quella che precedentemente regolava la materia giacché quello che viene in contestazione non è il potere di modificare la precedente regolamentazione, anche con norme retroattive, quanto il fatto che nel fare ciò si sono lesi diritti del ricorrente garantiti da norme costituzionali. Neppure rileva che la riforma fosse indispensabile per consentire al Fondo di potere continuare ad operare o che essa risponda ad esigenze pubblicistiche: tutto ciò è incontestato, ma ancorché disponga per la tutela di interessi superiori il legislatore non può comunque operare senza limiti sacrificando totalmente diritti costituzionalmente garantiti.

La questione deve essere rimessa all'esame della Corte costituzionale ed il presente procedimento deve essere sospeso.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma primo, lett. a) *n. 3 del d.-l. 1° febbraio 1996 n. 39, per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, nella parte in cui, nel disporre che il nuovo requisito di età per il conseguimento del diritto alla pensione trovi applicazione con effetto dal 1° gennaio 1994, non fa salve le posizioni di coloro ai quali la pensione era già stata concessa;*

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e ne dia comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Parma, addì 24 febbraio 1996

Il pretore: (firma illeggibile)

96C0601

N. **415**

Ordinanza emessa il 20 febbraio 1996 dal giudice istruttore del tribunale di Cosenza nel procedimento civile vertente tra Vivacqua Lucia e il comune di Luzzi

Espropriazione per pubblica utilità - Criterio per la determinazione delle indennità espropriative per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici (media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento) - Estensione di detto criterio di valutazione anche alla misura dei risarcimenti dovuti in conseguenza di illegittime occupazioni acquisitive - Ingiustificata deroga al principio civilistico dell'integrale risarcimento del danno da parte dell'autore dell'illecito - Irrazionale e ingiustificata equiparazione delle espropriazioni regolari e delle ablazioni *sine titulo* - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e della responsabilità della stessa per gli atti illeciti ed illegittimi - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 442/1993.

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma).

(Cost., artt. 3, 28, 42 e 97).

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sciogliendo la riserva che precede in relazione al procedimento civile n. 1054/1995;

PREMESSO IN FATTO

che l'attore con atto di citazione del 10 maggio 1995, assumendo che il comune di Luzzi aveva illegittimamente occupato un fondo di sua proprietà per la realizzazione di un campo sportivo, lo conveniva in giudizio per conseguire il risarcimento del danno derivante dalla perdita della proprietà dei quozienti di terreno;

che il resistente, costituendosi in giudizio, chiedeva che l'indennizzo dovuto all'attore venisse determinato secondo i criteri stabiliti dall'art. 65, primo comma, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 che estende l'applicazione dell'art. 5-*bis* del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (convertito con legge dell'8 agosto 1992, n. 359) a «tutti i casi in cui non sono stati ancora determinati in via definitiva il prezzo, l'indennizzo e/o il risarcimento del danno, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che all'udienza del 26 gennaio 1996 l'attore sollevava questione di costituzionalità della predetta norma per violazione degli artt. 42, terzo comma, 97 e 28 della Costituzione.

PREMESSO IN DIRITTO

che l'istituto dell'espropriazione formale e quello della occupazione appropriativa si fondano su presupposti diversi; in particolare l'occupazione appropriativa si atteggia come una fattispecie unitaria, comprensiva dei due elementi dell'occupazione abusiva e della costruzione dell'opera pubblica, che è interamente qualificata dall'illecito della p.a. (cfr sent. cass. n. 1993/9826).

L'occupazione illegittima del suolo del privato e la costruzione su di esso di un'opera da parte della p.a. infatti determinano un danno nella sfera giuridica del privato, il quale non può più ottenere la restituzione del bene illegittimamente occupato per effetto della costruzione dell'opera pubblica, la quale attribuisce al bene originariamente di proprietà del privato natura pubblica, cui consegue necessariamente l'effetto dell'acquisto dell'immobile alla mano pubblica.

A fronte del danno subito per l'impossibile restituzione del bene, il privato può agire in via risarcitoria per il conseguimento del valore del bene perduto.

Il punto di arrivo dell'elaborazione giurisprudenziale dell'istituto della occupazione appropriativa e rappresentato dalla decisione della Suprema Corte a sezioni unite del 25 novembre 1992, n. 12546 che (concentrando nell'area della illiceità tutto lo sviluppo dell'azione amministrativa, donde il diritto del privato al risarcimento del danno) individua il punto saliente della fattispecie dell'occupazione appropriativa «nella natura illecita del comportamento della p.a. che occupi illegittimamente un fondo privato e vi costruisca un'opera pubblica modificando radicalmente la struttura del bene ed impedendo al proprietario l'esercizio delle facoltà di godimento, con la precisazione che l'illiceità di questo comportamento, comprendente entrambi i momenti della fattispecie (ossia quello dell'occupazione e quello della costruzione) deriva dalla violazione certamente consapevole delle norme che stabiliscono in quali casi e con quali procedimenti la proprietà di un immobile privato può essere autoritativamente sacrificata per esigenze di pubblico interesse *ex* art. 42, terzo comma, della Costituzione».

Al contrario, l'espropriazione formale è un istituto di diritto pubblico in base al quale un soggetto viene privato, in tutto o in parte, di un bene di sua proprietà per una causa di pubblico interesse legalmente dichiarata.

Esso pertanto rappresenta l'esplicazione di un potere autoritativo ablatorio conferito alla p.a. dalla legge e si caratterizza per essere espressione del principio di legalità, di procedimentalizzazione dell'azione amministrativa, della tipicità degli atti amministrativi nel rispetto della riserva di legge in materia di espropriazione (art. 42, terzo comma, della Costituzione).

Tutto ciò premesso, appare evidente la sostanziale differenza dei due istituti quanto ai presupposti, nel senso che, seppure entrambi conseguono lo stesso risultato espropriativo, l'uno (l'espropriazione formale) costituisce un'attività lecita ancorché dannosa, l'altro (l'occupazione appropriativa) attività illecita, l'una attività di imperio, l'altra attività materiale *contra legem*.

Del resto, la Corte costituzionale già nella pronunzia 16 dicembre 1993, n. 442 ha evidenziato testualmente, rispondendo alla censura mossa dalla corte di appello di Roma al primo comma dell'art. 5-*bis* per disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione) tra la fattispecie dell'espropriazione di aree edificabili e quella dell'accessione invertita sotto il profilo che la prima assicura al proprietario espropriato solo una parte del valore venale del suo bene; l'altra pur mancando un legittimo decreto di esproprio gli assicura invece il risarcimento del danno in misura pari al valore venale del bene, che «le fattispecie a confronto sono assolutamente divaricate e non comparabili. Nella prima c'è un procedimento espropriativo *secundum legem* (ossia nel rispetto dei presupposti formali e sostanziali che rappresentano altrettante garanzie per il proprietario espropriato) e quindi vengono in rilievo le opzioni discrezionali del legislatore in ordine al criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione; la seconda ipotesi si colloca fuori dai canoni di legalità (perché è la stessa realizzazione dell'opera pubblica sull'area occupata, ma non espropriata, ad impedire di fatto la retrocessione ed a comportare l'effetto traslativo della proprietà del suolo per accessione all'opera stessa) e quindi ben può operare il diverso principio secondo cui chi ha subito un danno per

effetto di una attività illecita ha diritto ad un pieno ristoro. Per altro verso è giustificato che l'ente espropriante, il quale non faccia ricorso ad un legittimo procedimento espropriativo per acquisire l'area edificabile, subisca conseguenze più gravose di quelle previste ove invece sia rispettoso dei presupposti formali e sostanziali prescritti dalla legge perché di determini l'effetto di ablazione dell'area».

Nel caso dell'espropriazione formale, l'art. 42 della Costituzione, nella parte in cui assicura a conclusione del procedimento espropriativo svolto nei presupposti sostanziali e formali, il giusto indennizzo al privato, conferisce al legislatore il potere di determinare in via discrezionale la misura dell'indennità di espropriazione, la quale per costante giurisprudenza della Corte costituzionale da una parte non deve essere commisurata esattamente al valore venale del bene e, dall'altra, non può essere meramente simbolica od irrisoria, ma deve essere congrua, seria ed adeguata.

E ciò perché per un verso l'integrale ristoro del sacrificio negherebbe ogni incidenza sotto tale profilo agli scopi di pubblica utilità che persegue il procedimento espropriativo; per altro verso, però, l'interesse del privato non può essere chiamato ad un sacrificio che azzeri del tutto il suo diritto, atteso il rilievo costituzionale della proprietà privata, ancorché con il limite della «funzione sociale».

Se questa è la *ratio* che sottende alla garanzia costituzionale del serio ristoro di una posizione soggettiva oramai degradata a fronte del potere autoritativo legittimamente esercitato, appare evidente la non riconducibilità alla predetta norma del diritto al risarcimento del danno spettante al privato a seguito di occupazione appropriativa, posto che in questa ipotesi la situazione di diritto soggettivo perfetto vantata dal privato sul bene rimane integra, anche se, essendo oramai giuridicamente impossibile la restituzione del bene irreversibilmente trasformato per effetto dell'opera pubblica, si proietta non più sul bene originario ma sul suo equivalente monetario, significando tutto ciò che l'attività materiale illecita della p.a. non essendo espressione di un potere autoritativo lascia sussistere nella sua pienezza il diritto del privato al ristoro integrale del danno subito.

Per cui appare illegittimo ricomprendere sotto la stessa previsione normativa (art. 42 della Costituzione) fattispecie completamente diverse, equiparando in sostanza comportamenti leciti ed illeciti, in dispregio della riserva di legge prevista dalla stessa norma costituzionale a garanzia del proprietario espropriato.

Fondati dubbi di illegittimità costituzionale si ravvisano, inoltre, in relazione alla violazione dell'art. 3 sotto il profilo del principio di ragionevolezza per il rilievo che la determinazione dell'indennità di cui all'art. 5-*bis* cit. presuppone la perfetta regolarità del procedimento espropriativo; l'estensione operata dall'art. 65 censurato della norma dettata in materia di espropriazione formale alla diversa ipotesi di occupazione appropriativa non appare sorretta da alcun fondamento logico posta la sostanziale diversità tra i due istituti.

In definitiva l'aver ricondotto ad unità normativa, quanto meno sotto il profilo delle conseguenze, l'attività lecita ed illecita della p.a. in campo ablatorio, a fronte di situazioni sostanzialmente diverse che non presentano alcun carattere di omogeneità, costituisce violazione dell'art. 3 della Costituzione perché equipara due fattispecie differenziate, l'una essendo disciplinata da una norma costituzionale che attribuisce alla p.a. la funzione ablatoria, l'altra invece che si concreta in una attività materiale non soltanto non prevista da alcuna norma, ma addirittura vietata ed espletata «in consapevole violazione delle norme che stabiliscono in quali casi e con quale procedimento la proprietà di un immobile privato può essere autoritativamente sacrificata per esigenze di pubblico interesse», con conseguenze di carattere sanzionatorio (tanto da essere ricondotta dalla giurisprudenza nell'alveo del generale principio del *neminem laedere*).

Altro profilo di illegittimità costituzionale va ravvisato nella violazione degli artt. 97 e 28 della Costituzione in quanto l'equiparazione sopra detta evidenzia che il legislatore ha inteso premiare l'inefficienza della amministrazione privilegiando, o comunque parificando sotto il profilo della legalità, attività atipica ed attività tipizzata con conseguente vanificazione di tutte le garanzie che all'istituto del procedimento amministrativo sono sottese (in particolare la trasparenza, diritto alla informazione ed alla partecipazione del privato al procedimento stesso, l'interesse legittimo alla legalità dell'azione amministrativa) in contrasto con il principio del buon andamento e della imparzialità della p.a.

L'indicata questione di costituzionalità si appalesa, infine, rilevante, attesa la diversa determinazione della misura dell'indennizzo spettante al privato che il tribunale dovrà effettuare in caso di pronuncia di infondatezza ovvero di accoglimento della questione costituzionale sollevata.

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

P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, primo comma, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 in relazione agli artt. 3, 28, 42 e 97 della Costituzione nella parte in cui estende l'applicabilità dell'art. 5-*bis *del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 convertito con modificazione dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 relativo alla determinazione dell'indennità di espropriazione a tutti i casi di risarcimento del danno;*

Sospende il presente giudizio fino alla decisione della Corte costituzionale;

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

Così deciso in camera di consiglio, il 20 febbraio 1996

Il giudice istruttore: VITERITTI

96C0602

N. **416**

Ordinanza emessa il 17 gennaio 1996 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Detti Silvana

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112).

IL PRETORE

Verificate l'ammissibilità, tempestività e regolarità della domanda e del versamento, la data di ultimazione dei lavori entro il termine del 31 dicembre 1993, la volumetria entro i limiti prescritti, viene in rilievo il riconoscimento della sussistenza della causa di improcedibilità sopravvenuta e della fattispecie estintiva del cosiddetto condono edilizio o, più precisamente, della «definizione agevolata delle violazioni edilizie» *ex* art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Il legislatore con la disciplina del nuovo condono edilizio si è posto nell'antico filone di produzione normativa che scinde il reato dalla punibilità, scinde, cioè, la lesione del bene tutelato dalla norma penale, dal dover essere della pena, successivo alla lesione.

Questo tipo di scelta pone un problema di inquadramento dogmatico dell'istituto e impone un esame dei suoi effetti sul sistema repressivo, con particolare riferimento al nesso tra rinuncia alla pretesa punitiva e realizzazione dell'esigenza della prevenzione generale della normativa penale interessata, esigenza che l'indefettibilità della pena tende ad assicurare.

Quanto al primo problema interpretativo, la Corte costituzionale ha suggerito — con la sentenza n. 369/1988 — di considerare il condono edilizio come «causa di improcedibilità sopravvenuta, tenuto conto che il giudice penale, a seguito della verificazione della fattispecie estintiva, è tenuto a concludere il processo con sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato (formula usuale)».

Giustamente la dottrina ha messo in luce la relativa autonomia della punibilità rispetto al reato e la sua possibile subordinazione a valutazioni estranee al piano dell'offesa realizzata. La sanzione minacciata nella norma penale diventa un titolo di credito, cedendo il quale, il legislatore intende ottenere dal reo determinate prestazioni, siano esse antagoniste o meno rispetto all'offesa incriminata.

Questa autonomia della punibilità deve rispettare limiti ben precisi, ricavabili dal quadro costituzionale, onde evitare che all'impunità segua un incentivo all'illegalità.

Nella citata sentenza la Corte ha osservato che «tutte le volte che si rompe il nesso costante fra reato e punibilità e quest'ultima è usata per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale, tale uso può incidere negativamente sul principio di uguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione e deve trovare la sua giustificazione nel quadro costituzionale che determina il fondamento e i limiti dell'intervento punitivo dello Stato.

La non punibilità o la non procedibilità dovuta a situazioni successive al commesso reato, come nel caso del condono edilizio, deve comunque essere valutata in funzione di finalità proprie della pena: ove l'estinzione della punibilità irrazionalmente contrastasse con tali finalità, ove risultasse veramente arbitraria, tale, come è stato esattamente considerato, da svilire il senso stesso della comminatoria edittale e della punizione non potrebbe considerarsi costituzionalmente legittima ... La non punibilità o la non procedibilità, di cui ai moderni condoni penali, specie quando cancellano reati lesivi di beni fondamentali della comunità, va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale; quest'ultimo precisa fondamento, finalità e limiti dell'intervento punitivo dello Stato. 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 della Costituzione, ma ad alterare, con il principio dell'obbligatorietà della pena, l'intero «volto» del sistema costituzionale in materia penale».

L'arbitrarietà dell'incongruità funzionale di questo condono e l'impossibilità di ricondurlo entro limiti funzionali accettabili vengono alla luce considerando:

A) il carattere finanziario delle circostanze «speciali», esterne al piano dell'offesa del bene tutelato, che dovrebbero giustificare la nuova disciplina premiale;

B) l'incentivo alla fiducia nell'impunità che deriva da questa normativa, alla luce dell'eccezionalità, unicità ed irrepetibilità del condono del 1985, disegnate a sostegno della legittimità costituzionale di quest'ultimo.

La scaturigine prima del provvedimento in esame — come si evince dall'andamento dei lavori parlamentari — non si riconduce tanto alla esigenza di regolarizzare l'abusivismo edilizio di massa, ma si colloca nel contesto di una manovra finanziaria, nella prospettiva di ampliare le entrate e di ridurre il deficit con provvedimento *extra-ordinem*.

Secondo l'esponente di maggioranza Dotti, uno stato di necessità ha imposto il reperimento immediato di risorse attraverso l'atto di clemenza (seduta della Camera 14 novembre 1994). La finalità di carattere finanziario, al di là delle ammissioni dell'area governativa, trova dimostrazione:

1) nell'affannosa reiterazione di decreti-legge e nella rincorsa verso la riapertura dei termini per sollecitare nuove domande e nuovi versamenti, culminate nella questione di fiducia, posta a garanzia della rapida approvazione della nuova disciplina;

2) nella collocazione dell'atto di clemenza della legge di bilancio, tra spese ed entrate;

3) nella rilevanza, per esigenze di equità contributiva, di minorate condizioni reddituali (art. 39, commi 13 e 15) nella determinazione dell'importo della somma da versare a titolo di oblazione.

Le finalità economiche e finanziarie del precedente condono edilizio non sono sfuggite alla Corte costituzionale, nella suindicata decisione e in quella n. 427/1995 anche se il rifiuto di collocare il condono edilizio tra le eccezionali misure predisposte per fronteggiare lo «stabile» stato di necessità finanziario (al fianco delle varie privatizzazioni e vendite di immobili) si ricava implicitamente ma inequivocabilmente dalla decisione n. 369/88.

L'irripetibilità del condono edilizio del 1985 è stata posta a fondamento per giustificare lo strappo alla pretesa punitiva dello Stato impresso dalla legge n. 47/1985. Con questo nuovo atto di clemenza il legislatore ha dimostrato di non accettare l'accredito — conferitogli nel recente passato — di una volontà di «chiudere un passato illegale». Dimostra invece che dinanzi alla illegalità di massa, nel campo dell'edilizia, intende periodicamente dialogare e negoziare, a fini di bilancio. Lo Stato non si limita a orientare — facendo balenare l'ipotesi della esclusione della punibilità — la condotta del reo susseguente all'illecito; con questo condono orienta anche la condotta del cittadino antecedente all'illecito. Facendo balenare questa reiterata rinuncia alla punibilità dei reati edilizi, finalizzata a fronteggiare un cronico deficit della finanza pubblica, è ben individuabile a quali approdi di illegalità sono orientati, anzi incentivati i cittadini che abbiano difficoltà ad ottenere la concessione edilizia, o che comunque intendano rinunciare al controllo dell'*iter* concessorio.

Va inoltre rilevato che l'apparente equilibrio riscontrabile nella complessiva disciplina del 1985 tra rigore e clemenza (il primo rivolto a un probabile futuro; la seconda rivolta a un certo passato) è oggi infranto a favore della seconda. Infatti da un lato, il legislatore ha predisposto una semplificazione se non addirittura una cancellazione dei controlli preventivi (vedi norme in materia di controllo, di semplificazione dei procedimenti in materia urbanistico-edilizia e di incentivazione dell'attività edilizia, di cui al d.-l. 26 gennaio 1995, n. 24, sostituito dal d.-l. 27 marzo 1995, n. 88, sostituito dal d.-l. 26 maggio 1995, n. 193, sostituito dal d.-l. 26 luglio 1995, n. 310, sostituito dal d.-l. 20 settembre 1995, n. 400, sostituito dal d.-l. n. 498/1995), controlli visti come ostacoli allo sviluppo economico e produttivo del settore edilizio. Dall'altro lato, a questa nuova filosofia liberalizzatrice il legislatore ha accompagnato la sconfessione di quella vecchia (rigore e chiusura con il passato di illegalità), ampliando lo spessore della clemenza attraverso criteri selettivi di ampio respiro e di ampia elasticità.

Come è stato giustamente osservato il comma 1 dell'art. 39, nella parte in cui stabilisce che le disposizioni della sanatoria valgono anche per le opere abusive, relative a nuove costruzioni non superiori a 750 mc, fa riferimento a ogni «singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria». L'oscura e vaga espressione «nuove costruzioni» lascia intendere che dietro di essa si celi pudicamente la chiara volontà del legislatore di estendere la clemenza negoziata a volumetrie anche superiori all'apparente limite, purché ciascun richiedente si presenti come titolare di una contenuta frazione del più vasto complesso immobiliare.

Il comma 16 dello stesso articolo, contempla che le riduzioni previste dal comma 7 dell'art. 34 della legge n. 47/1985 (riguardante costruzioni o impianti destinati ad attività industriali, artigianali, commerciali, turistico-ricettive ecc.) siano applicate «anche in deroga ai limiti di cubatura di cui al primo comma». Questo limite eludibile e ampliabile a dismisura, se arricchirà le casse dello Stato, impoverirà irreversibilmente il patrimonio paesaggistico e il territorio del nostro paese (vedi in tal senso le osservazioni del pretore di Roma ord. 10 luglio 1995).

Non convince la recente giurisprudenza costituzionale, che:

a) ancora la eccezionalità della disciplina *ex* art. 39 a «ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria» — costituite dal deficit pubblico — che si protraggono da tempo immemorabile, senza concrete prospettive di venir meno e con tendenziale proiezione ad aggravarsi;

b) ancora tale disciplina a «condizioni di straordinarietà» costituite dalla «persistenza dell'abusivismo» cioè a un fenomeno di illegalità di massa assolutamente indenne da crisi o da flessioni, passate presenti o future;

c) affida il recupero della illegalità proprio all'ampliamento della non punibilità (sia esso nuovo o novellato), senza spiegare come e perché i cittadini, dinanzi all'estendersi nel tempo della rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva, dovrebbero rinunciare ad avere fiducia nell'impunità (troppo sottile è l'abbozzato distinguo tra autonomia della normativa del 1994 e sua gemmazione da quella del 1985 — v. par. 2.2 sent. n. 427/1995, che richiama la sentenza n. 416/1995).

Questa rinuncia alla punibilità dei reati urbanistici, così come modellata dalla presente legge, ha una carica criminogena che ne rende evidente l'irragionevolezza e il conseguente contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il punto di crisi di questo provvedimento è segnato — dinanzi a un fenomeno di illegalità di massa — dalla utilizzazione reiterata della non punibilità o della non procedibilità come merce di scambio, in corrispettivo di entrate, per raggiungere fini economico-finanziari, posti su piano totalmente eccentrico rispetto al bene tutelato e offeso dall'altro contraente del negozio premiale.

L'incongruenza funzionale di questa disciplina premiale è di tale entità da minare irreversibilmente la tutela del paesaggio e dell'equilibrato sviluppo del territorio.

Questa carica criminogena ha una sua naturale radice nell'impossibilità di chiedere all'offensore una qualsiasi condotta «antagonista» rispetto all'attività antigiuridica posta in essere.

In un'altra ipotesi di resa dinanzi al fenomeno della illegalità di massa (condoni tributari) la prassi legislativa ha posto come condizione minima il pagamento del tributo evaso, per mantenere la causa estintiva in un rapporto reale con l'offesa realizzata e per evitare che essa finisca con il premiare puramente e semplicemente l'illegalità, riducendo coloro che avessero soddisfatto per intero il loro obbligo «al rango di poveri allocchi». Anche in questa ipotesi, nel lontano 1982, il legislatore ha invocato lo stato di necessità, trattandosi di assicurare proventi finanziari «indispensabili nell'attuale contingenza». Questa motivazione è stata ritenuta inammissibile, perché provvedimenti di clemenza così motivati costituiscono ammissione di debolezza, impotenza o scarsa funzionalità degli strumenti di controllo, che stimola fiducia nell'impunità della illegalità. Il denaro che raggiunge le casse dell'erario ha immediatamente effetti positivi, equilibratori degli effetti negativi dell'evasione, ma ha effetti successivamente negativi,

in quanto la clemenza così motivata, incentivando la fiducia nell'impunità, aumenta l'evasione, diminuisce le entrate, aggrava lo stato di necessità. Di contingenza in contingenza, si intrecciano storie di clemenza senza fine: al condono previdenziale (d.-l. n. 463/1983), al condono tributario con connesse amnistie (d.-l. n. 429/1982, d.P.R. n. 525/1982 e d.P.R. n. 43/1983), al condono edilizio (legge n. 47/1985), al condono fiscale (d.-l. n. 69/1989) e a quello ad esso collegato (artt. 7 e 8 del d.-l. n. 83/1991), al condono fiscale (legge n. 413/1991) e alla connessa amnistia (d.P.R. n. 23/1992) è seguito il condono edilizio in esame.

Giustamente è stato osservato che al diritto penale legittimato da una prospettiva di tutela, si affianca un sistema parallelo che necessariamente sfugge alle regole del primo. «Esso infatti investe solo in termini mediati interessi meritevoli di tutela penale; tuttavia il *surplus* sanzionatorio che, in gran parte simbolicamente prospetta, la punibilità periodicamente scambiata incidono su terreni — dominati dalle esigenze erariali — su cui pare giocarsi la stessa sopravvivenza politica del sistema».

Da questo reiterato o novellato condono edilizio emerge che le norme penali sull'abusivismo edilizio sono entrate (o hanno consolidato l'ingresso) nel diritto penale «parallelo» caratterizzato dal sistema sanzionatorio «simbolico» e dalla punibilità «periodicamente scambiata»?

Si sta formando una fascia di norme che, lungi dal proteggere nel campo urbanistico, beni penalmente e costituzionalmente rilevanti, servono, grazie alla loro infrazione, ad alimentare, un serbatoio di risorse finanziarie, cui attingere periodicamente?

La risposta necessariamente positiva a questo interrogativo si carica di un significato ancor più spiccatamente criminogeno determinato dall'assoluta eccentricità tra offesa del territorio e condotta «riparatrice». Alla prima — consacrata, con questo secondo condono, come variabile indipendente dalla pena — segue una condotta «guidata» dal legislatore, che neanche immediatamente ha un effetto riequilibratore rispetto agli effetti negativi dell'abuso edilizio.

L'incentivo all'illegalità — già evidente nel caso di compravendita di impunità per omessi versamenti di denaro — è ancora più forte nel caso di compravendita di impunità per abuso edilizio: esclusa (naturalmente e razionalmente) l'unica condotta «antagonista» realmente riparatrice dell'offesa (la riduzione in pristino dello stato dei luoghi), la secca monetizzazione della reazione dello Stato cancella ogni rapporto reale tra causa di non punibilità o di non procedibilità e interesse penalmente tutelato. L'interesse erariale domina incontrastato; la politica finanziaria prevale sul diritto penale.

Si può concludere che appaiono conseguenze certe di questo condono edilizio la caduta di credibilità del precetto penale che assiste la normativa urbanistica, nonché il diffondersi della convinzione che «ad un condono ne seguirà un altro» e che l'abuso nell'urbanistica, in definitiva e alla lunga, paghi più dell'osservanza della legge (riservata ai «poveri allocchi»).

Nel caso in esame, quindi, la sconfessione dell'impegno al maggior rigore per l'abusivismo post-ottantacinque; la reiterata ammissione di debolezza nei confronti dell'illegalità di massa; la consolidata collocazione tra le entrate dello Stato della rinuncia a pagamento della pretesa punitiva conducono a ritenere sussistente l'ipotesi di esercizio arbitrario della non punibilità, idoneo «non soltanto a violare l'art. 3 della Costituzione, ma ad alterare, con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, l'intero volto del sistema costituzionale in materia penale».

Di condono in condono o di riapertura dei termini in riapertura dei termini, si innalzano veri e propri «monumenti» alla illegalità e all'impunità, in corrispettivo di alcune migliaia di miliardi entrate, preventivate (e neanche interamente incassate, v. dati dell'Ente Poste sul «gettito inferiore al previsto», divulgati l'11 gennaio 1996).

La fiducia nell'impunità dei cittadini — nei quali non è difficile ipotizzare un'aspettativa di altri condoni edilizi, in attesa dei quali iniziare o completare immobili abusivi — può e deve essere annullata.

Va anche rilevato che alla svendita della pretesa punitiva e della tutela dell'esigenza di prevenzione si accompagna la svendita della tutela di altra esigenza fondamentale, sottesa al governo del territorio (tutela del paesaggio e dell'equilibrato sviluppo del territorio *ex* art. 9 della Costituzione).

L'ordinanza pret. Roma 10 luglio 1995 ha giustamente richiamato l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che attribuisce importanza preminente alla tutela del paesaggio, definiti «valore primario ed insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro» (vedi decisioni Corte costituzionale nn. 94/1985, 359/1985, 151/1986, 153/1986). La nozione di paesaggio, da un originario ambito concettuale ancorato alla valorizzazione di aspetti estetico-culturali, si è integrata con quella fornita dall'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977, coincidente con il concetto di equilibrato sviluppo del territorio, realizzantesi anche mediante la salvaguardia di beni di pregio naturalistico.

Questo sacrificio di un valore primario e insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro viene imposto a fini di bilancio, senza che si evidenzi o comunque risulti che il mezzo praticato sia l'unico e insostituibile da utilizzare per la realizzazione di un fine (risanamento del disavanzo pubblico) sia pure di rilievo costituzionale.

Per di più, si provvede alla copertura delle spese pubbliche — al di là della marginale disposizione *ex* art. 39, commi 13 e 15), in base non alla capacità contributiva (così come previsto dall'art. 53 della Costituzione) o alla ripartizione dei costi di servizi divisibili, ma in base al requisito dell'antigiuridicità della condotta, cioè della quantità e qualità dell'abuso edilizio.

Più ampia è la violazione della norma penale, più alta è la somma riequilibratrice del disavanzo pubblico, più alti sono i meriti agli effetti del superamento di questo problema di rilievo costituzionale. Si scopre la funzione sociale dell'illegalità.

Questo declassamento della potestà punitiva dello Stato e della tutela dei beni costituzionalmente protetti, derivante dall'anomalo atto di diritto premiale, in casi di abusivismo edilizio di rilievo non certo bagatellare, può esserer fermato solo da una pronuncia del giudice delle leggi che, rispondendo anche alle argomentazioni sin qui eluse, espresse dalla regione Emilia-Romagna (vedile richiamate nella sentenza n. 416/1995, punto 4 e pag. 82 *Gazzetta Ufffficiale*, prima serie speciale, n. 32 del 2 agosto 1995), ristabilisca una corretta gerarchia e un corretto equilibrio tra beni e valori di rilievo costituzionale; cancelli la filosofia della contingenza che diventa permanenza; esprima una inequivoca valutazione sulla quotazione in bilancio (nel caso di specie 5.000 miliardi) della rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva e sul nuovo ruolo di gabelliere profilantesi per il giudice penale; cancelli questa manifestazione di «tassa sull'illegalità» o di «tassa di redenzione» (indicativa in tal senso è l'espressione «esercizio della facoltà penitenziale» usata nella relazione al disegno di legge di conversione del d.-l. 25 novembre 1995, n. 498).

Ci è stato autorevolmente ricordato che il granduca Leopoldo di Toscana, nel 1786, bocciò questo modo di sanare (o di tentare di sanare) il bilancio dello Stato: «Per la stessa ragione di non voler assolutamente che il nostro fisco giammai profitti dei disordini meritevoli di punizione, e perché ancora riconosciamo come un assurdo intollerabile l'abuso introdotto che le pene afflittive decretate dai giudici si possano redimere dai rei con pagare una somma di denaro al fisco, vogliamo che da qui in avanti resti abolito questo abuso e proibita ogni e qualunque convenzione con il fisco, mediante la quale il condannato possa ottenere condonazione, minorazione e permutazione di pena afflittiva in pecuniaria».

P. Q. M.

Senza attendere riforme legislative, dirette a eliminare inconfessabili ritorni al passato, questo giudice visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionali dell'art. 39 della legge n. 724/1994, in relazione agli artt. 3, 9, 53 e 112 della Costituzione;

Sospende il presente procedimento e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere.

Roma, addì 17 gennaio 1996

Il pretore: BEVERE

96C0603

N. 417

Ordinanza emessa il 2 febbraio 1996 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Ruggiero Antonio e altra

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112).

IL PRETORE

Verificate l'ammissibilità, tempestività e regolarità della domanda e del versamento, la data di ultimazione dei lavori entro il termine del 31 dicembre 1993, la volumetria entro i limiti prescritti, viene in rilievo il riconoscimento della sussistenza della causa di improcedibilità sopravvenuta e della fattispecie estintiva del cosiddetto condono edilizio o, più precisamente, della «definizione agevolata delle violazioni edilizie» *ex* art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 416/1996).

96C0604

N. 418

Ordinanza emessa il 2 febbraio 1996 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Palmieri Mauro e altra

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112).

IL PRETORE

Verificate l'ammissibilità, tempestività e regolarità della domanda e del versamento, la data di ultimazione dei lavori entro il termine del 31 dicembre 1993, la volumetria entro i limiti prescritti, viene in rilievo il riconoscimento della sussistenza della causa di improcedibilità sopravvenuta e della fattispecie estintiva del cosiddetto condono edilizio o, più precisamente, della «definizione agevolata delle violazioni edilizie» *ex* art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 416/1996).

96C0605

N. 419

Ordinanza emessa il 2 febbraio 1996 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Ranieri Santina Rina

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112).

IL PRETORE

Verificate l'ammissibilità, tempestività e regolarità della domanda e del versamento, la data di ultimazione dei lavori entro il termine del 31 dicembre 1993, la volumetria entro i limiti prescritti, viene in rilievo il riconoscimento della sussistenza della causa di improcedibilità sopravvenuta e della fattispecie estintiva del cosiddetto condono edilizio o, più precisamente, della «definizione agevolata delle violazioni edilizie» *ex* art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 416/1996).

96C0606

N. 420

Ordinanza emessa il 17 gennaio 1996 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Paoletti Elvira ed altro

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione dei procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di tutela del paesaggio, della obbligatorietà dell'azione penale e della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995.

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

(Cost., artt. 3, 9, 53 e 112).

IL PRETORE

Verificate l'ammissibilità, tempestività e regolarità della domanda e del versamento, la data di ultimazione dei lavori entro il termine del 31 dicembre 1993, la volumetria entro i limiti prescritti, viene in rilievo il riconoscimento della sussistenza della causa di improcedibilità sopravvenuta e della fattispecie estintiva del cosiddetto condono edilizio o, più precisamente, della «definizione agevolata delle violazioni edilizie» *ex* art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 416/1996), salvo che a pag. 12, settima riga, va aggiunta la seguente frase: «Da notare che, nel caso in esame, l'abuso edilizio è stato commesso per immobili già oggetto di precedente condono».

96C0607

N. 421

Ordinanza emessa il 24 gennaio 1996 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Terni nel procedimento penale a carico di Cimini Giampiero ed altro

Processo penale - Giudizio abbreviato - Giudice per le indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dello stesso imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni giudicanti nel suddetto rito speciale - Omessa previsione - Lesione del principio di eguaglianza - Compressione del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/1995.

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

(Cost., artt. 3 e 24).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato, dandone lettura in udienza, la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 1062/95 a r.g. n.r. e 741/95 r. gip, a carico, tra gli altri, di Cimini Giampiero e Menichini Massimiliano, generalizzati in atti, imputati il primo del delitto di cui all'art. 648 c.p. ed il secondo dei delitti di cui agli artt. 648 e 617-*bis* c.p., specificati in rubrica.

PREMESSO IN FATTO

che a seguito di rituale istanza di ammissione a giudizio abbreviato successiva a notifica di decreto di citazione a giudizio, veniva incardinato detto rito alternativo innanzi al presente giudicante;

che nei confronti di detti imputati la scrivente aveva adottato, nell'ambito di quel procedimento, e per i fatti di cui alle imputazioni rispettivamente ascritte, ordinanze di custodia cautelare in carcere;

che i difensori degli imputati hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma secondo, c.p.p. per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato il g.i.p. che ha applicato una misura cautelare nei confronti dell'imputato, invocando la omogeneità tra quanto deciso dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 432 del 6-15 settembre 1995 e la questione ora prospettata;

OSSERVA

Ritiene questo giudice che la questione di legittimità come proposta appaia rilevante, e non manifestamente infondata.

1. — Nessun dubbio, circa la necessità della pregiudiziale risoluzione della proposta questione di costituzionalità ai fini della definizione del procedimento, apparendo imprescindibilmente rilevante stabilire la compatibilità o meno di questo giudice a partecipare al giudizio abbreviato, posto che in caso di accoglimento dell'eccezione sussisterebbe in capo alla scrivente l'obbligo di astensione, o la possibilità dell'esperimento vittorioso per le parti del procedimento di ricusazione.

Né potrebbe asserirsi la irrilevanza della questione, a seguito della sentenza n. 432/95 citata della Corte costituzionale, sulla base di una ritenuta immediata applicabilità del principio di incompatibilità ivi contenuto, espressamente riferito alle sole ipotesi di partecipazione al giudizio dibattimentale di un giudice che avesse applicato all'imputato in qualità di g.i.p. una misura cautelare personale, anche al giudizio abbreviato, stante la nota regola ermeneutica (affermata anche dalla Corte costituzionale: cfr. sentenza n. 502 del 1991) che impone l'interpretazione tassativa delle ipotesi di incompatibilità: tanto più che nel caso di specie in questo senso si è già espresso il tribunale di Terni, a seguito di istanza di ricusazione avanzata dai difensori dei citati imputati nei confronti della scrivente, dichiarata inammissibile perché manifestamente infondata con provvedimento del 17 novembre 1995.

2. — Parimenti, l'eccezione deve ritenersi non manifestamente infondata, sotto entrambi i profili di comparazione costituzionale invocati, per le ragioni che seguono.

Che la norma denunciata debba dirsi contrastare con il principio del c.d. «giusto processo», desumibile dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione, appare soluzione necessitata, alla luce della stessa giurisprudenza della Corte, esplicitata con la citata sentenza n. 432 del 6-15 settembre 1995, con la quale per la prima volta, innovando la precedente giurisprudenza al riguardo, si è riconosciuto che anche la decisione di applicare una misura cautelare personale all'indagato implica una valutazione di mèrito, idonea a minare l'imparzialità e la precostituzione del giudice, poi chiamato ad esprimere valutazioni definitive in ordine alla colpevolezza o meno del soggetto prima raggiunto dal provvedimento restrittivo.

Ed infatti, pur sottolineando la ovvia diversità tra la decisione circa l'applicazione di una misura cautelare personale e quella di merito sulla fondatezza dell'accusa, la Corte ha posto l'accento sul giudizio pregnante, seppur prognostico ed allo stato degli atti, compiuto dal g.i.p. nel momento dell'emissione del provvedimento cautelare, specie alla luce delle innovazioni legislative apportate alla materia dalla legge n. 332 del 1995.

Orbene, se queste valutazioni hanno condotto all'affermazione dell'incompatibilità relativamente alla posizione del giudice dibattimentale che in fase di indagini preliminari avesse applicato una misura cautelare, *a fortiori* tale conclusione appare necessitata allorquando il giudizio sulla responsabilità venga incardinato con le forme del rito abbreviato, posto che in quest'ultimo caso mancherebbe la stessa possibilità giuridica dell'emersione in giudizio di elementi probatori a sostegno delle tesi difensive, ulteriori, e diversi da quelli già presumibilmente (anche se non necessariamente: si pensi al caso, per la verità il più usuale, di una misura applicata all'inizio di una complessa attività di indagine del p.m., successivamente notevolmente sviluppatasi e rimasta del tutto ignota al giudicante) conosciuti, stante la nota configurazione del rito che esclude la possibilità di nuovi apporti probatori, in cui pertanto «i medesimi elementi che nella fase delle indagini erano semplici indizi vengono sostanzialmente apprezzati come prove» (così, sent. n. 432/95 cit.) Non appare infatti potersi revocare in dubbio la identità di natura tra il giudizio dibattimentale e quello conseguente all'adozione del rito abbreviato, pur sempre traducentesi in una valutazione, finale e di merito, sulla colpevolezza o meno di un imputato, come peraltro già più volte ribadito dall'ecc.ma Corte, che ha ritenuto ricomprensiva anche dell'abbreviato la nozione di «giudizio» evincibile dal secondo comma art. 34 c.p.p. (sentt. nn. 496/1990; 401/91; 439/93).

Anzi, tale equiparazione rende palese altresì la ricorrenza della violazione del secondo paradigma costituzionale, cioé l'art. 3, primo comma, della Costituzione, che impone la necessità di predisposizione di analoga disciplina a fronte di fattispecie parimenti analoghe, per la irragionevole disparità di trattamento, conseguente ad una pronuncia di incompatibilità limitata al giudizio dibattimentale e non all'abbreviato, rispetto al quale sussistono altrettanto — e anzi maggiori — forti ragioni di garanzia dell'imparzialità e della serenità di giudizio, tra l'imputato che, sottoposto a misura cautelare personale in fase di indagini preliminari, non può essere giudicato in dibattimento dal magistrato che l'ha disposta e l'imputato che, trovandosi nella medesima condizione, viene giudicato con il rito abbreviato, senza che nei suoi confronti questo sia previsto come causa di incompatibilità.

Né varrebbe obiettare che il rito abbreviato, a differenza del giudizio dibattimentale, è oggetto di specifica scelta da parte dell'imputato, che si avvantaggerebbe comunque dalla riduzione di pena connessa alla scelta del rito, a compensazione dell'eventuale rischio di pregiudizio da parte del giudicante: non solo infatti la *ratio* dell'incentivo di cui all'art. 442 c.p.p. è riconnessa alla rinuncia alle sole garanzie dibattimentali della formazione della prova, di certo non ad un giudice sereno ed imparziale; il rischio del *prae-judicium* impedirebbe poi del tutto il ricorso a tale strumento alternativo qualora l'obiettivo fosse quello di una pronuncia assolutoria, od in ogni caso una decisione senza i clamori e la pubblicità del dibattimento: tanto più che nelle preture e nei tribunali di piccole dimensioni — come quella in oggetto — il ruolo del giudice per le indagini preliminari è facilmente riconducibile ad una data persona fisica, specie nei casi di unicità di designazione, sì che in concreto, sempre coincidendo il giudice della misura cautelare con quello del rito abbreviato, potrebbe fortemente ridursi il ricorso a tale forma, per la verità già scarsamente utilizzata, di rito alternativo.

P. Q. M.

Visti l'art. 134 della Costituzione; l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; l'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, c.p.p. in relazione agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato il g.i.p. che ha applicato una misura cautelare nei confronti dell'imputato;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti assenti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni sopra indicate.

Terni, addì 24 gennaio 1996

Il giudice per le indagini preliminari: GIARDINO

96C0608

N. **422**

Ordinanza emessa il 20 aprile 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 15 aprile 1996) dalla commissione tributaria di primo grado di Torino sul ricorso proposto dalla Gesap S.p.a. contro l'Intendenza di finanza di Torino

Tributi in genere - Ritenuta e versamento all'erario di una somma pari al sei per mille dell'ammontare, risultante dalle scritture contabili alla data del 9 luglio 1992, dei depositi bancari, postali e presso istituti e sezioni per il credito a medio termine, conti correnti, depositi a risparmio e a termine, certificati di deposito, libretti e buoni fruttiferi da chiunque detenuti - Asserita lesione dei principi di ragionevolezza e della proporzionalità contributiva.

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 7, sesto comma).

(Cost., artt. 3 e 53).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente decisione sul ricorso n. 10052/93 presentato il 29 novembre 1993 (avverso: s/rif. su i. rimb, imp. str. dep. ban. - imp. str. dep.), ban. dalla Gesap S.p.a., amm. Vironda Piero, residente a Rivoli, in via Rombò, 35, contro l'Intendenza di finanza di Torino.

Con ricorso del 29 novembre 1993 la società Gesap proponeva domanda per ottenere il rimborso delle trattenute operate in data 13 settembre 1992, dall'amministrazione postale in data 15 settembre 1992 dalle banche, S. Paolo, CRT, Cariplo, ect. sui c/c postali e sui c/c bancari, del sei per mille del saldo attivo al 9 luglio 1992 ai sensi dell'art. 7, sesto comma, del d.-l. 11 luglio 1992, n. 633, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359.

Ciò premesso, si pone questione di costituzionalità dell'art. 7, sesto comma, della legge 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui, in modo indiscriminato stabilisce che «per l'anno 1992 è istituita una imposta straordinaria sull'ammontare dei depositi bancari, postali e presso istituti e sezioni per il credito a medio termine, conti correnti, depositi a risparmio e a termine, certificati di deposito libretti e buoni fruttiferi, da chiunque detenuti; ...».

La questione appare rilevante, perché questa commissione deve stabilire se ordinare o meno il rimborso dell'imposta in oggetto. Inoltre, la questione non è manifestamente infondata, atteso che la norma si pone in netto contrasto con i principi enunciati nell'art. 3 della Costituzione. Infatti il precetto normativo contrasta con il principio di ragionevolezza, giacché la norma tassa manifestazioni di ricchezza che, come nel caso di specie, sono diversissime fra loro.

Invero nella dizione usata dal legislatore si evince, senza ombra di dubbio, che si è voluto effettuare un prelievo su determinate forme di risparmio bancario e postale, senza tener conto che i depositi possono avere causali diverse.

In certi casi trattasi di risparmio, nel caso di specie invece di tributi riscossi per conto dello Stato, non certo di risparmi della società ricorrente.

Non solo, ma la disposizione in discussione, viola palesemente il principio di proporzionalità contributiva sancito nell'art. 53 della Costituzione. Detto principio riflette il necessario collegamento proporzionale di qualsiasi forma di imposizione, purché di natura tributaria, con la idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria, desumibile dalla concreta esistenza del presupposto economico relativo: quest'ultimo è identificabile con qualsiasi indice concretamente rilevatore di ricchezza, senza che spetti al giudice di legittimità delle leggi valutare l'entità e la proporzionalità dell'onere tributario trattandosi di compito riservato al legislatore, salvo il controllo sotto il profilo dell'arbitrarietà.

Orbene nei casi di specie il prelievo non solo è arbitrario, ma addirittura non sussisteva il presupposto del prelievo medesimo. Infatti le somme depositate nei c/c sui quali è stato effettuato il prelievo, non sono identificabili con un indice rilevatore di ricchezza del soggetto tassato (l'Ente di riscossione) ma son un indice rilevatore di ricchezza dello Stato, per cui conto l'Ente di riscossione ha ricevuto i tributi versati dai contribuenti. Non si deve infatti dimenticare che dal 1990 (entrata in vigore del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, concernente l'istituzione del servizio di riscossione tributi) l'Ente concessionario risponde del non riscosso per riscosso e pertanto ha già anticipato allo Stato le somme depositate dai contribuenti sui conti correnti dell'Ente di riscossione.

P. Q. M.

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

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso;

Ordina, che a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in camera di consiglio dalla prima sezione della commissione tributaria di primo grado di Torino il 20 aprile 1994.

Il presidente: BRUNETTI

Il relatore: ALLIEVO

96C0609

N. **423**

Ordinanza emessa il 29 febbraio dal pretore di Udine, sezione distaccata di Palmanova nel procedimento civile vertente tra Ravalico Andrea e IACP di Udine

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Friuli-Venezia Giulia - Assegnazione di alloggi - Revoca da parte del presidente dello IACP - Previsione, con legge regionale, dell'impugnazione del provvedimento di revoca dinanzi al pretore - Indebita interferenza nella materia della giurisdizione di esclusiva competenza statale.

(Legge regione Friuli-Venezia Giulia 1° settembre 1982, n. 75, art. 63).

(Cost., art. 108).

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva che precede, osserva: l'art. 11 del d.P.R. n. 1035/1972 prevede l'emanazione di un decreto di decadenza del presidente dello IACP in caso di inosservanza dell'onere relativo alla occupazione dell'alloggio assegnato.

Contro tale decreto è ammesso il ricorso al pretore del luogo nel cui mandamento è situato l'alloggio entro il termine di trenta giorni dalla notifica del provvedimento.

La l.r. del Friuli-Venezia Giulia n. 75/82 prevede inoltre provvedimenti di annullamento dell'assegnazione, revoca, rilascio (artt. 60, 61 e 62 l.r. citata).

Contro tali provvedimenti è possibile, secondo quanto disposto dall'art. 63, ricorrere al pretore del mandamento in cui è situato l'alloggio con il rispetto dei termini e delle modalità previste dall'art. 11 del d.P.R. n. 1035/72.

La norma regionale pertanto prevede un rimedio giurisdizionale avverso provvedimenti contro i quali la legge statale non lo ha previsto. Con ciò la Regione ha legiferato in una materia processuale e giurisdizionale riservata al legislatore statale (art. 108 Cost.) introducendo un ricorso al pretore non previsto per i provvedimenti di annullamento, revoca, etc.

Nel far ciò si riporta alla procedura prevista dall'art. 11, legge n. 1035/72 che prevede, peraltro, esclusivamente il rimedio contro altro tipo di provvedimento (dichiarazione di decadenza). Quand'anche, cosa che non è, fosse stata la legge statale ad ammettere il ricorso contro i provvedimenti di cui agli artt. 60, 61, 62, l.r., cosicché il successivo art. 63 fosse da considerarsi norma ripetitiva di quella statale, devesi rilevare che già la Corte costituzionale ha affermato che in nessun caso è consentito alla Regione di emanare leggi «in materie soggette a riserva di legge statale, comportando ciò un'indebita novazione della parte con la forza e la conseguenze che ne derivano». (Corte costituzionale 19-26 ottobre 1995, n. 459).

La questione appare pertanto non manifestamente infondata. Essa appare inoltre rilevante al fine di decidere, essendo emersa durante il procedimento promosso contro il provvedimento di revoca emesso dal Presidente dello IACP *ex* art. 61, legge regionale.

La risoluzione della questione appare quindi rilevante, anche al fine di determinare la giurisdizione in capo alla autorità giudiziaria ordinaria adita, la cui verifica è indubbiamente preliminare.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge costituzionale n. 87/1953 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 1° settembre 1982, n. 75 «Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica» per violazione dell'art. 108;

Sospende il presente giudizio;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al presidente della Giunta regionale ;

Dispone che l'ordinanza venga comunicata al Presidente del consiglio regionale.

Palmanova, addì 29 febbraio 1996

Il pretore: BARRESI

96C0610

N. 424

Ordinanza emesa il 17 ottobre 1995 dal tribunale di Catanzaro nel procedimento penale a carico di Critelli Giuseppe ed altri

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà, ha concorso a pronunciare un provvedimento sulla libertà personale nei confronti dello stesso imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa e del giusto processo - Violazione dei principi statuiti dalle norme costituzionali in materia - Richiamo ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/1995.

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

(Cost., artt. 10, primo comma e 24, secondo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma; patto internazionale dei diritti civili e politici, art. 14, primo comma).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo penale n. 312/r.g. trib. 1995, contro Critelli Giuseppe e altri;

Sentiti il p.m. e i difensori degli imputati intervenuti;

Premesso che, nella attuale fase del giudizio, è assolutamente preliminare, rispetto a ogni altra questione, la verifica che non ricorrano cause di incompatibilità dei componenti del collegio;

Rilevato che componenti del collegio hanno composto il tribunale, che, in funzione di giudice del riesame, ha deliberato, giusta ordinanze — che si allegano ai soli fini del presente incidente di legittimità — sulle richieste di riesame proposte da taluni degli imputati, odierni giudicabili, con provvedimenti, secondo i casi, di conferma ovvero di revoca della misura cautelare, coercitiva, loro applicata dal giudice per le indagini preliminari, con ordinanza del 24 novembre 1994, e, precisamente, il presidente ha composto il collegio del tribunale del riesame che ha provveduto sugli incidenti *de libertate*, relativi agli imputati: Macario (ord. 20 dicembre 1994 n. 995), Sabato (ord. 20 dicembre 1994 n. 983), Scalzi (ord. 20 dicembre 1994 n. 1004), La Porta (ord. 20 dicembre 1994 n. 1000), Le Pera (ord. 20 dicembre 1994 n. 1003) e Zirpoli (ord. 9 dicembre 1994 n. 984); uno dei giudici *a latere* ha, altresì, composto il collegio del tribunale del riesame che ha deliberato su detto, ultimo incidente *de libertate*;

Considerato che l'art. 34 c.p.p., nel contenuto precettivo risultante in seguito alla sentenza additiva della Corte costituzionale 6 settembre 1995 n. 432, laddove 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; analoga previsione non contiene per i giudici che hanno composto il tribunale in funzione di giudice del riesame del provvedimento applicativo di misura cautelare personale nei confronti dell'imputato;

Considerato che questo tribunale ha motivo di dubitare, per le ragioni *infra* indicate, della legittimità costituzionale di detto art. 34 del codice di rito, nella parte in cui non prevede, quale caso di incompatibilità, l'ipotesi, ricorrente nella specie, sopra enunciata; e tanto per sospetta violazione degli artt. 24, secondo comma e 10, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo articolo in relazione agli artt. 6, comma primo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 14, comma primo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici;

Considerato, in proposito, che la Corte costituzionale, nella precitata pronuncia del 6 settembre 1995, ha ravvisato il denunziato profilo di illegittimità costituzionale (per violazione dell'art. 24 della Costituzione), argomentando «che la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato — da parte del giudice del dibattimento — sia o possa apparire condizionata dalla cosidetta forza della prevenzione e, cioé, da quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento»;

Considerato che l'*eadem ratio*, se sussiste per il giudice che instaura la coercizione, sussiste — e *a fortiori* — per il giudice del riesame del provvedimento instaurativo della coercizione, sia perché il giudice del riesame «ha la medesima piena cognizione del giudice che ha emesso il provvedimento restrittivo» (Cass., Sez. VI, 27 maggio 1995 n. 1424, massima n. 201699; Cass., Sez. VI, 8 gennaio 1994 n. 3083, massima n. 197714; Cass., Sez. VI, 26 gennaio 1993 n. 4420, massima n. 192955; Cass., Sez. II, 15 giugno 1992 n. 2355, massima n. 190630 e Cass., Sez. I, 8 ottobre 1991 n. 3018, massima n. 188560, tutte in archivio penale — C.E.D. Cassazione); sia, soprattutto, perché il giudice del riesame, a differenza del primo giudice, il quale provvede *inaudita altera parte* sulla richiesta del p.m. di applicazione della misura coercitiva, delibera, invece, dopo aver valutato, nel contraddittorio della camera di consiglio, le ragioni della difesa, sicché la valutazione di detto giudice del riesame risulta maggiormente pregnante e impegnativa e tale da alimentare vieppiù «la cosiddetta forza della prevenzione (...) la naturale tendenza a mantenere il giudizio già espresso»;

Considerato, in relazione alla deduzione formulata dal p.m. (v. trascrizione della registrazione fonica della udienza 2 ottobre 1995, pag. 25), che detto pregiudizio non è escluso dalla circostanza che il provvedimento confermativo della ordinanza di custodia cautelare impugnata, per taluno degli imputati, sia stato adottato sulla base di un «patrimonio probatorio» che, successivamente, sarebbe stato integrato da ulteriori elementi di accusa;

Considerato, in relazione agli indicati parametri costituzionali di valutazione, che si prospetta la lesione del diritto di difesa e, cioè, del diritto al «giusto processo» davanti a un giudice «non prevenuto» e, altresì, la lesione del principio, fissato dall'art. 10, comma primo, della Costituzione, di osservanza delle norme del diritto internazionale in relazione alle precitate Convenzioni, le quali sanciscono il diritto dell'imputato «a una equa e pubblica udienza (...) davanti a un tribunale (...) imparziale»;

Considerato, in conclusione, che la illustrata questione è rilevante, concernendo norma cui, per i motivi indicati in premessa, il tribunale deve uniformarsi nel presente giudizio, nella preliminare verifica che non ricorrano cause di incompatibilità; ed è, per le ragioni esposte, non manifestamente infondata;

P. Q. M.

Letti e applicati gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, provvedendo di ufficio;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del c.p.p., nella parte in cui non prevede che non possano partecipare al giudizio dibattimentale i giudici che hanno composto il tribunale che, in funzione di giudice del riesame, ha deliberato la conferma o la riforma di provvedimento applicativo di una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato, per sospetta violazione degli artt. 24, comma secondo, e 10, comma primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, comma primo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 14, comma primo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici;

Ordina che la presente ordinanza sia, a cura della cancelleria, notificata al presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio.

Catanzaro, addì 17 ottobre 1995

Il presidente: VECCHIO

96C0611

N. 425

Ordinanza emessa il 6 novembre 1995 dal tribunale di Verona nei procedimenti penali riuniti a carico di Accordino Gaetano ed altri

Processo penale - Dibattimento - Giudice che, quale componente del tribunale della libertà, ha concorso a pronunciare un provvedimento sulla libertà personale nei confronti dello stesso imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni di giudice del dibattimento - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa - Lesione del principio di eguaglianza - Richiamo ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/1995.

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

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE CIVILE E PENALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel p.p. n. 230/95 r.g. nei confronti di Accordino Gaetano + 160, imputati del delitto di cui al t.u. n.309/90 ed altro, dei quali 66 tuttora detenuti in carcere od agli arresti domiciliari, con scadenza dei termini di custodia cautelare prevista per il giugno 1996;

Esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma secondo, c.p.p., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice in precedenza chiamato a decidere, ai sensi degli artt. 309, 310 e 299 c.p.p. sulla misura cautelare personale nei confronti dell'imputato, questione sollevata all'udienza del 6 novembre 1995, nella fase degli atti preliminari all'apertura del dibattimento, dalla difesa di tutti gli imputati in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

Sentito il pubblico ministero, che ha concluso per la manifesta infondatezza, richiamata la precedente sentenza, Corte costituzionale n. 502/91 sull'identica questione specificamente riferita all'art. 309 c.p.p.;

Ritenuto peraltro che, in base ai principi espressi dalla stessa Corte costituzionale nella successiva sentenza n. 432/95, potrebbe oggi ravvisarsi un'ipotesi di incompatibilità a svolgere le funzioni di giudice del dibattimento per il giudice che, come componente del collegio previsto *ex* art. 309, comma settimo, c.p.p., abbia partecipato alla procedura di riesame del provvedimento applicativo di una misura cautelare personale nei confronti di un imputato, ovvero di appello avverso il rigetto di una precedente istanza di revoca o sostituzione di tale misura, ovvero che, quale componente del tribunale procedente, anteriormente al dibattimento abbia rigettato un'analoga istanza;

Considerato che una consimile ipotesi di incompatibilità per il giudice del collegio procedente che abbia rigettato la menzionata istanza a dibattimento aperto, pur astrattamente consequenziale alle predette questioni, non è purtuttavia rilevante nel caso di specie;

Osservato, in particolare, che alla stregua delle argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 432/95, la valutazione del tribunale adito *ex* art. 309 c.p.p. sui «gravi indizi di colpevolezza» non appare diversa dalla valutazione sul medesimo oggetto compiuta dal giudice per le indagini preliminari che ha adottato la misura cautelare, potendosi ritenere addirittura più incisivo e penetrante il giudizio del tribunale del riesame, sia perchè emesso a seguito del contraddittorio delle parti, sia perchè formulato anche con l'apporto di eventuali ulteriori atti d'indagine od elementi di giudizio;

Considerato che argomentazioni analoghe possono essere svolte anche in riferimento ai collegi che hanno giudicato *ex* artt. 310 e 299 c.p.p.;

Ritenuto che la questione sollevata è rilevante ai fini del presente giudizio in quanto, ove dichiarata fondata, comporterebbe l'incompatibilità dei giudici dell'odierno collegio (così come di tutti gli altri giudici del tribunale di Verona addetti al settore penale), per avere gli stessi fatto tutti parte di collegi chiamati ad esaminare, secondo i diversi titoli richiamati, i provvedimenti impositivi o confermativi delle misure cautelari di custodia in carcere o domiciliare adottate nei confronti degli imputati;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara non manifestamente infondata, nei limiti di cui alla motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma secondo, del c.p.p. sollevata dalla difesa di tutti gli imputati in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

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

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

Fissa per la prosecuzione del processo l'udienza del giorno 29 gennaio 1996, ore 9, aula della corte d'assise;

Ridispone per tale data la traduzione degli imputati detenuti in carcere ed autorizza gli imputati agli arresti domiciliari ad intervenire senza necessità di scorta, presentandosi appena giunti ai carabinieri comandati all'udienza per esservi registrati.

Verona, addì 6 novembre 1995

Il presidente: RESTA

96C0612

N. **426**

Ordinanza emessa il 26 ottobre 1995 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Zangara Marcello ed altri

Sicurezza pubblica - Divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono competizioni sportive - Ordine di comparizione dinanzi all'autorità di polizia durante lo svolgimento delle predette competizioni - Provvedimenti del questore - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Intervento del difensore - Omessa previsione - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale.

(Legge 13 dicembre 1989, n. 401, art. 6, terzo comma, sostituito dal d.-l. 22 dicembre 1994, n. 717, art. 1, convertito, con modificazioni nella legge 24 febbraio 1995, n. 45).

(Cost., artt. 13 e 24, secondo comma).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da 1) Zangara Marcello; 2) Barletta Angelo; 3) Caminata Fabio; 4) Resasco Davide; 5) Fabbri Marco; 6) Rossi Michele avverso l'ordinanza in data 4 marzo 1995 del g.i.p. presso la pretura circondariale di Genova;

Sentita la relazione fatta dal consigliere Giovanni Macù, udito il pubblico ministero nella persona del dott. Antonio Albano che ha concluso perché la Corte dichiari non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, legge n. 401/1989 e succ. modif. in relazione agli artt. 13 e 24 della Costituzione.

FATTO

Con provvedimenti in data 1° maggio 1995 il questore di Genova faceva divieto a Zangara Marcello, Barletta Angelo, Caminata Fabio, Resasco Davide, Fabbri Marco e Rossi Michele di accedere, per il periodo di un anno, agli stadi, alle stazioni ferroviarie di Genova Brignole e Genova Principe, al casello autostradale di Genova est e allo scalo aereo e portuale di Genova in occasione di incontri di calcio di campionati e tornei nazionali e internazionali e nel contempo prescriveva agli stessi di presentarsi presso il commissariato di P.S. di San Futtuoso nell'orario e nelle circostanze indicate nei provvedimenti suddetti, in quanto i soggetti predetti avevano preso parte attiva a episodi di violenza in occasione dell'incontro di calcio Genova-Milan disputatosi il 29 gennaio 1995 allo stadio «L. Ferraris» di Genova.

Con ordinanza in data 4 marzo 1995 il g.i.p. presso la pretura circondariale di Genova convalidava i provvedimenti suddetti.

Avverso tale ordinanza proponevano ricorso per cassazione le persone sopra indicate, alcune delle quali sollevavano la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, legge 13 dicembre 1989 n. 401 e successive modificazioni in relazione agli artt. 13 e 24, secondo comma della Costituzione, in quanto il procedimento previsto dal citato art. 6 non garntisce in alcun modo l'esercizio del diritto di difesa.

La questione è stata fatta propria dal p.g., il quale ha chiesto che la questione medesima sia dichiarata non manifestamente infondata..

DIRITTO

L'art. 6 della legge n. 401 del 13 dicembre 1989, come modificato dall'art. 1 d.-l. 22 dicembre 1994 n. 717 convertito con modificazioni nella legge 24 febbraio 1995 n. 45 — che ha lo scopo di prevenire i disordini, spesso sanguinosi, ai quali sempre più frequentemente è dato assistere in occasione dello svolgimento di competizioni agonistiche — prevede che, nei confronti delle persone che risultano denunciate o condannate per uno dei reati di cui all'art. 4, primo e secondo comma, legge n. 110/75 ovvero per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza, il questore possa disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche e a quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni medesime e possa anche prescrivere di comparire personalmente nell'ufficio comando di polizia competente in orario compreso nel periodo di tempo in cui si svolgono le competizioni predette.

Il provvedimento è comunicato al procuratore della Repubblica preso la pretura circondariale, il quale ne chiede la convalida, entro 48 ore dalla notifica, al giudice per le indagini preliminari presso la pretura. La convalida deve esser disposta entro le 48 ore successive con ordinanza, avverso la quale l'interessato può proporre ricorso per cassazione.

La norma in esame prevede, quindi, gravi limitazioni alla libertà personale, che possano protrarsi anche per un periodo di tempo non certo breve (fino ad un anno).

Il procedimento di applicazione di tali restrizioni non prevede nella fase di convalida del provvedimento del questore da parte del g.i.p., disciplinata dal terzo comma dell'art. 6, l'intervento di un difensore, essendo l'ordinanza di convalida emessa *inaudita altera parte*.

È palese, dunque, la violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto, come ha già affermato il giudice di legittimità delle leggi, nel procedimento nel quale — come quello in esame — viene in questione davanti a un giudice l'interesse della libertà personale, spetta sempre al soggetto il diritto all'esercizio di una integrale difesa.

E sussiste anche la vilazione dell'art. 13 della Costituzione, il quale conferisce «alla libertà personale una propria e particolare rilevanza costituzionale e con essa il diritto, in relazione ai procedimenti che alla libertà si riferiscono, ad una effettiva integrale difesa di questo supremo interesse del cittadino» (cfr. Corte costituzionale 9-29 maggio 1968 n. 53).

Ed è irrilevante che il citato articolo 6 preveda la esperibilità del ricorso per cassazione, posto che il diritto di difesa è costituzionalmente garantito in ogni stato e grado del procedimento.

La dedotta questione di legittimità costituzionale, certamente rilevante ai fini della decisione (in quanto l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma in esame comporterebbe l'annullamento dell'impugnata ordinanza), va dichiarata non manifestamente infondata.

Va, conseguentemente disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il presente provvedimento va notificato, a cura della cancelleria, alle parti ricorrenti e al p.m. e comunicato ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri.

P. Q. M.

La Corte dichiara non manifestamente infondata e rilevante per la decisione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma terzo, della legge 13 dicembre 1989 n. 401 e successive modificazioni in relazione agli artt. 13 e 24, secondo comma della Costituzione nella parte in cui non prevede in sede di convalida dinanzi al g.i.p. presso la pretura circondariale del provvedimento del questore di cui al primo comma del predetto art. 6, l'esercizio del diritto di difesa. Dispone la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria perché provveda alla notifica del presente provvedimento alle parti ricorrenti e al p.m. nonché alla comunicazione dello stesso provvedimento ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Roma, addì 26 ottobre 1995

Il presidente: LA CAVA

Il consigliere estensore: MACRÌ

96C0613

N. **427**

Ordinanza emessa il 10 gennaio 1996 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra la ditta l'Escalier di Pisani Anna Maria e il Ministero delle finanze

Demanio e patrimonio dello Stato - Canoni annui per i beni patrimoniali dello Stato concessi o locati a privati - Rivalutazione rispetto all'anno 1994 di un coefficiente pari a 2,5 volte il canone stesso - Irragionevolezza dell'applicazione di un coefficiente fisso di moltiplicazione anziché variabile, in relazione al momento della libera determinazione del canone e al valore effettivo del bene locato - Conseguente disparità di trattamento dei conduttori a seconda della data (prossima o remota rispetto all'anno 1994) di definzione contrattuale del canone - Incidenza sui principi di libertà di iniziativa economica e di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 32, primo comma).

(Cost., artt. 3, 41 e 97).

IL PRETORE

Parte attrice ha ipotizzato l'incostituzionalità della disposizione di cui all'art. 32, primo comma, legge 23 dicembre 1994 n. 724 nella quale è previsto che «a decorrere dall'anno 1995, i canoni annui per i beni patrimoniali dello Stato, concessi o locati a privati, sono, in deroga alle altre disposioni di legge in vigore, rivalutati rispetto a quelli dovuti per l'anno 1994 di un coefficiente pari a 2,5 volte il canone stesso».

Parte convenuta è rimasta contumace.

La questione è evidentemente rilevante ai fini della decisione della controversia, perché parte attrice chiede accertarsi, previo annullamento, della disposizione citata, che il canone dovuto per la conduzione dell'immobile alla stessa concesso in locazione dallo Stato è quello liberamente concordato dalle parti nel contratto del 22 aprile 1986, senza la maggiorazione richiesta dal locatore ai sensi della disposizione di cui si chiede l'annullamento.

La questione non appare manifestamente infondata.

Sembra lecito, infatti, dubitare della rispondenza della previsione legislativa citata al disposto di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione. Ciò non tanto per quanto osservato da parte attrice in ordine alla disparità di trattamento tra soggetti conduttori titolari di rapporto locativo stipulato con lo Stato e soggetti titolari di rapporto

locativo stipulato con altri locatori; sul punto, infatti, sarebbe facile obbiettare che l'indicata disparità concerne situazioni non uguali e può essere giustificata dall'esigenza di predisporre una disciplina di «favore» per la pubblica amministrazione, restando estranea al sindacato di costituzionalità ogni valutazione sull'opportunità, l'equità e la reale utilità, in relazione ai fini che appaiono perseguiti, della scelta operata dal legislatore.

È invece un pò diverso il profilo sotto il quale appare sospetta la legittimità costituzionale della norma.

È agevole ipotizzare che la disposizione con cui viene attuato, e in misura assai pesante, un meccanismo di rivalutazione dei canoni locativi mediante l'applicazione di un coefficiente fisso di moltiplicazione, senza alcuna diversificazione in rapporto al momento in cui quei canoni sono stati liberamente concordati e senza nessun aggancio ad elementi obbiettivi attinenti al valore effettivo del bene locato, finisca con il potere di creare una disparità di trattamento tra soggetti conduttori di beni di analogo valore appartenenti allo Stato, utilizzati per l'esercizio di attività di natura e dimensioni molto simili. In taluni casi, generalmente quando perchè liberamente concordato in tempi recenti presumibilmente è prossimo a quello attuale di mercato, il canone diventerà enormemente superiore a questo, per effetto dell'applicazione del coefficiente fisso di rivalutazione (2,5 volte la misura del canone già corrisposto). In altri casi, generalmente quando il canone è stato liberamente concordato in tempi assai remoti ed è presumibilmente molto più basso di quello attuale di mercato, lo stesso anche dopo l'applicazione del coefficiente moltiplicativo risulterà aumentato poco in termini assoluti e resterà molto più basso del canone di mercato.

In altre parole, soltanto apparentemente un meccanismo di rivalutazione attuato mediante un moltiplicatore fisso del canone già corrisposto rappresenta un intervento destinato ad operare in maniera uniforme; in realtà, esso può finire con il fare aumentare a dismisura le già esistenti differenze tra canoni di rapporti locativi aventi per oggetto beni simili condotti in locazione da soggetti simili, avvicinando ben poco i canoni più bassi a quelli di mercato e rendendo enormemente maggiori di questi i canoni più alti. Il che tra l'altro, potendo comportare, a causa dell'eccessivo costo dell'utilizzazione del bene condotto in locazione, l'estromissione temporanea o definitiva dal mercato di alcune imprese, senza contropartita di nessun tipo per l'interesse generale, può finire con l'apparire in contrasto anche con il riconoscimento, che generalmente si è soliti attribuire al disposto di cui all'art. 41, comma primo, della Costituzione, del valore della funzione che l'iniziativa privata può svolgere nel settore dell'economia.

Si osservi, infine, come appaia lecito dubitare della legittimità della disposizione di cui all'art. 32, comma primo, legge 23 dicembre 1994, n. 724, citata in precedenza, anche con riferimento al disposto di cui all'art. 97, comma primo, della Costituzione. Si consideri, infatti, che la norma impone alla pubblica amministrazione di applicare la maggiorazione prevista, senza lasciarle alcun margine di discrezionalità, e così la obbliga ad un comportamento che, per le ragioni precedentemente esposte, in taluni casi può risultare contrario ai principi del buon andamento e della imparzialità, risolvendosi in un trattamento differenziato di situazioni simili, cui può conseguire, a causa di aumenti eccessivi del canone rispetto a quello di mercato, la perdita proprio di quelle entrate costituite dai corrispettivi più elevati in rapporto al valore dei beni locati.

P. Q. M.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma primo, della legge 23 dicembre 1994 n. 724, con riferimento agli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, dispone la sospensione del presente giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento, nonché alle parti costituite;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Roma, addì 10 gennaio 1996

Il pretore: (firma illeggibile)

96C0629

N. 428

Ordinanza emessa il 14 febbraio 1996 dalla corte d'appello di Palermo sull'istanza di ricusazione proposta da Casa Giuseppe ed altra

Processo penale - Udienza preliminare - Giudice delle indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato - Incompatibilità ad esercitare le proprie funzioni in detta udienza - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto al coimputato dello stesso reato nel medesimo procedimento nei confronti del quale il g.i.p. non si è in alcun modo pronunciato - Lesione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale di imparzialità del giudice - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 124/1992 e 432/1995 - Eccezione di illegittimità costituzionale prospettata dalla corte di appello nel corso di procedimento di ricusazione.

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

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

LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento n. 2/1996 del reg. del. cam. di questo collegio relativo alla istanza di ricusazione proposta nell'interese di Casa Giuseppe e Macaluso Annamaria, imputati nel procedimento penale iscritto al n. 709/94 r.n.r.t. e nn. 223/95/g.i.p., pendenti davanti al giudice per l'udienza preliminare presso il tribunale di Marsala, dott. Luigi Santulli, assistiti dall'avv. Gianfranco Zarzana.

Letti gli atti, sentito il relatore, ritenuto che l'avv. Gianfranco Zarzana, difensore di Casa Giuseppe e di Macaluso Anna Maria all'udienza preliminare del 16 dicembre 1995 davanti al g.u.p. del tribunale di Marsala dott. Luigi Santulli nel procedimento penale indicato in epigrafe hanno proposto istanza di ricusazione nei confronti del detto dott. Luigi Santulli «avendo lo stesso già espresso con l'emissione dell'ordinanza di custodia cautelare personale una valutazione non formale ma contenutistica, sicchè lo stesso ha perso la sua terzietà» nei confronti dei predetti, imputati per il reato di ascritto al capo *d)* della rubrica per il reato di cui agli artt. 110, 81 cpv., 321 c.p. rilevando che ciò importa la incompatibilità di cui all'art. 34 c.p.p.

Ritenuta ammissibile l'istanza di ricusazione e disposta la temporanea sospensione del dott. Luigi Santulli a svolgere le funzioni di g.u.p. nel procedimento nei confronti dei predetti Casa e Macaluso all'udienza camerale del 14 febbraio 1996, il procuratore generale ha chiesto il rigetto della istanza di ricusazione non sussistendone i presupposti;

La difesa degli istanti, invece, ha insistito per l'accoglimento della istanza;

Rilevato che l'incompatibilità rilevata dagli istanti non rientra tra le tassative ipotesi previste dall'art. 34 c.p.c. e che in ordine a queste, per la loro eccezionalità, non può applicarsi l'analogia;

Considerato però che questa corte deve di ufficio sollevare questione di illegittimità costituzionale dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede tra le ipotesi di incompatibilità a partecipare all'udienza preliminare il giudice (g.i.p.) che abbia adottato una misura di custodia cautelare personale nei confronti dello stesso imputato;

Considerata preliminarmente la rilevanza di detta questione di incostituzionalità stante la sua evidente refluenza sul procedimento in esame potendo portare, a seconda dell'esito, al rigetto o all'accoglimento della istanza di ricusazione in esame;

Ritenuto che la incompatibilità di cui all'art. 34 c.p.p., come affermato dalla Corte costituzionale, è «volta ad assicurare la genuinità e correttezza del processo formativo del convincimento del giudice», «si ricollega alla garanzia costituzionale del giusto processo» ed «è ragionevolmente circoscritta ai casi di duplicità del giudizio di merito sullo stesso oggetto» (Corte costituzionale n. 124/92);

Ritenuto che, come è stato ulteriormente chiarito dalla stessa Corte, il g.i.p. ogni qualvolta che sia investito di una richiesta cautelare «formula un giudizio non di mera legittimità ma di merito (sia pure prognostico e allo stato degli atti) sulla colpevolezza dell'imputato» e ciò in considerazione del fatto che detto giudice al fine di accertare i gravi indizi di colpevolezza richiesti dall'art. 273, primo comma, c.p.p., deve sottoporre a seria valutazione gli elementi probatori sui quali il p.m. fonda la sua richiesta ed «esporre, ai sensi dell'art. 292 c.p.p., con adeguata motivazione gli indizi che giustificano in concreto la misura disposta» escludendo l'esistenza di condizioni legittimanti il proscioglimento, *ex* art. 273, secondo comma c.p.p.;

Ritenuto che a seguito della modifica dell'art. 425 c.p.p., introdotta con la legge n. 105/1993, e delle sentenze della Corte costituzionale n. 77/1994 e n. 82/1993 la funzione esercitata dal g.u.p. integra un giudizio di merito pieno, fondato sugli stessi parametri deliberativi alla stregua dei quali il giudice del dibattimento è chiamato a decidere se pronunciare sentenza di proscioglimento o di condanna stante anche la quasi totale omogeneità delle formule conclusive previste dall'art. 425 c.p.p. con quelle di cui all'art. 530 c.p.p.;

Considerati i principi affermati nella recente sentenza n. 432/1995 della Corte costituzionale che ha sancito la incompatibilità a partecipare al dibattimento del g.i.p. che ha adottato una misura cautelare personale nei confronti dello stesso imputato in quanto la imparzialità di questo giudice è pregiudicata, a causa della c.d. «forza della prevenzione», dalla precedente valutazione in ordine all'esistenza dei gravi indizi di colpevolezza a carico dell'imputato;

Ritenuto quindi che la valutazione nel merito che compie il giudice per l'udienza preliminare a seguito della richiesta di rinvio a giudizio dell'imputato è del tutto identica a quella che pure nel merito ha compiuto il g.i.p. quando, come nel caso in esame, al g.u.p. si presenta un quadro probatorio sostanzialmente immutato;

che quindi la concentrazione nello stesso giudice, come persona fisica, nello stesso processo, delle funzioni del g.i.p. che ha emesso provvedimenti cautelari personali e di quelle del g.u.p., che deve esaminare la richiesta di rinvio a giudizio determina una reiterazione e duplicità di giudizio di merito fatto dalla stessa persona già ritenuta contrastante con il principio costituzionale della genuità e correttezza del processo formativo del convincimento del giudice e conseguentemente della sua imparzialità;

Considerato quindi che la fattispecie in esame ben potrebbe contrastare con le norme costituzionali di cui agli artt. 3, 24 e 25 e che quindi non è manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli artt.23 e seguenti della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del c.p.p., per violazione degli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare all'udienza preliminare del giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato;

Sospende il procedimento di ricusazione in corso e dispone che la presente ordinanza venga notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al procuratore generale, agli imputati e che venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Palermo, addì 14 febbraio 1996

Il presidente: GIARDINA

Il consigliere estensore: CRISCUOLI

96C0630

N. 429

Ordinanza emessa il 14 febbraio 1996 dalla corte d'appello di Palermo sull'istanza di ricusazione proposta da Vanara Benedetto ed altra

Processo penale - Udienza preliminare - Giudice delle indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'impuato - Incompatibilità ad esercitare le proprie funzioni in detta udienza - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto al coimputato dello stesso reato nel medesimo procedimento nei confronti del quale il g.i.p. non si è in alcun modo pronunciato - Lesione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale di imparzialità del giudice - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 124/1992 e 432/1995 - Eccezione di illegittimità costituzionale prospettata dalla corte di appello nel corso di procedimento di ricusazione.

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

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

LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento n. 1/1996 del reg. del. cam. di questo collegio relativo alla istanza di ricusazione proposta nell'interesse di Vanara Benedetto e Bajada Luigi Maria, imputati nel procedimento penale iscritto al n. 375/93 e 379/93 rnrt e nn. 209-210/gip, pendenti davanti al giudice per l'udienza preliminare presso il tribunale di Marsala, dott. Luigi Santulli, assistiti dall'avv. Zarzana, nominato difensore d'ufficio.

Letti gli atti, sentito il relatore, ritenuto che gli avv. Giancarlo Faletti, difensore di Vanara Benedetto e l'avv. Gaspare Genova, difensore di Bajada Luigi all'udienza preliminare del 27 ottobre 1995 davanti al g.u.p. del tribunale di Marsala dott. Luigi Santulli nel procedimento penale indicato in epigrafe hanno proposto istanza di ricusazione nei confronti del detto dott. Luigi Santulli per avere questi già espresso la sua *opinio criminis* positiva nella fase delle indagini preliminari in occasione della emissione di ordinanza di misura cautelare personale in danno dei predetti imputati per varie ipotesi di reato di ascritti al primo, in concorso con altri, ai capi della rubrica nn. 14, 16, 17, 18, 31, 35, 36, 37, 41, 42; al secondo ai capi nn. 19, 23, 24, 35, 36, 37, 41, 42 e 46 rilevando che ciò importa la incompatibilità di cui all'art. 34 c.p.p.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 429/1996).

96C0631

N. 430

Ordinanza emessa il 12 gennaio 1996 dal giudice di pace di Modena nel procedimento civile vertente tra Perri Rosario e Filardi Rocco

Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Professionisti iscritti alla Cassa degli avvocati e procuratori - Maggiorazione percentuale su tutti i corrispettivi assoggetabili ad I.V.A. e versamento dell'ammontare alla Cassa stessa - Assoggettabilità ad I.V.A. di tale maggiorazione - Deteriore trattamento degli iscritti alla Cassa rispetto alle altre categorie di liberi professionisti - Mancato rispetto alla direttiva comunitaria n. 77/388.

(Legge 22 marzo 1995, n. 85, art. 16).

(Cost., art. 3, primo comma).

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento civile vertente tra il dott. proc. Rosario Perri e l'avv. Rocco Filardi.

ESPONE

Il dott. proc. Rosario Perri, agente in proprio, con atto di citazione notificato il 9 ottobre 1995 conveniva in giudizio l'avv. Rocco Filardi, vantando nei suoi confronti un credito derivante dal mancato pagamento della parte dell'imposta sul valore aggiunto calcolata sul contributo integrativo dovuto alla Cassa di previdenza degli avvocati e procuratori, in relazione ad alcune fatture da lui emesse a carico del convenuto a seguito di prestazioni professionali per lui effettuate. All'udienza del 5 dicembre 1995 si costituiva in giudizio l'avv. Rocco Filardi, in proprio, contestando le pretese dell'attore in quanto non riteneva assoggettabile ad IVA il contributo previsto dall'art. 11 della legge 576/80, come integrato dalla legge 175/83 ed asserendo che l'art. 16 della legge 22 marzo 1995 n. 85, in contrasto anche al disposto dell'art. 33 della VI Direttiva CEE n. 77/388, recepita nell'ordinamento giuridico italiano, assoggettando ad IVA tale contributo, doveva ritenersi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto riservava trattamenti differenziati a situazioni identiche.

OSSERVA

La questione appare rilevante e non manifestamente infondata sotto il profilo di uguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 1 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 prevede l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) alle entità monetarie percepite a seguito di prestazioni di servizi effettuate nell'esercizio di professioni. L'art. 11 della legge 20 settembre 1980 n. 576 e sue variazioni, rende obbligatoria per gli iscritti alla Cassa degli avvocati e procuratori l'applicazione di una maggiorazione percentuale su tutti i corrispettivi assoggettabili all'imposta sul valore aggiunto (IVA) da versare alla Cassa; consente la rivalsa sul debitore per tale contributo, che però è sempre dovuto alla Cassa di appartenenza, prescindendo dalla sua effettiva ripetizione. All'ultimo comma stabilisce la non concorrenza di tale contributo alla formazione del reddito professionale (quindi non entra a far parte della base imponibile) e la sua non assoggettabilità ad IVA ed IRPER. L'art. 16 della legge 22 marzo 1995 n. 85 prevede, invece, l'assoggettamento all'IVA di tali maggiorazioni rapportate al corrispettivo, in quanto ne è prevista la rivalsa per legge, anche se tali maggiorazioni «non rilevano ai fini della determinazione del predetto contributo integrativo» e, quindi, alla formazione del reddito. Viene quindi assoggettata ad IVA una entità monetaria che non rientra nella base imponibile, che può, anche, non essere stata acquisita dal contribuente, ma che può addirittura uscire dal suo reddito. Tale disposto sembra dunque stravolgere il significato delle operazioni imponibili ai fini IVA e, quindi, il suo ambito di applicazione. Sembra altresì abrogare il dettato dell'ultimo comma dell'art. 11 della legge 576/80 nella parte in cui dichiara non assoggettabile ad IVA il contributo integrativo ivi previsto.

Per la chiara individuazione della natura di tale contributo viene qui fatto anche ampio riferimento alla sentenza della Corte di giustizia delle comunità europee del 7 maggio 1992 (Causa: C 347/90), dalla lettura della quale appare evidente che il contributo integrativo previsto dall'art. 11 della legge n. 576/80 non può essere assoggettato ad IVA, non facendo parte, né contribuendo a formare la base imponibile sulla quale tale imposta deve calcolarsi. Tale contributo risulta poi avere funzione previdenziale soltanto attraverso il principio mutualistico, ma non necessariamente nei confronti del singolo contribuente, in quanto non computabile ai fini pensionistici, né ripetibile da parte di chi lo ha versato in caso di mancata maturazione del diritto alla pensione; assoggettarlo ad IVA appare, quindi, discriminante nei confronti di alcune entrate degli iscritti alla Cassa degli avvocati e procuratori, in quanto un trattamento analogo non è riservato a tutte le categorie di liberi professionisti, né a tutti coloro che forniscono servizi dietro corrispettivo e neppure a tutti i servizi forniti dagli avvocati e procuratori: si pensi a quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 11 della legge n. 576/80 che prevede, nel caso di associazione o società di professionisti, che l'ammontare di tale contributo sia calcolato, non già in proporzione al corrispettivo dovuto dal cliente per la prestazione professionale, ma sulla percentuale di utili spettanti allo stesso professionista; si pensi al calcolo forfettario che viene fatto per stabilire l'ammontare di tale contributo nel caso in cui l'avvocato o il procuratore appartenga a quella categoria di iscritti alla Cassa, il cui volume di affari non raggiunga un determinato importo minimo.

Inoltre l'appartenenza del nostro Paese alla Unione Europea impone all'Italia il pieno rispetto delle direttive comunitarie. Nella materia che qui interessa esistono direttive comunitarie che impongono determinati criteri normativi nell'applicazione delle imposte: si fa qui ampio riferimento a quanto stabilito dalla sesta direttiva del Consiglio del 17 maggio 1977, n. 77/388 CEE «in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari. Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme», ed in

particolare al suo art. 33 che fa espresso divieto all'introduzione di imposizioni fiscali che abbiano «il carattere di imposta sulla cifra d'affari», che è la caratteristica dell'imposta IVA. Il sistema comunitario dell'imposizione IVA deve avere come fondamento una base imponibile omogeneamente considerata in tutti gli Stati membri, al fine di armonizzare in tutta la CEE il valore finale di un bene e il valore monetario di un servizio.

Il trattamento differenziato sopra descritto mostra evidenti i segni di una incoerenza logica e di una disparità di trattamento che non appare fondata su presupposti obiettivi e su esigenze concrete e non riesce, quindi, a trovare alcuna valida giustificazione. Appare solo idoneo a sollecitare la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 16 della legge n. 5/96 per violazione del principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione.

La sollevata questione di legittimità costituzionale, ha una evidente rilevanza ai fini della decisione di merito: infatti la decisione di suo accoglimento comporterebbe il rigetto della domanda attorea, mentre la decisione di rigetto comporterebbe la necessità di esaminare e decidere la questione nel merito.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 16 della legge 22 marzo 1995 n. 85 nella parte in cui tale norma assoggetta ad IVA il contributo integrativo dovuto alla Cassa di previdenza degli avvocati e procuratori, previsto dall'art. 11 della legge 20 settembre 1980, n. 576;

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti;

Ordina alla cancelleria la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Modena, addì 12 gennaio 1996

Il giudice di pace: PERNICI

96C0632

N. 431

Ordinanza emessa l'11 gennaio 1996 dal tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra Fin Brokers S.p.a. e Batori Riccardo

Processo civile - Mancata comparizione delle parti nella prima udienza - Previsione di fissazione di udienza successiva - Cancellazione della causa dal ruolo soltanto in caso di mancata comparizione alla nuova udienza - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

(C.P.C., art. 181, primo comma, modificato dalla legge 20 dicembre 1995, n. 534).

(Cost., art. 97).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile, iscritta al numero di ruolo generale sopra riportato, discussa alla udienza collegiale del giorno 11 gennaio 1996, promossa con atto di citazione notificato in data 13 novembre 1992 a ministero dell'aiutante ufficiale giudiziario addetto all'Ufficio unico notifiche della corte d'appello di Milano, dalle Fin-Brokers S.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Modica, come da mandato in calce all'atto di citazione, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, attore, contro Batori Riccardo, contumace e convenuto.

All'odierna udienza collegiale, nessuna delle parti è comparsa, ed il tribunale si è riservato di provvedere.

DIRITTO

Il collegio solleva d'ufficio la questione di costituzionalità del primo comma dell'art. 181 c.p.c. quale novellato dalla legge 20 dicembre 1995, 534 che, nel convertire in legge il d.-l. 18 ottobre 1995, n. 432, ha aggiunto all'art. 4 del decreto, dopo il primo comma, il seguente: «Il primo comma dell'art. 181 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente: "Se nessuna della parti comparisce nella prima udienza, il giudice fissa una udienza successiva, di cui il cancelliere dà comunicazione alle parti costituite. Se nessuna delle parti comparisce alla nuova udienza, il Giudice, con ordinanza non impugnabile, dispone la cancellazione della causa dal ruolo"».

RILEVANZA DELLA QUESTIONE

La rilevanza della questione nel giudizio *a quo* risiede nel fatto che, per effetto del richiamo operato dall'art. 309 c.p.c. al primo comma dell'art. 181 c.p.c., la mancata comparizione delle parti nel corso del giudizio e, dunque, anche all'udienza collegiale, determina in base al novellato art. 181 non più la cancellazione immediata della causa dal ruolo, ma la fissazione di nuova udienza di cui il cancelliere deve dare notizia alla parti non comparse. Dalla costituzionalità o meno della norma in oggetto, dunque, dipende la necessità o meno per il giudice remittente di fissare nuova udienza ovvero di cancellare la causa dal ruolo.

Come è noto, la legge n. 353 del 26 novembre 1990, all'art. 16, modificando il precedente testo del primo comma dell'art. 181 c.p.c. (di tenore identico a quello attualmente reintrodotto), aveva previsto che «se nessuna delle parti comparisce nella prima udienza davanti al giudice istruttore, questi, con ordinanza non impugnabile, dispone la cancellazione della causa dal ruolo».

Anche questa disposizione, al pari delle altre della legge 353 recante «Provvedimenti urgenti per il processo civile», ha poi subito il noto iter per effetto del quale l'entrata in vigore complessiva della legge, prevista originariamente per il 1° gennaio 1992, venne via via posposta e frammentata.

Per quanto qui interessa, deve ricordarsi che per effetto dell'art. 2, comma 5, della legge 4 dicembre 1992, n. 477, recante disposizioni sull'efficacia di norme della legge 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva del giudice di pace e della legge 26 novembre 1990, n. 353, contenente provvedimenti urgenti per il processo civile, il novellato testo dell'art. 181 fu applicabile sin dal 1° gennaio 1993 ai giudizi instaurati dopo tale data; per effetto del d.-l. n. 121 del 1995, recante modificazioni al previgente testo relativo alla disciplina transitoria prevista nella legge n. 353 del 1990, la nuova formulazione dell'art. 181 c.p.c. è stata estesa a tutti i giudizi pendenti ancorché radicati prima del 1° gennaio 1993, quale è quello in esame.

NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

La questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 181 c.p.c. quale novellato dalla legge 20 dicembre 1995, 534, è da valutarsi, a giudizio del Collegio, non manifestamente infondata con riguardo all'art. 97 della Costituzione.

Alla luce dell'insegnamento di codesta corte, l'art. 97 della Costituzione, nello stabilire che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, non ha inteso riferirsi ai soli organi della pubblica amministrazione, ma anche agli organi dell'amministrazione della giustizia (Corte cost., 7 maggio 1982, n. 86; 19 gennaio 1989, n. 18).

Il nuovo testo dell'art. 181 c.p.c. ripropone, dopo un periodo di diversa disciplina, l'originario testo, volto ad assicurare ai procuratori costituiti l'avviso a cura della Cancelleria di una nuova udienza in caso di mancata comparizione degli stessi ad una precedente udienza.

Come si evince dalla relazione al Senato della Repubblica al progetto della legge n. 353/90, l'innovazione all'art. 181 c.p.c. in quella sede prevista fu determinata da un intento di «concentrazione del giudizio», che, peraltro, non implicava alcuna compromissione delle garanzie difensive, atteso che, comunque, integra rimaneva la possibilità per le parti, in caso di cancellazione della causa dal ruolo, di riassumere il giudizio nel termine perentorio di un anno, ai sensi dell'art. 307 c.p.c.

Al contrario, come emerge dai lavori preparatori della legge n. 534/1995, la reintroduzione dell'originario testo dell'art. 181 c.p.c. non è stata il frutto di un'attenta e ragionata analisi delle conseguenze cui aveva dato luogo il mutamento precedente, ma ha costituito un sostanzialmente immotivato cambiamento di rotta rispetto all'obiettivo della concentrazione processuale originariamente auspicato (cfr. in particolare le generiche affermazioni del rappresentante del Governo — sottosegretario di stato avv. Edilberto Ricciardi che, nella seduta della Commissione giustizia della camera dei deputati del 6 dicembre 1995 alle perplessità avanzate dai deputati Soda e Reale rispondeva che una richiesta in tal senso era «pervenuta al Governo da molte sedi giudiziarie»; si veda anche la non maggiore attenzione prestata all'innovazione del dibattito in aula al Senato ove l'unico intervento che si segnala è quello del sen. Andreotti il quale mostrava perplessità sull'uso lessicale del termine «comparisce» in luogo di «compare»).

È ben vero che l'attuale testo di legge reintroduce quello in vigore sin dal 1940, della cui compatibilità alla Corte costituzionale, per quanto è dato sapere, non si era mai dubitato.

Ma, a giudizio del tribunale, la discrezionalità del legislatore nel momento della codificazione è ben diversa da quella da cui può e deve essere guidato nel momento in cui, dopo una modifica legislativa, reintroduce il sistema anteriormente vigente, ritornando sui propri passi.

A parere del tribunale, infatti, la reintroduzione di una norma (specie se di natura processuale, atteso il carattere di tendenziale stabilità e certezza che queste dovrebbero rivestire) dopo un breve periodo di mutamento dovrebbe essere il frutto di un ragionato ripensamento dopo una verifica «sul campo» di effetti negativi dell'originaria modifica; al contrario, nel caso che occupa, pare di poter dire che, dopo aver sperimentato gli opportuni e fausti effetti della modifica originariamente apportata, che contribuivano a conseguire un obiettivo di concentrazione processuale quale auspicato dalla citata relazione al Senato della Repubblica, il legislatore è irragionevolmente ed immotivatamente tornato al sistema anteriore, pur potendo, dal confronto dei due sistemi, chiaramente intendere la contrarietà al buon andamento degli uffici della norma che si andava a ripristinare.

Ed infatti, sulla base dell'esperienza (di quest'ufficio giudiziario, che non può su tale punto non essere identica a quella degli altri uffici del paese) relativa all'applicazione del regime dell'immediata cancellazione della causa dal ruolo in caso di mancata comparizione delle parti, il tribunale può serenamente affermare che la percentuale di riassunzioni (originate, dunque, da cancellazioni non frutto di un definitivo intento di abbandono della lite, ma causate da disguidi dei procuratori, non comparsi per mero errore o per impedimenti in udienza) è stata del tutto marginale e quasi irrilevante (tale da poter essere indicata, sia pure con il timore di formulare cifre in mancanza di dati verificabili, orientativamente in misura non superiore all'1%).

Per questi sporadici casi, il modesto disagio per i procuratori di proporre e notificare un'istanza di riassunzione (disagio, peraltro, generalmente — salvo il caso assolutamente marginale della mancata comparizione di entrambe le parti per forza maggiore — «sanzionatorio» di una carenza di diligenza), appariva di gran lunga superato dal vantaggio per il complessivo andamento dell'amministrazione.

I vantaggi per il corretto fluire degli uffici giudiziari che la reintroduzione dell'originario testo dell'art. 181 cancella possono così sommariamente indicarsi:

a) notevoli risparmi di tempo ed energie lavorative, connessi all'eliminazione dell'attività di comunicazione dell'ordinanza di fissazione della nuova udienza.

Nella vigenza del sistema cancellato dalla norma della cui costituzionalità si dubita, in ogni caso di mancata comparizione il giudice poteva immediatamente cancellare la causa dal ruolo.

Oggi, al contrario, dovrà fissare nuova udienza; della stessa il cancelliere dovrà dare comunicazione alle parti costituite, predisponendo un biglietto di cancelleria per gli avvisi; la comunicazione dovrà essere consegnata agli ufficiali giudiziari che, per ciascuna causa, dovranno curarne la notificazione a tutti i procuratori costituiti; il fascicolo relativo alla causa rinviata ai sensi dell'art. 181 o 309 c.p.c., anziché essere riposto tra quelli delle cause cancellate, dovrà essere nuovamente inserito tra quelli della nuova udienza, annotato sul ruolo di udienza, portato nuovamente al giudice nel giorno stabilito per la stessa, e solo all'esito della nuova mancata comparizione, e per il caso di rituale notificazione della precedente ordinanza, potrà dar luogo alla cancellazione;

b) maggiore concentrazione del processo, non esposto, almeno per quanto riguarda le cause per le quali non si applichino le modifiche di cui alla legge n. 353 (cause «vecchio rito»), come troppo spesso accade, allo stillicidio di rinvii ai sensi dell'art. 309 c.p.c. e successive istanze di differimento dei procuratori;

c) maggiore certezza sui dati statistici degli uffici giudiziari, troppo spesso «gonfiati» dalla pendenza di cause in realtà definite ed in attesa solo del formale provvedimento di cancellazione, il che impedisce una seria attività organizzativa, di programmazione e razionalizzazione delle forze disponibili.

Ciò, a giudizio del tribunale, «implica un intralcio costante all'attività giudiziaria, incompatibile col principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia e non giustificato dalle finalità che la norma intende realizzare» (cfr. Corte cost. 19 gennaio 1989, n. 18).

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 97 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 181 del c.p.c. quale novellato dalla legge 20 dicembre 1995, n. 534, nella parte di seguito riportata in carattere corsivo: «Se nessuna delle parti comparisce nella prima udienza davanti al giudice istruttore, questi fissa una udienza successiva, di cui il cancelliere dà comunicazione alle parti costituite. Se nessuna delle parti comparisce alla nuova udienza, il giudice con ordinanza non impugnabile, dispone la cancellazione della causa dal ruolo»;

Ordina la sospensione del giudizio fino alla decisione della Corte costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla cancelleria della Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, addì 11 gennaio 1996

Il presidente rel.: FABIANI

96C0633

N. 432

Ordinanza emessa il 24 dicembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Maiorano Antonio

Processo penale - Misure cautelari personali (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Termine massimo di detta misura in caso di procedimento per più reati in rapporto di connessione qualificata - Decorrenza dalla data di più remota contestazione (con l'eccezione del solo caso di intervenuto provvedimento di rinvio a giudizio per i fatti da più tempo contestati) - Lamentata applicabilità anche nei casi in cui la notizia dei fatti di successiva contestazione non risulti dagli atti all'epoca del primo provvedimento o quando sia possibile la verifica della tempestività delle nuove contestazioni cautelari - denunciato irragionevole ugual trattamento per situazioni diverse e irragionevole distinzione tra situazioni assimilabili.

(C.P.P. 1988, art. 297, terzo comma, sostituito dall'art. 12 della legge 8 agosto 1995, n. 332).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Visti gli atti del procedimento penale contro Di Modica Luigi ed altri, per i delitti di associazione per il narcotraffico, omicidio volontario pluriaggravato, violazione della disciplina delle armi, violazione della disciplina degli stupefacenti, corruzione per atto contrario ai doveri dell'ufficio, ecc.

Vista in particolare l'istanza formulata in data 18 dicembre 1995, e pervenuta il 20 dicembre 1995, affinché sia dichiarata *ex* art. 303 c.p.p., anche in applicazione del nuovo testo dell'art. 297, comma terzo, c.p.p., la inefficacia sopravvenuta della misura cautelare della custodia in carcere attualmente applicata nei confronti di Maiorano Antonio, nato a Sesto San Giovanni il 18 marzo 1956, attualmente detenuto presso la casa di reclusione di Opera, difeso dall'avvocato Giuseppe Lopez del foro di Mllano;

Vista la missiva del pubblico ministero, in data 23 dicembre 1995, con la quale si richiede la reiezione della istanza in questione;

Rilevato come la cancelleria di questo ufficio non abbia ancora provveduto ad ultimare la formazione del fascicolo per il dibattimento e la sua trasmissione alla corte di assise, cosicché, pur essendo stato disposto il giudizio nei confronti del Maiorano con decreto del 23 settembre 1995, la competenza a provvedere sullo *status libertatis* dell'imputato resta radicata in capo a questo giudice (SS. UU. della Corte di cassazione).

OSSERVA

Che l'istanza personalmente proposta dal Maiorano, che pure confusamente evoca questioni ed istituti del tutto inconferenti, dovrebbe trovare accoglimento in applicazione del nuovo testo del terzo comma dell'art. 297 c.p.p. (norma quasi incidentalmente evocata dallo stesso Maiorano). È vero infatti quanto rileva il Pubblico Ministero, e cioè che non sono stati affatto adottati provvedimenti a grappolo, e che men che meno avrebbe potuto essere adottata una sola ordinanza cautelare per i vari reati contestati all'imputato. È vero tuttavia che gli elementi sui quali si è deliberata la più recente cattura del Maiorano erano stati acquisiti prima che, per il reato di più remota contestazione cautelare, fosse disposto il giudizio. Dovrebbe pervenirsi quindi, sul solo presupposto ulteriore della connessione qualificata tra i reati, ad un provvedimento di scarcerazione per decorrenza dei termini massimi della custodia. E tuttavia, chiaro restando che le palesi e pressanti necessità cautelari (affermate e ribadite per questo imputato, come per altri, da vari provvedimenti ad ogni livello) non assumono rilevanza sul terreno da praticarsi in questa sede, deve rilevarsi come la nuova legge pervenga al «comando» di scarcerazione pur nell'assenza totale di ciascuno dei fattori d'allarme cui ragionevolmente, in altri casi, potrebbe collegarsi la «sanzione» d'una decorrenza precoce del termine per la custodia. Si tornerà immediatamente sull'argomento. Certo è che il sospetto di un contrasto tra la scelta dei riformatori e l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui questa norma pone un limite di ragionevolezza alle scelte legislative che accomunano o discriminano le situazioni regolate, non potrebbe certo dirsi manifestamente infondato.

In diritto può notarsi brevemente come il costante orientamento della Suprema Corte attribuisse rilievo, a fini di retrodatazione della decorrenza del termine massimo della custodia per il caso di provvedimenti restrittivi plurimi, ad un connotato (almeno) di colpa nel ritardo della contestazione più recente, se non addirittura alla prova della strumentalità di detto ritardo proprio a fini di prolungamento della custodia. Molte pronunzie alludevano alla colpevole inerzia dei magistrati procedenti (ad esempio Cass. sez. 1ª, 2 dicembre 1991, in Cass. pen. mass. 1993, 89). Dunque nessuna retrodatazione quando la prima notizia fosse stata doverosamente verificata attraverso indagini ulteriori (ad esempio Cass. Sez. 1ª, 25 febbraio 1992, ivi 1993, 1045), e non sono mancati riferimenti ai tempi di elaborazione dei dati processuali (Cass. sez. 6ª, 10 dicembre 1985, ivi 1987, 756). Insomma, di fronte alla regola generale che ogni provvedimento si considera eseguito a far tempo dalla sua notificazione, l'eccezione era consentita solo di fronte a casi di dolosa preordinazione dello scaglionamento nelle contestazioni, o di netta ed indiscutibile inutilità del tempo trascorso tra l'acquisizione della prova e la sua utilizzazione a fini cautelari.

Così impostata la fattispecie, si vede bene come la stessa non ricorra nel caso di Maiorano. Si vedrà tra breve che gli elementi di prova in base ai quali è stato messo il provvedimento in corso di esecuzione erano stati raccolti a far tempo dall'avanzata primavera del 1994, e che le indispensabili indagini correlative erano state contenute, nonostante il periodo estivo, in tempi strettissimi. Si vedrà, ancora, che poche settimane sono trascorse tra il momento del deposito della richiesta cautelare e quello dell'ordinanza conseguente, che consta di 537 densissime cartelle. Gli atti prodotti dal Pubblico Ministero, già in quella fase, erano raccolti in circa un centinaio di volumi, di migliaia di pagine ciascuno.

È preliminare ad ogni altra considerazione un vaglio circa il fondamento dell'interpretazione che, di fatto, si è proposta in ordine alla disciplina dell'art. 297, comma terzo c.p.p., nella formulazione introdotta ex art. 12 della legge 332/95. Non sembra dubbio che la norma estenda enormemente i casi che la giurisprudenza aveva solitamente definito mediante il riferimento ad una concatenazione di addebiti. Per quanto sembri strano, la nuova norma non richiede affatto, per la retrodatazione, che la contestazione cautelare più recente sia strumentalmente o colpevolmente tardiva. È una soluzione già evidente quando si legga la prima parte del terzo comma, laddove l'effetto è collegato unicamente al rapporto di connessione qualificata tra i reati, senza alcun riguardo all'epoca di acquisizione delle distinte *notitiae criminis*. D'altronde la seconda parte della norma fornisce una conferma al contrario: la retrodatazione sarà impedita dalla prova che la conoscenza dei fatti di nuova contestazione è stata tardiva, ma solo a condizione che per i fatti di più remota contestazione sia già intervenuto il rinvio a giudizio. Dal

che si deduce che, se la tardività della contestazione rispetto alla cognizione è sempre causa di retrodatazione della decorrenza, la sua dipendenza dalla obiettiva tardività della cognizione impedisce la retrodatazione solo per il caso di rinvio a giudizio *medio tempore* intervenuto. Si deduce, in altre parole, che nel corso delle indagini prelinari la decorrenza del termine va fissata al giorno della prima cattura quand'anche per i nuovi reati la *notitia criminis* sia di molto successiva.

Poiché sembra principio indiscutibile quello che ogni reato dia eventualmente luogo ad un trattamento cautelare, e che il trattamento abbia una durata connessa alla gravità del reato stesso, occorre stabilire in quali casi e per quali ragioni la legge possa ragionevolmente derogare a tale principio. Non v'è dubbio che la base della deroga continui ad essere l'esigenza di precludere le contestazioni a catena. Ciò per un verso alla luce del contesto normativo di adozione della disciplina, e per altro verso alla luce della "spia" rappresentata dalla seconda parte della norma, che annette rilevanza, in casi limitati, alla tardività della cognizione. Dunque dovrebbe essere stato sancito il perdurare di quella comparazione di interessi che, da tempo sottesa all'istituto della retrodatazione in funzione di garanzia contro l'inerzia (o peggio) dell'inquirente, non aveva salvo errore mai dato adito a sospetti di incostituzionalità: si consente la privazione della libertà per ciascun reato ed in misura proporzionale, ma si pretende che la contestazione sia tempestiva, pena appunto la «perdita», ai fini cautelari, del periodo intercorso tra la nuova notizia ed il suo sfruttamento per la custodia.

Ma il nuovo legislatore, come si è visto, è andato ben oltre, privando di ogni rilevanza il dato scriminante dello *iato* tra possibilità ed effettività della nuova contestazione. È probabile che dall'esame dei lavori preparatori sia desumibile la reale intenzione dei riformatori. Fin d'ora occorre però chiedersi se esista una finalità legittimante che ispiri la disciplina e che renda indifferente, ai fini del trattatnento, la perdita del fatto scriminante fino ad oggi risolutivo, e cioè il carattere strumentale della dilazione nel tempo dei provvedimenti restrittivi.

Sembra evidente che l'applicazione di siffatta disciplina, ove ne venga stabilita la compatibilità costituzionale, comporterà di fatto fenomeni rilevantissimi: frazionamento esasperato dei procedimenti (ogni rinvio a giudizio «proteggerà» la possibilità cautelare per i reati di futuro accertamento), aggravamento della logica di somamarietà nell'indagine che già caratterizza il sistema voluto dal legislatore del 1988, tardività della prima contestazione cautelare rispetto al grado di sviluppo della indagine, ecc.

Tutte queste conseguenze non sono francamente proponibili quali obiettivi perseguiti dal legislatore dell'agosto 1995. Probabilmente, se si vuole escludere l'eventualità di una legiferazione che di fatto abbia ecceduto l'intenzione, la disciplina ha risentito del dibattito politico — istituzionale su altri temi, come ad esempio quello dei cd collaboratori di giustizia e dei problemi connessi alla gradualità delle loro rivelazioni. E tuttavia, se anche così fosse, la conclusione sarebbe indifferente sul terreno che qui va praticato. Non appartiene alla valutazione giudiziale la questione dei limiti legali da porre eventualmente all'utilizzazione di una *notitia criminis*. E non interessa qui stabilire quanto corretta sarebbe la trasposizione sul piano del trattamento cautelare di meccanismi orientati a «costringere» entro limiti stretti l'utilità dei collaboratori a fini di accertamento delle responsabilità, in genere per gravi reati, ed in regime di perdurante ragionevolezza dei termini prescrizionali e di perdurante obbligatorietà dell'azione penale. Certo è, comunque, che la disciplina avrebbe di fatto accomunato una serie di situazioni assimilabili solo su terreni del tutto eccentrici rispetto a quello cui specificamente è pertinente la disciplina stessa, e cioè quello dei limiti di durata del trattamento cautelare.

Non v'è da stupirsi, in queste condizioni, che il pubblico ministero, portatore (nel suo ruolo di parte) dell'interesse alla maggior funzionalità del processo quale mezzo per la composizione e la prevenzione dei più gravi conflitti interumani, obietti alla nuova disciplina la serietà che, sotto qualche profilo almeno, caratterizza le relative implicazioni. Non sembra inutile citare parte della missiva proposta con riguardo a posizioni assimilabili, sul terreno in esame, a quella del Maiorano: «... gli indagati detenuti per più ordinanze di custodia cautelare, anche se per reati di pari gravità, si vengono a trovare in situazioni diverse a seconda che la notizia di reato connesso, oggetto del secondo provvedimento, venga acquisita o meno in prossimità del decreto di rinvio a giudizio disposto per il primo fatto: nel primo caso potrebbero avere maturato pressocché istantaneamente il diritto alla scarcerazione per decorrenza dei termini della custodia cautelare relativamente ai reati tardivamente emersi; nel secondo caso, potendo lo stesso p.m. sfruttare un più ampio periodo di tempo per le sue determinazioni, il detenuto ben difficilmente potrebbe maturare il diritto a quella scarcerazione. Addirittura, nel primo caso, qualora la notizia di reato fosse acquisita pochi giorni prima del rinvio a giudizio, il p.m. contrariamente al secondo caso, sarebbe persino privato del potere-dovere di richiedere un provvedimento cautelare, potendosi trovare dinanzi ad una situazione di un termine di custodia decorso (o molto prossimo a decorrere) prima ancora dell'emissione del titolo di detenzione (né è ipotizzabile che, in tali casi, il p.m. possa richiedere la proroga del termine di custodia cautelare per il reato tardivamente conosciuto, prima ancora, cioè, di richiedere l'emissione del provvedimento cautelare)... Gli indagati detenuti, anche se per reati di pari gravità, si vengono a trovare in situazioni diverse a seconda che la notizia di

reato connesso, oggetto di un secondo provvedimento cautelare, venga acquisita, indipendentemente dalla data di acquisizione, nello stesso procedimento o in procedimento diverso. Infatti, con riferimento, ad es., all'acquisizione della notizia di reato del tentato omicidio di Salvatore Batti, è evidente che, qualora si fosse trattato di notizia emersa nella stessa data ma nell'ambito di altro procedimento (pendente, ad es., presso altra sede giudiziaria o presso altro magistrato dello stesso ufficio), non sarebbe applicabile il terzo comma dell'art. 297 c.p.p. in quanto non ci si troverebbe di fronte a "fatto desumibile dagli atti prima del rinvio a giudizio". A seconda del "luogo giuridico" di acquisizione della notizia di reato, dunque, pur in situazioni analoghe, i cittadini potrebbero trovarsi in situazione opposte: legittimamente detenuti in un caso, scarcerati per decorrenza termini (o addirittura certi di non poter essere raggiunti da provvedimento cautelare) nell'altro ... Inoltre, per effetto della assenza di qualsiasi norma transitoria che ne rinvii ragionevolmente l'applicazione, l'art. 297, terzo comma, c.p.p., determina disparità di trattamento tra imputati detenuti in procedimenti complessi e nella identica situazione a seconda che la legge di modifica 8 agosto 1995, n. 332, sia entrata in vigore prima o dopo il promovimento dell'azione penale: nel primo caso, infatti, contrariamente al secondo, il p.m. potrà richiedere la proroga dei termini della custodia cautelare ex art. 305, secondo comma, c.p.p.; ciò indipendentemente dal grado di diligenza del p.m., tanto che, anzi, solo quello che non si sarà preoccupato di chiudere rapidamente le indagini preliminari potrà ancora esercitare i suoi diritti, il tutto con ovvio diverso trattamento degli indagati o imputati detenuti in identica situazione.».

Ad alcune delle conseguenze illustrate dal rappresentante dell'accusa potrebbe guardarsi come ad inconvenienti che non dipendano dal principio di diritto posto dalla normativa (anche se la stessa, come ogni normativa, dovrebbe pur essere valutata nelle conseguenze che collega ai dati ineliminabili della concreta attività giudiziaria, a partire dalle infinite casualità che governano la formazione del fascicolo nelle indagini preliminari). D'altronde l'obiettiva e grave difficoltà che l'assenza di una disposizione transitoria introduce nei processi in corso (nella specie avrebbe potuto tranquillamente richiedersi la proroga dei termini della custodia, che oggi non è più possibile per essere stata chiusa la fase delle indagini preliminari) provoca la comprensibile doglianza della parte che vede cambiata la regola durante il gioco, ma non sembra attingere al tema della discriminazione tra i cittadini innanzi alla legge.

Sembra però evidente che la nuova normativa, quale criterio generale di regolazione della durata della custodia cautelare, parifica in modo irragionevole situazioni assolutamente eterogenee. Parifica, anzitutto, la posizione di coloro che si sarebbero trovati in condizione di «giovarsi» d'una nuova contestazione più tempestiva (coloro cioè per i quali l'amministrazione giudiziaria abbia centellinato nel tempo l'utilizzazione cautelare dei dati indiziari già raccolti) alla posizione di indagati per i quali la tardività della nuova contestazione dipenda esclusivamente dalla tardività della relativa acquisizione indiziaria. Ma resta diversificata, nel contempo, anche la situazione di soggetti che — parimenti interessati da contestazioni cautelari tempestive in rapporto a nuove investigazioni — abbiano visto o meno disporre il giudizio rispetto al reato di più remota contestazione: il rinvio a giudizio è fatto indifferente quanto alla necessità specialpreventiva ed al rischio di fuga (e spessso anche per l'inquinamento della prova, notoriamente destinata a formarsi nel dibattimento); il rinvio a giudizio, oltretutto, è frutto dell'iniziativa incontrollabile del p.m. e del giudice. Né si obietti che proprio le cadenze processuali, nel sistema, hanno il ruolo di consentire un allungamento della custodia in attesa della sentenza irrevocabile: qui si parla, per entrambe le situazioni, della durata della custodia con riguardo ad un procedimento (e per un reato) in fase di indagini preliminari.

Si consideri che la disciplina, in numerosissimi casi, potrebbe comportare di fatto un completo abbandono di necessità cautelari attualissime, in modo ancora una volta scollegato da ogni ragionevole contemperamento tra interessi di garanzia individuale e necessità sociali. La durata del termine per la custodia è posta generalmente in relazione alla gravità del reato, sulla base di evidenze statistiche: si tratta di un serio parametro di misurazione della pericolosità, e si tratta in genere di fatti per i quali più difficoltose si presentano le indagini. Ora, la novella rompe completamente la relazione fra gravità del fatto e durata del frattamento cautelare, almeno in tutti i casi nei quali la prima cattura riguardi un fatto di gravità pari o minore a quella del reato di successiva contestazione. È agevole infatti constatare che, sebbene commisurato al reato con la pena edittale più grave, il termine decorrerà in ogni caso dall'avvio del trattamento. Con la conseguenza, davvero singolare, che il tempo a disposizione per le indagini sul fatto più grave sarà ridotto in misura corrispondente a tutta la custodia disposta per il reato precedentemente contestato, ed in ipotesi ridotto a pochi giorni.

Nei casi di ordinanze «a catena» il fenomeno è giustificato, certo per la necessità di garantire dall'arbitrio il cittadino, ma, prima ancora, per il carattere non accidentale della riduzione del termine per il reato più grave (che, per definizione, avrebbe potuto essere prima indagato). Nel caso invece di perfetta «normalità» della dilazione (ancor oggi, dovrebbe considerarsi naturale che le indagini valgano a porre progressivamente in luce reati connessi) la conseguenza appare davvero abnorme: per il sol fatto d'essere stato precocemente catturato riguardo al furto

della vettua, che poi si scopra essere stata da lui utilizzata per un omicidio, il fortunato destinatario della contestazione patrimoniale sarà irragionevolmente favorito, quale autore dell'omicidio (e non, si badi, quale ladro), rispetto a chi, nel caso analogo, veda accertate contemporaneamente l'una e l'altra responsabilità.

Per quanto si è appena osservato, poi, risulta evidente come la nuova disposizione rompa anche la relazione tra durata della custodia e qualità effettiva e concreta delle necessità cautelari. Si arriverebbe, e forse si arriverà, al paradosso di misure da applicare per necessità investigative nuove e complesse, scaturite *ex novo* dalla più recente notizia di reato, la cui durata sarà decisa non già con riguardo all'esaurimento di tali necessità, quanto piuttosto dalla portata casuale del «residuo» termine in corsa per tutt'altra fattispecie. Si arriverebbe, e forse si arriverà, ad omettere catture «obbligatorie» ex art. 275, terzo comma c.p.p., con la motivazione dell'essere il termine quasi interamente decorso pur nell'assenza della minima anticipazione probatoria sul tema.

L'unica spiegazione sostanziale che si riesce ad elaborare per una siffatta scelta normativa, per la verità, è quella d'una presunzione sfavorevole all'autorità inquirente: non solo la presunzione della strumentalità all'illecito prolungamento della custodia del ritardo d'una nuova cattura rispetto all'acquisizione della nuova *notitia criminis*, ma addirittura la presunzione che la stessa tardività della notizia rispetto a quella sfruttata per la prima contestazione sia frutto della volontà di una artificiosa elusione della disciplina sui termini massimi della custodia. Solo in questa chiave, e cioè immaginando che tutte le situazioni regolate siano analoghe nella sostaza, la disciplina recupererebbe omogenità: si tratterebbe sempre di contestazioni a catena, anche se provate diversamente (sulla base degli atti in un caso, e per presunzione *juris et de jure* nell'altro). Di nuovo, per la verità, apparirebbe contraddittoria la scelta di «salvare» le contestazioni tempestive ma successive alla prima per il sol fatto che, sulla prima, sia già stato disposto il giudizio. Ma in ogni caso si percepisce la portata di fatto assunta da una regola che ragionevole sarebbe solo a condizione che, sempre ed a qualsiasi latitudine, la stessa acquisizione progressiva delle risultanze (e cioè, si consenta, la fisiologia del procedimento investigativo), di qualunque risultanza (magari la confessione di un latitante di recente cattura), sia sospetta ed anzi frutto di comportamenti illeciti degli inquirenti (perchè, di certo, rinviare a questi fini la stessa formazione della notizia di reato sarebbe oggetto di una condotta illecita). Se sembra costituzionalmente tollerabile che il legislatore risolva attraverso le presunzioni un problema di prova oggettivamente delicato, altrettanto non potrebbe dirsi a fronte di una presunzione assoluta. E non sembra dubbio che di questo si tratti, poichè come si è visto la disciplina non annette alcuna rilevanza nemmeno alla prova provata che nessun rinvio strumentale sia intervenuto a modulare la nuova cattura e, più radicalmente, l'acquisizione della nuova fonte di prova. Almeno nella parte in cui non consente di vagliare in concreto la situzione processuale — e ciò magari addirittura attraverso una mera inversione della prova (si presume la stumentalità a meno che ...) — la nuova disciplina appare foriera di assimilazione irragionevole tra situazioni eterogenee, e di irragionevole distinzione tra situazioni assimilabili.

La disamina del caso di specie, oltrechè risolvere il problema della rilevanza della questione proposta, sembra utile anche ad evidenziare la portata della riforma, la sua operatività oltre ogni logica di garanzia dei diritti del cittadino a fronte della inerzia o prevaricazione ad opera dell'amministrazione della giustizia.

All'esito di lunghe e laboriose indagini su una delle più pericolose organizzazioni criminali operanti in Lombardia, di schietta matrice mafiosa, il pubblico ministero aveva formulato una richiesta di cattura con riguardo a numerossimi gravi reati. La richiesta, datata 7 giugno 1993, aveva assunto addirittura la forma di un provvedimento restrittivo (ordine di fermo del pubblico ministero), che nel caso di Maiorano aveva rappresentato il primo ed effettivo titolo di privazione della libertà (il titolo detentivo consistè nel provvedimento di convalida assunto da altro magistrato di questo ufficio il 13 giugno 1993). La detenzione dell'imputato era poi proseguita con la notitica della ormai nota ordinanza «riassuntiva») del 27 maggio 1994 (1200 cartelle, oltre duecento persone interessate, centinaia di capi di incolpazione).

Il senso generale di quel provvedimento risiede nella contestazione dei numerossimi reati allora emersi grazie alle indagini sulla cosca capeggiata da Antonio Schettini, Giuseppe Flachi e Franco Coco Trovato: una organizzazione dedita al narcotraffico (capo 34 della rubrica del provvedimento), con un livello superiore di schietta connotazione mafiosa (capo 158), dedita alla commissione di omicidi attuati per sbaragliare la concorrenza e proteggere gli interessi della associazione; in questa prospettiva, particolare rilevanza aveva assunto la cd «guerra coi Batti», dal nome della famiglia che capeggiava una organizzazione di spacciatori, contro la quale Coco e Flachi avevano proceduto per ragioni personali e di territorio, sterminando ad uno ad uno tutti i componenti di rilievo, a partire dal capo indiscusso di quel gruppo, e cioè Salvatore Batti.

A proposito della fisiologia dell'indagine. Compiendo una sintesi estrema va detto come, gravitando la prova in quel primo procedimento sulle dichiarazioni di criminali esterni alla organizzazione (come Salvatore Annacondia) o usciti dalla stessa in epoca remota (come Michele Di Donato), o fondandosi la prova stessa su circostanze accertate in presa diretta durante le attività criminali (grazie a pedinamenti ed intercettazioni iniziati nel

1992), il quadro delle contestazioni risultasse in certo senso generico. Erano stati individuati numerosissimi componenti della associazione per delinquere, tra i quali appunto Trovato, Schettini e Sarlo. Erano stati accertati alcuni dei fatti specifici più recenti. Ma per molti dei delitti del passato, soprattutto gli omicidi, s'era raggiunto un quadro indiziario grave solo con riguardo alla riferibilità alla organizzazione, con la conseguenza, evidentemente, che solo i responsabili della deliberazione avevano potuto essere raggiunti dalla relativa contestazione cautelare.

Tra i soggetti inquisiti nell'ambito della indagine in questione si trovavano Giorgio Tocci e Luigi Di Modica, oggi rei confessi, al pari di Schettini, dell'omicidio consumato in data 31 maggio 1992 ai danni di Alfonso Veggetti (da quella notte Schettini si trova detenuto). Tocci era stato un quadro dirigente della organizzazione di cui si è detto, ed anche Di Modica (praticamente il plenipotenziario di Luigi «Jimmy» Miano nella gestione dei traffici gravitanti sul famoso autoparco di via Salomone), per la sua posizione di capo d'una organizzazione alleata, era informato di numerosissime circostanze. Entrambi gli imputati, durante tutto il corso della indagine, avevano negato la propria responsabilità per qualsiasi reato, al pari del resto di circa 200 ulteriori indagati.

Poi, ad indagine preliminari quasi ultimate, i due imputati in questione avevano deciso di ammettere le proprie responsabilità e di collaborare con gli inquirenti. L'avvio di questa fase data al 7 giugno 1994 quanto a Giorgio Tocci, ed al 18 maggio 1994 per ciò che attiene a Luigi Di Modica. Inutile dire che non v'è il minimo segnale, di alcun genere, che l'uno od entrambi dei nuovi collaboratori siano stati in qualche modo sollecitati a posticipare la propria scelta. La cosa, francamente, sarebbe stata del tutto assurda, a fronte di personaggi di rango così elevato e in epoca in cui, semmai, si prospetta dalle difese un presunto accanimento investigativo.

Ciò soprattutto considerando che finalmente, essendosi trovate voci «interne» alla organizzazione, si accedeva alla descrizione diretta delle fasi di deliberazione e di esecuzione di molti omicidi: di qui il fenomeno, come si vede non strumentale ma perfettamente fisiologico, delle contestazioni ex art. 575 c.p. a molti degli associati già catturati in quanto tali; contestazioni che spesso duplicavano quelle che per lo stesso, fatto, nei limiti del possibile, erano già state effettuate in precedenza, generalmente ai danni dei capi della organizzazione.

Ad ogni modo, essendo ormai trascorso circa un anno dall'avvio dei trattamenti cautelari per molti degli indagati, il pubblico ministero aveva disposto la separazione del procedimento relativo a tutte le nuove notizie di reato (8 giugno 1994), promuovendo l'azione nel procedimento principale (8 luglio 1994). Per quanto attiene ad Antonio Maiorano, il dibattimento avanti alla 2ª Corte di assise di Milano (in corso dal 6 marzo 1995) era stato disposto con decreto di questo ufficio in data 15 novembre 1994.

Intanto, durante i mesi estivi del 1994, espletati rapidi quanto indispensabili accertamenti a riscontro delle dichiarazioni dei collaboratori, il pubblico ministero era pervenuto alla formulazione di una corposissima nuova richiesta cautelare (13 settembre 1994): solo tre mesi, come giustamente si pone in rilievo, erano trascorsi dall'acquisizione della prima nuova chiamata in correità, due dei quali interamente compresi nel periodo feriale. Il 3 ottobre 1994, a meno di tre settimane dalla richiesta, era stata depositata una ordinanza cautelare che riguardava e riguarda centinaia di reati gravissimi, e circa una ottantina di persone (una contestazione per un solo episodio riguardo ad un solo imputato, allo stato, risulta annullata dagli organi del riesame e di legittimità). Queste posizioni, con l'aggiunta di poche altre, rappresentano l'oggetto dell'odierno procedimento.

Saranno chiare, a questo punto, le ragioni che hanno determinato la seguente sequenza delle accuse.

Nell'ambito del proc. n. 12602/92 Antonio Maiorano è stato rinviato a giudizio:

per appartenenza con funzioni organizzative ad un'associazione al traffico di stupefacenti, *ex* art. 74 d.P.R. n. 309/1990 (capo 34 della rubrica del proc. n. 12602/92.21); per questi reati il Maiorano è detenuto dal 10 giugno 1993.

Nel presente procedimento, invece, il Maiorano è stato raggiunto da provvedimento cautelare — ed il p.m ha richiesto ed ottenuto il suo rinvio a giudizio (decreto 23 settembre 1995) — per i seguenti reati:

omicidio di Alfonso Veggetti e tentato omicidio di Matteo Palumbo (Cinisello Balsamo, 30 maggio 1992) e connessi reati di detenzione e porto d'armi, nonchè di ricettazione dei veicoli rubati usati nell'azione (capi 38, 39 e 40 della rubrica); per questi reati il Maiorano è detenuto dal 22 ottobre 1994.

Risulta evidente allora che, sul solo presupposto ulteriore della connessione con i reati contestati mediante l'ordinanza del 27 maggio 1994, il termine di decorrenza per i delitti ascritti nel nuovo procedimento a Sarlo mediante l'ordinanza del 3 ottobre 1994 andrebbe individuato nella data di notifica del provvedimento più remoto (e cioè, gli effetti pratici, al 10 giugno 1993). Infatti le nuove di notizie di reato, come risulta dalla cronologia sopra esposta, erano note agli atti prima che, nel procedimento originario, fosse disposto il giudizio.

Resta da ribadire, in punto di rilevanza, che la progressività della contestazione è pienamente giustificata dalla progressività in concreto dell'acquisizione delle fonti di prova. All'epoca di adozione dell'ordinaza cautelare datata 27 maggio 1994 (ed a maggior ragione, per Maiorano, di quella del 13 giugno 1993) non si disponeva di informazioni compiute, e spesso neppure abbozzate, quanto agli episodi di nuova identificazione.

Non sarà inutile aggiungere che il p.m., pure avendo proceduto come sopra si accennava a «riversare» le fonti di prova sopravvenute in un nuovo procedimento, aveva opportunamente provveduto a rendere «pubblica» l'acquisizione delle nuove emergenze su molti dei fatti perseguiti nel procedimento originario, depositando gli estratti pertinenti nei verbali di Tocci e Di Modica unitamente alla richiesta di rinvio a giudizio nel primo procedimento. Vero dunque che le nuove notizie di reato precedettero il rinvio a giudizio relativamente già ai delitti contestati col provvedimento cautelare del 27 maggio 1994. Vero anche, però, che quelle notizie avevano seguito le fonti sottese al primo provvedimento restrittivo, e sono poi state tempestivamente sfruttate, a fini cautelari, col provvedimento del 3 ottobre 1994.

Deve d'altra parte ammettersi, allo stato almeno, la ricorrenza di una connessione qualificata tra il reato contestato a Maiorano nell'ambito del procedimento «definito» per primo e gli illeciti per i quali si procede nella sede presente. In effetti il contributo asseritamente fornito dall'imputato alla consumazione di quella sorta di strage che costò la vita al Veggetti e gravissime ferite ad altri tre uomini rappresentava concreta attuazione di quell'impegno associativo cui allude la più vecchia imputazione, e dunque di una condotta permanente in pieno svolgimento, tra l'altro, al momento del fatto delittuoso: la pertinenza del tatto ad un disegno criminoso comprendente le condotte associative incentrate sulla organizzazione per il narcotraffico, e più ancora sul suo livello mafioso, è stata ad esempio affermata nei provvedimenti che questo ufficio ha pronunciato sulla competenza territoriale nell'ambito della udienza preliminare celebrata fino al 15 novembre 1994 ed in quella chiusa il 23 settembre scorso.

Alla luce delle circostanze sommariamente enunciate deve concludersi che, in applicazione della legge vigente, dovrebbe essere riconosciuta *ex* art. 303 c.p.p. la inefficacia sopravvenuta della misura cautelare in corso di esecuzione, almeno per una parte significativa dei fatti cui si riferisce. Sussiste quindi la condizione di rilevanza cui la legge subordina l'eccezione di legittimità costituzionale.

Qualche notazione finale si impone a proposito del sostanziale impedimento alla immediata scarcerazione che deriva dalla decisione qui assunta. Pur volendo prescindere dalle reazioni della più recente dottrina ad altra analoga ordinanza, va preso atto degli argomenti svolti nell'udienza preliminare, a livello di conclusioni orali, da alcuni difensori interessati a posizioni assimilabili, sotto il profilo in esame, a quella del Maiorano.

Su un piano generale alcuni argomenti sembrano privi di reale spessore. È curiosa ad esempio la individuazione di un criterio del *favor rei* quale principio regolatore del diritto processuale penale (che ovviamente invece stabilisce i connotati del processo ritenuto giusto, processo tra le cui funzioni v'è anche quella della protezione sociale), se non addirittura di necessaria prevalenza, di fronte ad un dubbio interpretativo, della soluzione che comporti la scarcerazione dell'imputato. Più seria appare invece la obiezione che, posta la regola del terzo comma dell'art. 30 della legge n. 87/1953, la norma della quale si sospetta la incostituzionalità andrebbe applicata fino appunto al giorno successivo rispetto a quello della pubblicazione della sentenza dichiarativa della Corte costituzionale, e dunque immediatamente.

Non è immaginabile in questa sede neppure un cenno compiuto al complesso dibattito che da decenni ha caratterizzato il tema relativo alla efficacia nel tempo della norma dichiarata incostituzionale. Tutti sanno, per altro, che la regola sopra enunciata non può essere interpretata letteralmente, tanto che lo stesso articolo di legge, al comma successivo, disciplina un caso di retrodatazione dell'efficacia della pronuncia. La norma, dunque, regola il solo tema dell'efficacia *erga omnes* del fatto di sostanziale eliminazione, non attingendo il tema della efficacia nel processo dell'incidente di costituzionalità. Si rifletta del resto che, a seguire il pensiero dei difensori ed anche di alcuni commentatori già intervenuti sul tema, si dovrebbe affermare il principio che sempre, e comunque, la norma di sospetta incostituzionalità andrebbe applicata, con la conseguenza che mai residuerebbe quel connotato di rilevanza cui la legge subordina l'ammissibilità del procedimento costituzionale.

Si sono poi invocati, talvolta confusamente, i precedenti giurisprudenziali disponibili. Sembra assolutamente prevalente, in realtà, un orientamento sfavorevole alle tesi difensive a proposito della maturazione dei termini di perenzione delle misure cautelari nel corso dell'incidente costituzionale. La suprema Corte ha ripetutamente stabilito che il termine a disposizione del tribunale per il riesame prima che la misura impugnata perda efficacia *ex* art. 309 c.p.p. resta sospeso durante il procedimento costituzionale (Cass. sez. 1ª, 3 luglio 1992 n. 2594, Gelli; Cass. sez. 1ª, 3 dicembre 1993 n. 4211, Donà; Cass. sez. 1ª 16 giugno 1994 n. 2317, Prina; in senso contrario sembrerebbe — la massima autorizza qualche dubbio — Cass. sez. 3ª 26 ottobre 1993 n. 1535, Pisono), ed analogo principio è stato affermato addirittura, con riguardo alla stessa decorrenza del termine di custodia cautelare, per il caso di ricusazione (Cass. sez. 1ª 21 luglio 1992 n. 2577, Battaglia: la pronuncia è rilevante secondo l'ufficio del massimario, che segnala anche l'art. 23 della legge n. 87/1953 fra le norme interessate).

Il problema non va comunque affrontato secondo una logica di invalidazione anticipata della norma, alla quale non potrebbe che rispondersi come, esattamente, si è fatto dalla giurisprudenza: il sospetto di costituzionalità in ordine ad una fattispecie incriminatrice, ad esempio, non comporta la scarcerazione di chi sia stato catturato in applicazione di quella norma (Cass. sez. 1ª 25 gennaio 1972, O' Brien). È questione, piuttosto, di sospensione del procedimento alla fase in cui esattamente si trova nel momento in cui dovrebbe farsi discendere una concreta conseguenza processuale dalla pronuncia sulla legittimità della norma. Quella norma non potrà essere disapplicata, se già in corso di applicazione, e non potrà essere applicata, se ancora non lo è stata. Il sistema, pur predisponendo un filtro da gestirsi a cura dell'autorità giudiziaria ordinaria, stabilisce e pretende che la decisione sulla legittimità sia assunta dalla Corte costituzionale, e blocca ogni sviluppo ulteriore del procedimento ove la questione abbia assunto rilevanza.

Per quanto allora costituisca un appassionante tema di diritto, è indifferente ai fini qui rilevanti la questione se l'incidente costituzionale sospenda o meno la decorrenza del termine massimo della custodia cautelare. La cosa sarebbe diversa se si sostenesse o si fosse sostenuto che il periodo di sospensione potrebbe spostare in avanti la data di maturazione del termine finale della custodia (e invece, tranne che per una parte dei delitti ascritti al solo Sarlo, gli imputati sono stati rinviati a giudizio entro un anno dall'avvio della custodia per i reati relativi). Il caso di Sarlo e dei suoi coimputati è diverso: a termine ancora pacificamente in corsa durante la variazione della disciplina della custodia cautelare (e dunque senza alcun «diritto quesito» per usare il termine proposto da uno dei difensori) interviene una modifica normativa, per effetto della quale soltanto dovrebbe mutare il riferimento iniziale del termine. La proposizione dell'incidente di costituzionalità sospende il procedimento, prima che una qualunque concreta conseguenza processuale possa discendere dall'applicazione ulteriore (anche se in questo caso primaria) della norma sospetta di illegittimità. Verrebbe meno altrimenti, per definizione e come si è detto, la stessa concepibiltà di una questione rilevante.

Non a caso allora, e per finire, le istanze difensive non vengono respinte, come pure si è richiesto, alla luce di una preoccupazione trasparente, e cioè quella della possibilità di accesso ai vari gradi di impugnazione. Si tratta di una preoccupazione infondata, perché se anche un tribunale del riesame ritenesse non direttamente ammissibile il proprio intervento sul tema della perdurante carcerazione dell'imputato, sarebbe comunque possibile richiedere la stessa, al giudice che procede, in base ai principi enunciati (e qui disattesi) sulla irrilevanza dell'incidente costituzionale, e poi giovarsi di tutte le possibilità di gravame. Non è comunque problema che riguardi attualmente questo giudice. Basti aver chiarito che, per definizione, la richiesta difensiva non può essere né accolta né respinta fino a quando la Corte costituzionale non avrà sciolto il dubbio che le viene sottoposto.

P. Q. M.

Visti gli artt. 303 e segg. del c.p.p. e visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, dichiara non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 297, terzo comma, c.p.p., nel testo novellato ex art. 12 della legge n. 332/1995, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, per l'ipotesi d'una pluralità di ordinanze restrittive per fatti diversi, è preveduta la decorrenza del termine massimo della custodia cautelare, per tutti i reati in rapporto di connessione qualificata, a far tempo dalla data di più remota contestazione, anche nei casi in cui la notizia dei fatti di successiva contestazione non risultasse dagli atti all'epoca del primo provvedimento; o nella parte, almeno, in cui viene esclusa la rilevanza, a fini di diversificazione dei termini di decorrenza, della verifica positiva di tempestività delle nuove contestazioni cautelari anche fuori dai casi in cui sia intervenuto provvedimento che dispone il giudizio relativamente ai fatti di più remota contestazione;

Dispone la sospensione del subprocedimento relativo alla istanza di scarcerazione avanzata nell'interesse di Maiorano Antonio in data 18 dicembre 1995;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Dispone che una copia del presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia direttamente inviata al direttore della casa circondariale di assegnazione degli interessati, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1-bis e 1-ter dell'art. 94 delle disposizioni di attuazione c.p.p., come modificato ex art. 23 della legge 8 agosto 1995, n. 332;

Dispone la notifica del presente provvedimento a tutte le parti del giudizio.

Così deciso in Milano, il 24 dicembre 1995.

Il giudice per le indagini preliminari: LEO

96C0634

N. 433

Ordinanza emessa il 9 novembre 1995 dal tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Berruti Loredana contro il Ministero per i beni culturali ed ambientali ed altri

Beni culturali e ambientali - Provvedimento del Ministro per i beni culturali e ambientali di annullamento dell'autorizzazione regionale per la realizzazione di interventi edilizi ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 - Termine per l'adozione di sessanta giorni decorrenti dalla comunicazione dell'autorizzazione regionale - Lamentata indeterminatezza temporale del potere di annullamento ministeriale in relazione alla sollecitudine dell'ente locale e della soprintendenza regionale nella trasmissione della pratica al Ministero - Incidenza sul diritto di difesa, sul diritto di proprietà e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82, nono comma, seconda e quarta alinea; legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1).

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 15758 reg. gen. anno 1994 (n. 2986 reg. sez.), proposto dalla signora Loredana Berruti, rappresentata e difesa [in forza di mandato a margine] dagli avv.ti Ugo, Claudio e Carlo Iaccarino, nello studio dei quali domicilia elettivamente in Napoli, alla via S. Pasquale a Chiaia n. 55, contro il Ministero per i beni culturali e ambientali, in persona del Ministro *pro-tempore* e la Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici della provincia di Napoli, in persona del soprintendente *pro-tempore*, rappresentati e difesi dalla Avvocatura distrettuale dello Stato, in Napoli, domiciliataria *ex lege* (via Diaz n. 11); e nei confronti del comune di Anacapri, in persona del sindaco *pro-tempore*, non costit.; per l'annullamento previa sospensiva, del decreto del predetto Ministro, datato 12 agosto 1994, con cui è stata annullata la «determinazione» 27 agosto 1993 n. 9467, rilasciata dal sindaco di Anacapri *ex* art. 7 della legge n. 1497/1939; in una agli atti preordinati, connessi e conseguenti, in particolare la nota della intimata Soprintendenza, 28 giugno 1994 n. 20973;

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura erariale;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti di causa;

Udito, alla pubblica udienza del 9 novembre 1995, l'avv. Ugo Iaccarino — relatore il dott. Orrei — .

RITENUTO IN FATTO

Con ricorso notificato il 22/24 novembre 1994 e depositato in segreteria il 16 dicembre succ., la sig.ra Loredana Berruti impugnava — chiedendone l'annullamento con contestuale domanda incidentale di sospensiva — il decreto ministeriale indicato in epigrafe, con il quale il Ministro per i beni culturali e ambientali aveva annullato il nullaosta, 27 agosto 1993 n. 9467, espresso dal sindaco del comune di Anacapri *ex* art. 7 della legge n. 1497/1939 sulla richiesta di concessione edilizia per il condono di opere eseguite in difformità dalla originaria licenza edilizia 24 aprile 1968 n. 705, con la quale licenza era stata autorizzata [al dott. Vittorio Berruti, dante causa della ricorrente] la costruzione di un fabbricato per civili abitazioni, alla via Caposcuro n. 3/c, su area in catasto al mappale 118 del foglio 7.

La ricorrente rappresentava che su detto progetto aveva dato parere favorevole, con verbale 25 gennaio 1991 n. 5, la commissione edilizia istituita appositamente per il «condono», e che la commissione edilizia integrata, di cui alla legge regionale 23 febbraio 1982 n. 10, aveva pure espresso parere favorevole, con verbale del 13 marzo 1991, «a condizione che la tettoia esistente al primo piano venga rimossa e sostituita con pergolato in legno sostenuto da colonne in muratura di stile caprese».

Si deduceva, a fondamento della impugnativa, la violazione e falsa applicazione della legge 8 agosto 1985 n. 431, e dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 nel testo modificato dall'art. 1 della legge n. 431; della legge 29 giugno 1939 n. 1497, del r.d. 3 giugno 1940 n. 1357 e della legge regionale n. 10/1982, nonché dei principi generali in tema di rilascio e di annullamento di autorizzazioni amministrative, in particolare di quelle «ambientali», la violazione e falsa applicazione della legge 28 febbraio 1985 n. 47, della legge 19 novembre 1968 n. 1187 e sue modificazioni, del p.r.g. di Anacapri; e l'eccesso di potere per difetto di motivazione e dei presupposti, e per falsa causa.

In particolare, denunciava:

A) la tardività dell'annullamento ministeriale, che sarebbe stato pronunciato successivamente al termine perentorio di sessanta giorni assegnato al Ministero dalla legge;

B) l'erroneità del presupposto di fatto, come indicato nell'impugnata nota soprintendentizia, atteso che non sarebbe esatto che la «difformità da sanare» è costituita dalla «realizzazione di un intero pianoterra, trasformando in maniera vistosa l'area ed alterando il carattere ambientale del sito», ma piuttosto, come risulta dalla concessione in sanatoria, la «utilizzazione del piano sottostante, la realizzazione di un portico al pianoterra a nord e di un portico al piano inferiore a sud con copertura a terrazzo del piano superiore»;

C) la «sufficienza» della motivazione recata dalla determinazione sindacale, con riferimento ai citati pareri, contestata invice dal Ministero, il quale peraltro non avrebbe tenuto conto che la «modificazione dei tratti paesaggistici» di una zona è resa possibile proprio dalla legge n. 1497/1939, la quale «interviene solo a determinarne l'ambito qualitativo attraverso l'autorizzazione di cui all'art. 7», ed il normale effetto di una qualsiasi autorizzazione «ambientale» sarebbe sempre quello, e non potrebbe essere diversamente, di consentire una certa modifica dello stato dei luoghi;

D) l'annullamento della rilasciata autorizzazione senza aver fornito alcuna indicazione «circa i requisiti per un idoneo inserimento della costruzione... nel contesto paesaggistico interessato», e senza aver dedotto alcun fondato vizio di legittimità dell'atto annullato, ma solo non consentite valutazioni di merito sullo stesso;

E) la mancanza di sopralluoghi, visite od altro che avessero potuto costituire, anche solo formalmente, una «istruzione della pratica e valutazione dei "tratti paesaggistici della località protetta"» ai fini del riscontro della effettiva loro alterazione da parte delle opere autorizzate;

F) la disparità di trattamento di casi eguali o analoghi, per i quali il Ministero si sarebbe espresso favorevolmente;

G) la violazione delle leggi 8 giugno 1990 n. 142 e 7 agosto 1990 n. 241, per mancata nomina del «responsabile del procedimento di repressione» ed il mancato invito alla ricorrente a parteciparvi;

H) la violazione del p.r.g. di Anacapri ed il contrasto con il parere favorevole espresso dalla Soprintendenza, dato che le norme tecniche di attuazione di detto p.r.g. consentirebbero le opere in questione.

Nella camera di consiglio del 19 gennaio 1995 la domanda cautelare veniva «abbinata al merito», in vista della sollecita fissazione della udienza di trattazione della causa.

Si costituiva in giudizio, per l'amministrazione intimata, l'Avvocatura dello Stato, la quale depositava — in data 10 ottobre 1995 — memoria e documenti, con cui contestava i motivi del ricorso, concludendo per il rigetto dello stesso siccome infondato.

Anche la difesa ricorrente depositava documenti e memoria in prossimità dell'udienza di merito, nella quale il giudizio veniva riservato per la decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — Il potere esercitato nel caso di specie dal Ministro per i beni culturali e ambientali, con l'impugnato d.m. 12 agosto 1994, è quello di controllo sui nullaosta o autorizzazioni sindacali per la tutela delle bellezze panoramiche ed ambientali, adottati ex art. 7 della legge 29 giugno 1939 n. 1497, in forza della subdelega ai comuni di cui alle leggi della regione Campania, 1° settembre 1981 n. 65 e 23 febbraio 1982, n. 10, controllo disciplinato dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel testo modificato ed integrato dall'art. 1, legge 8 agosto 1985, n. 431.

Nell'esercizio di detto potere, il provvedimento ministeriale citato ha annullato — su conforme parere della competente Sopritendenza — il nullaosta del sindaco di Anacapri, 27 agosto 1993 n. 9467, rilasciato [previa analoga determinazione della Commissione edilizia integrata comunale] alla ricorrente Berruti al fine della concessione edilizia per condono, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 47/1985, su interventi edilizi eseguiti in difformità dalla ori-

ginaria licenza edilizia, rilasciata per la costruzione di un fabbricato per civili abitazioni insistente su un'area — come tutto il territorio del predetto comune — sottoposta a vincolo paesaggistico con il d.m. 20 marzo 1951, ai sensi della legge n. 1497/1939; nullaosta costituente il necessario presupposto per il successivo rilascio della predetta concessione-condono.

A norma dell'art. 32 ora citato, per le opere costruite su aree sottoposte a vincolo, il rilascio della concessione in sanatoria è subordinato al parere delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo; e, per le aree soggette a vincolo paesistico, tale parere è reso — ai sensi dell'art. 12 del d.-l. 12 gennaio 1988 n. 2 convertito nella legge 13 marzo 1988, n. 68 — con le modalità e nei termini di cui al novellato art. 82, come dinanzi richiamato.

2. — Con sentenza parziale in pari data, questa sezione ha respinto tutti i motivi di ricorso, rubricati in narrativa con le lettere da *B* ad *H*, con i quali la ricorrente ha contestato l'esercizio del potere *de quo* da parte del Ministro; salvo il motivo *sub A*, con il quale si denuncia la tardività del d.m. 12 agosto 1994.

Quest'ultima censura è articolata come segue: il provvedimento espone, nelle premesse, che la pratica edilizia in oggetto è pervenuta il 18 giugno 1994 alla Soprintendenza di Napoli, in conformità alla circolare ministeriale 31 agosto 1985 n. 8 con cui il Ministero aveva prescritto che tali pratiche dovessero pervenirgli tramite gli uffici periferici, i quali avevano 20 giorni per esperirvi i necessari accertamenti; e, quindi, a decorrere da questa data, il d.m. sarebbe stato adottato nel termine di sessanta giorni fissato dall'art. 82 del d.P.R. n. 616/77. Parte attrice sostiene invece che, in forza del timbro apposto sull'«avviso di ricevimento», esibito in copia, della raccomandata postale 3 giugno 1994 n. 8882, detta data di ricezione sarebbe il 7 giugno 1994, in relazione alla quale il decreto si rivelerebbe tardivo per l'avvenuta decadenza del relativo potere, essendo perentorio il richiamato termine alla stregua dei principi generali in tema di esercizio del potere di controllo; termine per correlato all'adozione del decreto ministeriale e non anche alla sua comunicazione (cfr. da ult., Cons. di Stato VI Sez., 22 febbraio 1995 n. 207 e 28 agosto 1995 n. 820).

Il Collegio osserva in proposito che la censura, come sopra prospettata, sembrerebbe fondata, o almeno suscettibile di indurre il giudice a qualche accertamento istruttorio nonostante che la circostanza di fatto evidenziata non sia stata contestata dalla amministrazione costituita in giudizio. Ma, in realtà, a siffatto accoglimento si oppone la norma relativa, nella interpretazione che ne ha dato di recente il Consiglio di Stato: «A norma della legge 8 agosto 1985 n. 431, il potere di annullare ... l'autorizzazione regionale [o dell'autorità subdelegata] alla realizzazione di interventi edilizi ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, entro il termine perentorio di 60 giorni dalla relativa comunicazione, è riservato personalmente al Ministro per i beni culturali e ambientali, e non agli uffici, periferici o centrali, del Ministero (Cons. di Stato VI Sez. 3 marzo 1994 n. 241 [citazione nel testo]). Come corollario di tale affermazione deve ritenersi che il suddetto termine decorra solo dalla data di ricezione della relativa autorizzazione da parte del Ministro medesimo, a nulla rilevando che la circolare ministeriale del 31 agosto 1985 [non 1993] disponga che tale trasmissione debba avvenire tramite la Soprintendenza territorialmente competente» (Consiglio di Stato VI Sez., 9 novembre 1994 n. 1594; altresì, 8 luglio 1995 n. 697).

3. — Tanto premesso, il Collegio solleva d'ufficio l'eccezione di illegittimità costituzionale della norma indicata, ossia in particolare dell'art. 82, nono comma, seconda e quarta alinea, del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, nel testo integrato dall'art. 1 della legge n. 431/1985.

Tale norma dispone che «Le Regioni [o l'ente subdelegato] danno immediata comunicazione al Ministro per i beni culturali e ambientali delle autorizzazioni rilasciate e trasmettono contestualmente la relativa documentazione (...). Il Ministro per i beni culturali e ambientali può in ogni caso annullare, con provvedimento motivato, l'autorizzazione regionale [o della autorità subdelegata] entro i sessanta giorni successivi alla relativa comunicazione».

La indiscutibile perentorietà di questo termine, vertendosi nella materia dei controlli, trovava finora un pragmatico contemperamento applicativo nella citata circolare 31 agosto 1985 n. 8, la quale stabilisce che le autorizzazioni paesaggistiche concesse dalle autorità locali «devono essere immediatamente trasmesse a questo Ministero, tramite la Soprintendenza territorialmente competente, la quale dovrà inoltrarle, entro venti giorni, all'ufficio scrivente, con apposita relazione». Inoltre, quest'ultimo lasso di tempo veniva considerato, dall'ufficio periferico, sospeso nel suo decorso ove la documentazione di corredo dell'autorizzazione — cui fa cenno il medesimo comma nono risultasse incompleta o lacunosa, e ciò ovviamente al fine di evitare che l'esercizio di detto controllo venisse in sostanza vanificato dall'eventuale comportamento omissivo dell'autorità locale mittente.

La surriferita interpretazione del Consiglio di Stato è certamente conforme alla lettera della legge, avendo sgombrato il campo dalle superfetazioni apportatevi dalla circolare ministeriale che, se la ritenesse vincolante anche per soggetti estranei agli organi periferici del Ministero, sarebbe di dubbia legittimità (cfr. la legge 23 agosto 1988 n. 400, art. 17, terzo comma, attualmente vigente); cosicché può dirsi che la ribadita pronuncia del Consiglio di Stato, costituente «diritto vivente», abbia riportato la norma predetta nell'alveo della legittimità ordinaria.

Ma per ciò stesso la norma — a giudizio del Collegio — finisce con il sollevare qualche dubbio in ordine alla sua legittimità costituzionale.

4. — Quanto alla rilevanza di tale eccezione sul procedimento in corso, il Collegio è dell'avviso che, alla stregua del significato fatto palese dalle parole del testo, ed autorevolmente chiarite dalla interpretazione del Consiglio di Stato, appare inutile anche adottare, per il caso di specie, un qualche incombente istruttorio al fine di accertare inequivocabilmente la data di ricezione della pratica da parte della Soprintendenza, e quindi se essa data corrisponda — o meno — a quella portata dalla ricevuta di ritorno, e se sia stato — o meno — surrettiziamente prorogato il *dies a quo*, siccome sarebbe comunque determinante soltanto la data di ricezione da parte del Ministero (anzi, del Ministro), che certamente è posteriore a quella di ricezione presso la Soprintendenza, ma comunque l'impossibilità di desumerla obiettivamente determinerebbe la conseguente sicura infondatezza della residua censura dedotta.

5. — Sotto altro profilo, l'ammissibilità della questione sollevata appare collegabile all'insegnamento della Corte costituzionale (da ult., 21 luglio 1995 n. 345; altresì 26 gennaio 1990 n. 30; 24 febbraio 1995 n. 58; 6 aprile 1995 n. 110), secondo cui è consentito al giudice remittente richiedere l'intervento della Corte sulla compatibilità di un indirizzo consolidato di interpretazione di una determinata norma, definibile come «diritto vivente», purché il giudice *a quo* riconduca alla disposizione contestata un'interpretazione corretta o addirittura, come nella specie, non sostituibile sul piano logico con altra che da essa si discosti, e della quale egli ritenga di dover fare applicazione nel giudizio principale, ma sulla quale nutra dubbi di conformità, non manifestamente infondati a certi parametri costituzionali; dubbi quindi che — come appresso si vedrà — coinvolgono la norma contestata e non l'interpretazione del giudice amministrativo d'appello, della quale pertanto non si richiede affatto, in questa sede, una inammissibile «revisione impugnatoria» (cfr. citata sentenza della Corte, n. 110/1995).

6. — I moduli operativi che ormai sembrano discendere dalla norma qui contestata non possono essere che i seguenti:

I. — Le autorizzazioni espresse dagli enti locali seguiterebbero di fatto a dover essere trasmesse tramite la competente Soprintendenza per la necessaria istruttoria, al fine di porre il Ministro in condizione di adottare un'adeguata e coerente determinazione; ma quel che conta, circa la decorrenza del termine, è la (qualsiasi) data in cui la pratica venga trasmessa dalla Soprintendenza, una volta ritenuta completa nel suo corredo documentale, alla quale comunque non potrebbe imputarsi che un generico dovere di diligenza; anzi quel che conta è soltanto «la data di ricezione della relativa autorizzazione da parte del Ministro medesimo». In questa ipotesi però si verificherebbe una incontrollabile dilatazione del termine dei sessanta giorni, entro il quale la legge vuole che sia esaurito il potere di controllo ministeriale sulle autorizzazioni paesaggistiche; termine che finirebbe con il diventare perentorio solo in una formale accezione, ma in sostanza sarebbe estensibile pressoché *ad libitum*, e ciò peraltro in forza di una circolare ministeriale dalla limitata efficacia organizzativa interna.

II. — Al contrario: le autorizzazioni ora andrebbero trasmesse direttamente al Ministro, che deve adottare la sua determinazione di annullamento entro sessanta giorni dalla ricezione, evento questo già di per sé di non agevole e sicura allocazione temporale.

Verrebbe così omessa tutta la fase istruttoria, senza la quale il Ministro dovrebbe decidere soltanto in base alla documentazione allegata: mancherebbe il fondamentale contributo dell'organo periferico, cui appartiene di regola la competenza a fornire al Ministro gli elementi di supporto mediante sopralluoghi e relazioni, oltre l'indubbia visione corografica dello stato dei luoghi in un quadro di riferimento essenziale, che solo un'autorità territorialmente incardinata potrebbe conferire.

Ulteriore conseguenza sarebbe che la ritenuta carenza, anche parziale, del corredo documentale della pratica, come proveniente dall'ente mittente, non potrebbe determinare che il suo annullamento, a causa della esiguità dello *spatium deliberandi* assegnato al Ministro, nella impossibilità inoltre di procedervi ad una qualche moratoria non prevista dalla legge; salvo ovviamente l'eventualità di una successiva riproposizione della stessa pratica, con qualche inevitabile dubbio circa l'«economicità» dell'attività amministrativa nella fattispecie considerata.

7. — Entrambe le ipotesi accennate potrebbero dar luogo ad abusi o, quanto meno, ad incertezze in ordine all'effettivo svolgimento della fase del controllo: nella prima ipotesi, potendosi dilatare surrettiziamente il *dies a quo*, da parte di una qualunque delle amministrazioni interessate (ente locale, Soprintendenza, Ministero), a causa della non puntuale osservanza degli adempimenti loro rispettivamente demandati; con il ché si renderebbe la perentorietà del termine solo un'eccezione priva di contenuto sostanziale, atteso che, se è vero che dalla sua inosservanza dovrebbe discendere la decadenza (o la preclusione) dell'esercizio del potere nella fattispecie considerata, in sostanza non si saprebbe a quale sicuro referente temporale concretamente agganciarla.

Né sul punto i lavori preparatori della legge n. 431/1985 (disegno di legge n. 2994, presentato il 29 giugno 1985 alla Camera dei deputati) soccorrono in alcun modo, dimostrando così che il legislatore non ha dato alcun rilievo a siffatti aspetti di una norma che pure era destinata a modificare in maniera significativa la tutela paesaggistica.

Ed infatti tale legge è stata considerata, nel suo complesso, «diretta ad attuare una grande riforma economico-sociale, ispirandosi ad una nuova concezione paesaggistica globale, nella quale la tutela non ha più carattere statico e conservativo, ma assume un fine gestionale e dinamico» (Corte costituzionale 27 giugno 1986 n. 151).

Nella seconda ipotesi, costituirebbe elemento di abuso o di incertezza la possibile omissione — anche non colposa — nella trasmissione, più o meno tempestiva, di tutta la necessaria documentazione, oppure considerando questa comunque insufficiente (anche pretestuosamente), senza peraltro che ormai fosse possibile integrarla adeguatamente.

La norma, sospettata di incostituzionalità, non offre alcuna forma di procedimentalizzazione, idonea a mantenere il controllo in esame nell'alveo del corretto esercizio dei poteri coinvolti, e nel contempo, a fornire al privato — sul quale si ripercuotono gli effetti diretti del rapporto autorità controllata/autorità controllante — un qualche strumento giuridico per un'adeguata tutela in ordine all'imprescindibile aspetto della tempestività nello svolgimento della funzione di controllo, nel difficile equilibrio tra interesse alla tutela dell'ambiente ed interesse economico del richiedente la concessione edilizia: il primo certamente prioritario (art. 9 della Costituzione; Corte costituzionale 1° aprile 1985 n. 94 e 21 dicembre 1985 n. 359), ma il secondo non preteribile con riferimento, per esempio, ad un'attività costruttiva non sempre necessariamente e patologicamente speculativa, oppure ad un'attività produttiva già in esercizio (art. 41 della Costituzione).

8. — I primi due commi dell'art. 97 della Costituzione dispongono che «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari».

Fin dalla sentenza della Corte costituzionale 12 marzo 1962 n. 14, non si ravvisa più, nel primo comma, una semplice norma programmatica o di direttiva rivolta agli organi dell'amministrazione, né soltanto una forma di riserva relativa di legge: già il collegamento con il comma successivo veniva utilizzato al fine di determinare le condizioni per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ravvisando — nella statuizione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità proprie dei funzionari — i mezzi per raggiungere una razionale, predeterminata e stabile distribuzione di compiti nell'interesse del servizio, ma anche per far sì che il cittadino, nel rivolgersi alla p.a. conoscesse con esattezza qual'è l'ufficio competente per il suo caso, quali ne sono le attribuzioni, quali le responsabilità di colui che vi è preposto e che rappresenta, nei suoi confronti, il pubblico potere.

Attualmente, dopo l'emanazione delle leggi 7 agosto 1990 n. 241 («Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi») e 8 giugno 1990 n. 141 («Ordinamento delle autonomie locali»), entrambe autodefinite come leggi recanti principi generali dell'ordinamento giuridico, e nelle quali trova ampio spazio un modello di radicale riforma del procedimento amministrativo, caratterizzato dalla introduzione di strumenti di partecipazione dei soggetti privati, di trasparenza dei mezzi e dei fini, e di efficienza nell'impiego dei poteri in funzione del raggiungimento degli scopi prefissati dalla disciplina di settore e della tempestività dell'azione; ebbene, ora che codeste leggi hanno cercato di ristabilire gli equilibri tra libertà dei cittadini e autonomia della p.a. fornendo un più incisivo e concreto contenuto al princio di legalità nello svolgimento dell'attività amministrativa (che non può intendersi, ripetesi, soltanto come «riserva relativa di legge» in relazione all'esigenza di conferire una base legislativa ai provvedimenti amministrativi), anche i canoni costituzionali del «buon andamento» e della «imparzialità» devono trovare la necessaria chiarificazione del loro contenuto precettivo.

9. — Le procedure consentono la conoscenza ed il controllo degli equilibri tra legalità e giustizia; esse assumono una valenza costituzionale allorquando conferiscono concretezza ai canoni ora richiamati, i quali senza la dinamica procedimentale non acquisterebbero evidenza, ossia non avrebbero l'occasione di diventare concretamente operativi all'interno dell'azione amministrativa.

«Buon andamento» ed «imparzialità» della p.a. significano — limitando il discorso al solo profilo che qui interessa —, da un verso, l'adeguatezza delle scelte organizzative alla diversità e peculiarità delle situazioni, nonché la corrispondenza al giudizio di ragionevolezza che si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore, nella sua pur insindacabile discrezionalità, rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare (cfr. Corte costituzionale 22 dicembre 1988, n. 1130); e dall'altro, significano una considerazione equanime degli interessi, pubblici e privati, implicati dalla decisione amministrativa, con la conseguente esigenza di procedimentalizzazione della azione della p.a., ossia di una struttura dell'azione che consenta ai portatori degli interessi

coinvolti di far sentire la loro voce, della quale l'amministrazione debba tener conto, nonché l'adozione della decisione sulla base di un puntuale accertamento dei fatti, da qui il crescente rilievo dell'istruttoria, ed infine l'assegnazione alla p.a. della scansione temporale entro la quale dover svolgere le relative fasi procedimentali, affinché le posizioni giuridiche soggettive non restino indefinitivamente prive di una sicura determinazione e, sopratutto, prive di adeguata tutela giuridica.

10. — Nella specie, il Collegio sospetta di illegittimità costituzionale la norma citata, in primo luogo, perché l'estrema genericità della disposizione ivi recata non consente alcuna procedimentalizzazione della relativa azione, non potendosi ragionevolmente fissare, con criterio univoco, il *dies a quo* per la decorrenza del termine assegnato al Ministro per l'annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche, non collegabile peraltro né ad un termine che dovrebbe essere imposto all'ente locale per l'«immediata comunicazione» né a quelli, parimenti indeterminabili, di avviso al privato.

L'accezione «dalla immediata comunicazione» è imprecisa ed irragionevole: imprecisa, siccome asserire che il termine «decorra solo dalla data di ricezione della relativa autorizzazione da parte del Ministro» non basta per dare al privato una qualche garanzia in relazione alla trasmissione della pratica da parte dell'ente locale, ed alla ricezione della medesima presso l'ufficio del Ministro; irragionevole, perché a quel soggetto non viene fornito alcuno strumento di riscontro durante l'*iter* del subprocedimento di controllo ministeriale, anche nella fase (di ritorno) della comunicazione della determinazione negativa ministeriale, restando di fatto le autorità amministrative preposte totalmente arbitri di mantenere una indefinita incertezza sulla sorte della pretesa azionata dal richiedente la concessione edilizia.

D'altra parte, se è vero che una legge, specie se portatrice di principi generali dell'ordinamento giuridico, non può scendere in dettagli organizzativi tali da irrigidire l'attività della p.a. in modo da pregiudicarne l'efficienza; è altrettanto vero che non deve neanche omettere di dettare almeno un minimo di disciplina, sì che l'istituto giuridico o il modello comportamentale della p.a., ivi previsto, possa funzionare nell'ambito delle garanzie e dei mezzi di tutela assicurati generalmente al privato dall'ordinamento, anche in assenza — come nella specie — di un regolamento governativo di esecuzione secondo le disposizioni dell'art. 17, primo comma della legge 23 agosto 1988 n. 400.

Tale soglia minima di disciplina normativa appare tanto più indispensabile nella specie, in quanto la sua mancanza pone nella indeterminatezza temporale l'esercizio di una potestà autoritativa, quale quella del controllo preventivo di legittimità, che incide in modo determinante su posizioni giuridiche soggettive riconosciute e garantite anche a livello costituzionale.

Quanto al regolamento governativo cui si è ora accennato, e per il quale nulla lascia prevederne una sollecita adozione nella fattispecie procedimentale qui considerata, la sua emanazione non è nemmeno sollecitata (come avviene per altre analoghe fattispecie) dall'art. 2, settimo comma, della legge 24 dicembre 1993 n. 537 con riferimento all'allegato «Elenco n. 4», pur sotto il profilo della «connessione», ivi ravvisata «quando diversi procedimenti siano tra loro condizionati o siano tutti necessari per l'esercizio di un'attività privata o pubblica», alla quale nozione sembrerebbe corrispondere anche il subprocedimento in esame.

11. — E sotto quest'ultimo profilo, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della norma denunciata anche in relazione ai canoni costituzionali di cui all'art. 24, primo comma («Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi»), ed all'art. 42, secondo comma (tutela della proprietà privata).

Sul primo punto, si osserva che, poiché le autorizzazioni *ex lege* n. 1497/1939 e n. 431/1985 sono espressamente escluse dal regime delle attività «liberalizzate» in funzione del silenzio-assenso (o silenzio-consenso) *ex* art. 19 della legge n. 241/1990, modificato dall'art. 2, decimo comma della legge 24 dicembre 1993 n. 537, il Collegio sospetta che il privato richiedente un'autorizzazione di questo tipo, non abbia alcun mezzo giuridico idoneo per attuare la tutela del suo diritto a conseguire una risposta alla sua istanza entro un ragionevole lasso di tempo correlato con il termine previsto dalla legge, mancando in ogni caso un sicuro riferimento al *dies a quo*, onde far valere in giudizio la eventuale tardività del responso ministeriale.

Appaiono conferenti con tale conclusione le sentenze della Corte costituzionale, 7 maggio 1993 n. 223 e 14 dicembre 1990 n. 538, con cui è stata ribadita l'effettività del diritto di difesa, nel senso che questo debba variamente atteggiarsi in funzione delle peculiari caratteristiche dei diversi tipi di procedimento e delle esigenze di giustizia; ivi compresa evidentemente, la necessità di porre i soggetti, interessati ad impugnare determinati atti, in grado di avere tempestiva ed effettiva conoscenza dei vizi che inficiano gli atti stessi.

E ciò nel momento storico in cui la ordetta norma (unitamente al successivo art. 20 della legge n. 241 presenta una disciplina (definita «rivoluzionaria» da recente dottrina) che valorizza in senso positivo, come ampliamento della sfera giuridica del cittadino, quel silenzio-rifiuto che prima costituiva un mera negazione ovvero un problematico arresto del procedimento amministrativo.

12. — Il filo logico dell'argomentazione fin qui esposta sembra che possa portare a ritenere infine che, se è esatto il principio di base secondo cui l'indeterminatezza temporale per l'esercizio del potere di controllo, al senso predetto, è suscettibile di ledere gravemente le posizioni giuridiche soggettive protette dalla riserva di legge, pur in presenza di una tutela giurisdizionale - che finisce per essere parziale ed insufficiente -, allora può ben dirsi che il sospetto di incostituzionalità della norma richiamata si estenda anche all'art. 42, secondo comma, della Costituzione, il quale riconosce e garantisce la proprietà privata, riservando alla legge statale di determinarne i modi di godimento ed i limiti «allo scopo di assicurarne la funzione sociale».

Orbene, è noto che la proprietà privata, ed il correlato «*ius aedificandi*», devono cedere dinti alla tutela dei beni ambientali e paesaggistici, con la conseguente loro compressione allorquando vengano in rilievo prevalenti «valori inerenti al territorio» (da ult., Corte costituzionale, 7 novembre 1994 n. 379, e riferimenti ivi). Ma tale restrizione al contenuto di diritto di proprietà deve ritenersi costituzionalmente legittima a condizione che venga imposta nelle forme e con le modalità prescritte da una legge (statale o regionale), e quindi nell'ambito del corretto esercizio dei poteri implicati.

Viceversa, se lo specifico potere statale di controllo non riceve alcuna disciplina, né legislativa né mediante atto di normazione secondaria, che ne legittimi le modalità di svolgimento nel particolare aspetto qui ripetutamente evidenziato, le quali rimangono così affidate soltanto alla diligenza del «caso per caso» delle autorità amministrative, senza alcuna sanzione di decadenza o preclusione, alle quali di converso dovrebbe essere collegata, per definizione, la perentorietà del termine nell'esercizio della relativa funzione; allora appare al Collegio che è lo stesso diritto di proprietà (in un perspicuo aspetto del suo naturale contenuto, l'*ius aedificandi*: cfr. Corte costituzionale 30 gennaio 1980 n. 5) che ne esce illegittimamente vulnerato.

13. — Per le esposte considerazioni, l'accennata questione appare non manifestamente infondata, e per questa ragione il giudizio in corso è stato sospeso con la sentenza parziale pronunciata dalla Sezione, in data odierna, sul ricorso in esame.

Va disposta quindi la trasmissione degli atti alla Corte per la decisione sulla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, mandando alla segreteria gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

P. Q. M.

Visto il ricorso n. 15758/1994 reg. gen. (n. 2986 reg. Sez.), proposto da Berruti Loredana, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 82, nono comma, seconda e quarta alinea, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel testo integrato dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, con riferimento agli art. 97, primo e secondo comma, 24, primo comma, 42, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede alcun preciso ed univoco referente temporale per la decorrenza del termine ivi disposto;

Manda alla Segreteria in sede di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ed alla notifica della presente ordinanza a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Napoli, il 9 novembre ed il 15 dicembre 1995.

Il presidente estensore: ORREI

96C0635

N. 434

Ordinanza emessa il 7 marzo 1996 dal pretore di Fermo nel procedimento civile vertente tra Maccarri Massimo e la Cassa di risparmio di Fermo s.p.a.

Riscossione delle imposte - Titolari di esattorie di imposte dirette da data anteriore al 31 dicembre 1980 - Diritto all'assunzione nei confronti del nuovo concessionario della gestione del servizio per la circoscrizione nel cui territorio è ricompresa l'esattoria procedentemente gestita - Esclusione per i titolari (ed eredi succeduti nella gestione) di esattorie per le quali, nell'anno 1983, siano stati percepiti aggi superiori a cinquanta milioni di lire - Asserita discriminazione di tali titolari in base a dato non significativo (ammontare delle riscossioni) - Lesione del diritto e della tutela del lavoro.

(D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, art. 123, quarto comma).

(Cost., artt. 3, 4 e 35).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile previdenziale promossa dal ricorrente Macarri Massimo contro la s.p.a. «Cassa di risparmio di Fermo»;

Rilevato che il ricorrente ha convenuto la società resistente, domandando di essere da essa assunto, ai sensi dell'art. 123 del d.P.R. 28 gennaio 1988 n. 43, siccome titolare di esattoria esercitata in data anteriore al 31 dicembre 1980 da *dante causa,* nell'ambito territoriale per il quale la società convenuta è successivamente divenuta concessionaria della gestione del servizio di riscossione dei tributi;

Rilevato che la società convenuta eccepisce che, ai sensi del comma quarto dell'art. cit. il ricorrente non ha diritto all'assunzione, poiché nell'anno 1983 il suo *dante causa,* titolare all'epoca dell'esattoria, ha percepito «aggi, per riscossioni in base a ruolo, e per versamento diretto, complessivamente superiori a cinquanta milioni di lire»;

Ritenuto che può dubitarsi della costituzionalità della norma succitata, in quanto essa, nel limitare il diritto del titolare della esattoria alla assuzione presso il nuovo concessionario, fa riferimento non al reddito che il titolare (o il suo *dante causa*) abbia tratto dalla gestione della esattoria, bensì ad un dato non significativo, quale l'ammontare delle riscossioni;

Ritenuto che risulta quindi frustrato il fine della norma, da ritenersi diretta alla tutela del titolare il quale abbia prestato attività lavorativa assimilabile a quella dei dipendenti, tutela doverosa, e costituzionalmente dovuta, proprio se ed in quanto l'attività del lavoratore-titolare sia equiparabile a quella del lavoratore-dipendente;

Ritenuto che invero la valutazione della equiparabilità del lavoro del titolare a quello di un dipendente non può fondarsi sull'ammontare delle riscossioni, ma solamente sulla entità del reddito tratto dal titolare, dal quale soltanto può presumersi lo svolgimento di una attività lavorativa del titolare medesimo, assimilabile a quella di un lavoratore dipendente;

Ritenuto che, in ipotesi di ritenuta incostituzionalità della norma, non risulterebbe necessario una modifica che implicherebbe l'esercizio della discrezionalità del legislatore, essendo sufficiente introdurre, per quanto concerne il limite posto dal comma quarto, un riferimento al reddito effettivamente tratto, all'epoca, dal titolare o dal suo *dante causa,* da rapportarsi al reddito di lavoro, all'epoca, dei lavoratori dipendenti dalle esattorie;

Ritenuto che si assicurerebbe, in tal modo, la tutela effettiva del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 della Carta costituzionale), e si eviterebbe una discriminazione in danno dei titolari delle esattorie che abbiano svolto attività assimilabile a quella degli (eventuali) loro dipendenti;

P. Q. M.

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

Solleva la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione, del comma quarto dell'art. 123 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43;

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

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

Fermo, addì 7 marzo 1996

Il pretore: JACOVACCI

96C0636

N. **435**

Ordinanza emessa il 5 marzo 1996 dal pretore di Brindisi nel procedimento civile vertente tra S.U.L.T.A. ed altra e SEAP s.p.a.

Sindacati e libertà sindacale - Diritti sindacali previsti dallo Statuto dei lavoratori - Esercizio limitato, per effetto della abrogazione referendaria della originaria formulazione della norma impugnata, alle sole organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi - Lamentata disparità di trattamento tra organizzazioni sindacali in base alla sottoscrizione di contratti collettivi, indipendentemente dalla maggiore o minore rappresentatività delle stesse - Violazione del principio della libertà sindacale.

(Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, modificato dal d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312).

(Cost., artt. 3 e 39).

IL PRETORE

Letto il ricorso depositato il 14 agosto 1993, in opposizione al decreto emesso in data 16 luglio 1993 dal pretore in funzione di giudice del lavoro della pretura circondariale di Brindisi, nella procedura *ex* art. 28, terzo comma, legge n. 300 del 20 maggio 1970 fra il sindacato unitario dei lavoratori del trasporto aereo (SULTA) e della Confederazione unitaria di base (CUB) nei confronti della SEAP S.p.a., nonché letti gli atti causa;

RILEVA

che il testo dell'art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificato dal dP.R. 28 luglio 1995, n. 312 in esito al referendum indetto con d.P.R. 5 aprile 1995, risulta, anche secondo la eccezione sollevata in via subordinata dai sindacati ricorrenti, condizionare il diritto alla costituzione delle Rappresentanze sindacali aziendali (R.S.A.) all'unico requisito dell'essere le associazioni sindacali «firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicabili nell'unità produttive», con la conseguenza che viene così affidato alla decisione delle associazioni rappresentative del datore di lavoro o al datore di lavoro medesimo il riconoscimento o meno dei diritti di cui al titolo III della citata legge n. 300/70, correlati al presupposto dell'esistenza nell'unità produttiva della rappresentanza sindacale;

che il testo dell'art. 19 oggi vigente viola l'art. 3 della Costituzione, dal momento che, affidando tale norma in ultima analisi il riconoscimento di una presenza sindacale dei lavoratori in azienda all'atteggiamento contrattuale della controparte (che può scegliere di non firmare alcun contratto con una determinata organizzazione), lede il principio di uguaglianza in quanto consente la messa in atto di atteggiamenti discriminatori fino al possibile riconoscimento di rappresentanze sindacali «gradite», anche se di minima consistenza, e nel contempo alla possibile negazione della cittadinanza aziendale a rappresentanze con forte seguito ma considerate «scomode»;

che la citata norma viola, altresì, l'art. 39 della Costituzione in quanto, per le ragioni dianzi esposte, il sindacato può subire in sede di trattativa per la stipula di contratti o accordi collettivi un condizionamento della propria autonomia, determinato dall'esigenza di ottenere il riconoscimento della propria rappresentanza aziendale. Non può, invero, considerarsi libera una organizzazione sindacale che si trovi di fronte alla scelta fra la firma di un contratto ritenuto non rispondente agli interessi dei suoi aderenti, con il vantaggio di acquisire diritti e le prerogative di cui al titolo III dello Statuto dei Lavoratori, e la scelta di non firmare un siffatto contratto, rinunciando però a tali diritti;

che la presente controversia non può essere definitiva indipendentemente dalla soluzione della sollevata questione, atteso che la modifica del testo dell'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori nel corso della controversia fa venir meno l'attualità del reclamato comportamento antisindacale;

che va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, come modificato dal d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312, in relazione agli artt. 3 e 39 dello Costituzione, in accoglimento anche della eccezione di illegittimità costituzionale formulata dalla difesa dei sindacati opponenti, eccezione che deve essere considerata non manifestamente infondata.

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

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

Brindisi, addì 5 marzo 1996

Il pretore: DI SCHIENA

96C0637

N. 473

Ordinanza emessa il 13 giugno 1995 (pervenuta alla Corte costituzionale il 29 aprile 1996) dal tribunale di Bologna nel procedimento civile vertente tra Luzzi Flavio ed altra e Piredda Bruna ed altre

Risarcimento del danno - Danno morale - Risarcibilità soltanto se conseguenza di fatto costituente reato - Configurabilità del danno morale come sottospecie del danno biologico - Comune fondamento di entrambi nella norma dell'art. 32 della Costituzione - Asserita impossibilità di sopravvivenza di limiti e compressioni da parte del legislatore ordinario alla tutela del danno morale - Conseguente lesione del diritto alla salute e di quello di difesa.

(C.C., art. 2059).

(Cost., artt. 24 e 32).

IL TRIBUNALE CIVILE

ha prununciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1151 del ruolo generale dell'anno 1990, posta in decisione all'udienza collegiale del 23 maggio 1995, promossa da: Luzzi Flavio a Vecere Maddalena, entrambi elettivamente domiciliati in Bologna, via Farini n. 24, presso e nello studio dell'avv. Renato Palumbi che li rappresenta e difende come da mandato a margine dell'atto di citazione, attori, contro Pirredda Bruna, elettivamente domiciliata in Bologna, via delle Tovaglie n. 6, presso e nello studio dell'avv. Bruno Maranesi che la rappresenta e difende come da mandato in calce alla copia notificata dell'atto di citazione, convenuta, e contro la S.A.R.A. Assicurazioni S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliata in Bologna, via Marsili n. 15, presso e nello studio dell'avv. Umberto Scota che la rappresenta e difende come da mandato a margine della copia notificata dell'atto di citazione, convenuta, e con la chiamata in causa di S.p.a. Unione Subalpina di assicurazioni, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliata in Bologna, via Farini n. 24, presso e nello studio dell'avv. Renato Palumbi che la rappresenta e difende come da mandato in calce alla copia notificata dell'atto di citazione, chiamata in causa, in punto a: «Risarcimento danni da incidente stradale».

CONCLUSIONI

Il procuratore degli attori chiede e conclude: «*Contrariis reiectis*, piaccia al tribunale di Bologna condannare i convenuti a risarcire i danni tutti subiti dagli attori, patrimoniali e non, con rivalutazione ed interessi, con sentenza esecutiva, e con vittoria di spese, competenze ed onorari».

Il procuratore della convenuta Piredda Bruna chiede e conclude: «Piaccia al tribunale Ill.mo con sentenza provvisoriamente esecutiva, ogni contraria istanza ed eccezione rimossa, dichiarare che l'incidente del 3 gennaio 1989 è avvenuto per fatto e colpa esclusiva del sig. Luzzi Flavio, proprietario e guidatore dell'auto BO/797023 e in accoglimento della domanda riconvenzionale proposta dalla signora Piredda Bruna condannare il sig. Luzzi Flavio in solido con la U.S.A. — Unione Subalpina Assicurazioni S.p.a. — nella sua qualità di assicuratrice per r.c. dell'auto sopra detta, al risarcimento dei danni materiali e fisici patiti dalla stessa Piredda Bruna, danni che saranno determinati e quantificati in corso di causa.

Con interessi di mora, rivalutazione monetaria e spese del giudizio».

Il procuratore della convenuta SARA chiede e conclude: «Respingersi le domande tutte esperite dagli attori, perchè infondate. Con vittoria di spese».

Il procuratore della chiamata in causa chiede e conclude: «*Contrariis reiectis* piaccia al tribunale di Bologna respingere la domanda riconvenzionale di Piredda Bruna perchè infondata in fatto ed in diritto, con vittoria di spese, competenze ed onorari. *Salvis iuribus*».

Udita la relazione della causa fatta dal presidente istruttore dott. Arcieri Giovanni.

Udita la lettura delle conclusioni prese dai procuratori delle parti.

Esaminati gli atti e i documenti di causa ha ritenuto:

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Luzzi Flavio e Vecere Maddalena (nelle rispettive vesti di proprietario-conducente e trasportata su una vettura Talbot Horizont) convenivano avanti questo tribunale Piredda Bruna e la S.p.a. SARA (la prima quale proprietaria-conducente, la seconda quale ente assicuratore di una vettura Citroen Visa), per chiederne la solidale condanna all'integrale risarcimento dei danni a cose ed alle persone, patiti in conseguenza dell'incidente stradale verificatosi alle ore 17,20 del 3 gennaio 1989 sulla via Lavino in comune di Monte S. Pietro. Precisavano gli attori che, nelle indicate circostanze di tempo e di luogo, mentre procedevano regolarmente lungo il margine destro, erano stati investiti dal veicolo antagonista che sopraggiungendo dalla opposta direzione di marcia, era improvvisamente sbandato sulla propria sinistra.

Le convenute si costituivano con distinte comparse, nelle quali evidenziavano che la Piredda si era spostata a sinistra solo a seguito dell'improvviso sbandamento della Talbot, e nel tentativo di evitare lo scontro frontale, senza tuttavia riuscire nell'intento perchè, contemporaneamente, il veicolo degli attori si era riportato sulla propria semicarreggiata, ove si era verificato lo scontro. Entrambe le convenute chiedevano pertanto il rigetto delle domande attoree, e la Piredda svolgeva azione riconvenzionale per il ristoro dei propri danni a cose ed alla persona, previa autorizzazione alla chiamata in causa della S.p.a. Unione Subalpina di Assicurazioni, quale garante per la R.c.A. del veicolo attoreo.

La chiamata, regolarmente citata, si costituiva riportandosi integralmente allo svolgimento dei fatti quale esposto dal Luzzi e dalla Vecere, e chiedendo quindi il rigetto della domanda riconvenzionale svolta dalla Piredda.

La causa veniva istruita mediante esame dei testi indotti, interrogatorio formale della Piredda, ed espletamento di consulenza medico-legale sulle persone dei tre infortunati.

In sede di precisazione delle conclusioni, assente il procuratore della convenuta in riconvenzione Piredda, il procuratore della chiamata in causa dichiara che la vertenza — nella parte che la riguardava — era stata transatta.

La causa veniva ritenuta in decisione all'udienza collegiale del 23 maggio 1995, sulle conclusioni delle parti quali riprodotte in epigrafe.

MOTIVI DELLA DECISIONE

A. — Il teste Carmine Di Felice ha confermato integralmente la versione dei fatti sostenuta dalla convenuta Piredda. La sua deposizione, tuttavia, non risulta attendibile per una triplice serie di motivi. Anzitutto è indubbiamente sospetta la circostanza che il teste medesimo venga indicato solo in comparsa di risposta, ad oltre un anno e mezzo di distanza dai fatti, senza che fosse stato indicato nell'atto di querela presentato poco dopo l'incidente; e tanto più ciò risulta sospetto ove si consideri che il marito della Piredda — secondo la deposizione in esame — avrebbe comunicato ai C.C. il numero di targa di una vettura il cui conducente era stato presente ai fatti, sicchè non è dato comprendere per quale motivo non avrebbe invece comunicato il nominativo del teste. In secondo luogo la manovra di emergenza della Piredda, quale descritta dal teste Di Felice, appare veramente poco probabile, tenuto conto che — stando alla stessa deposizione — la Talbot Horizont iniziò il suo spostamento a sinistra quando ancora la Citroen Visa era lontana; sicchè la reazione più istintiva, da parte di un qualunque conducente nelle condizioni della Piredda, sembra quella di un rallentamento, con contemporaneo spostamento verso il margine destro. In terzo luogo appare veramente singolare che il Di Felice — che pure si era premurato di lasciare i propri dati al marito della Piredda — non si fosse fatto avanti per comunicare ai C.C. che, quale teste oculare, era in grado di descrivere gli eventi; e che tale comunicazione non fosse stata data ai verbalizzanti nemmeno dal marito della convenuta.

Ne consegue che, pur non sussistendo elementi di certezza per poter affermare che il Di Felice ha reso falsa testimonianza, sussistono comunque elementi di sospetto di tale gravità da disattenderne le dichiarazioni. Sicchè, in mancanza di altre prove, deve trovare applicazione la presunzione di pari colpa concorrente di cui all'art. 2054, secondo comma, c.c.; con l'ulteriore immediata conseguenza della non risarcibilità del danno morale, non sussistendo le condizioni richieste dall'art. 2059 c.c.

B. — La Corte costituzionale, con la sentenza 26 luglio 1979 n. 88, poi confermata sotto questo profilo dalla sentenza 14 luglio 1986 n. 184, ha stabilito che nella suindicata esclusione non si ravvisano estremi di illegittimità *ex* artt. 3 e 24 della Costituzione, poichè non si tratta di difformità di trattamento tra due situazioni quanto, piuttosto, di una precisa scelta legislativa — operata correttamente nell'ambito della discrezionalità propria della funzione normativa — di differenziare e sanzionare diversamente due situazioni diverse (illecito penale ed illecito civile). Diversamente invece si prospetta la medesima questione se riferita ad altro tipo di danno — e cioè la lesione del diritto alla salute tutelato dall'art. 32 della Costituzione — che pure rientra nell'ambito dei danni non suscettibili di immediata valutazione economica, contemplati dall'art. 2059 c.c.: qualora infatti il diritto leso sia costituzionalmente protetto — come il diritto alla salute — la sua tutela non può essere rimessa alla discrezionalità del legislatore, e l'applicazione della norma dell'art. 2059 c.c. deve essere coordinata con l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali, e così ampliata ricorrendo, per *analogia iuris,* alla *ratio* dell'art. 2043 c.c. (Corte costuzionale 24 ottobre 1994, n. 372).

Le riportate decisioni impongono, a parere di questo Collegio, un approfondito esame della essenza del danno morale, e della sua distinzione dal danno biologico.

C. — Sotto il primo profilo si deve osservare che il danno morale viene generalmente inteso come uno stato psichico di rilevante turbamento dell'ordinario assetto interiore del soggetto. È pur vero che qualche isolata decisione ne ha esteso il concetto fino a ricomprendervi anche il dolore fisico per le subite lesioni (Cass. civ. 26 novembre 1986 n. 6512), ma tale interpretazione deve essere puntualizzata, atteso che il dolore fisico in questione risulta assorbito nel danno biologico da invalidità temporanea; il che tuttavia non esclude che un dolore fisico protratto possa portare ad uno stato di prostrazione morale, attesa l'indissolubilità fisio-psichica dell'individuo: sicchè entro tali termini solamente può essere condiviso l'orientamento in esame.

Così che, in definitiva, il danno morale si sostanzia in una acuta sensazione di sofferenza, più psichica che fisica, destinata comunque ad essere riassorbita in un periodo più o meno lungo, e senza lasciare strascichi qualificabili tecnicamente come patologici. Se infatti lo sconvolgimento psico-fisico assumesse carattere di permanenza si sconfinerebbe nel campo della malattia psichica, e quindi del danno biologico, secondo la corrente accezione di tale definizione.

D. — Sotto il secondo profilo, la distinzione tra danno morale e danno biologico è stata individuata dalla Corte costituzionale 14 luglio 1986 n. 184 nella struttura del fatto generativo: nel senso che mentre il danno biologico è un danno evento (ossia un'altra faccia della medesima azione lesiva), il danno morale — come del resto il danno patrimoniale — costituisce un danno conseguenza (come tale non connaturato all'azione lesiva, ma solo derivante dalla stessa in via ipotetica e non necessaria).

La riportata distinzione, certamente valida in riferimento al momento patogenetico, non affronta minimamente l'aspetto della essenza dei due tipi di danno in questione.

E. — Per affrontare compiutamente tale problema occorre muovere dalla considerazione che il legislatore del 1942 aveva preso in esame la persona in maniera pressoché esclusiva sotto il profilo della sua capacità di produrre reddito, concependo così il danno in termini di riduzione di tale capacità; con la sola eccezione del danno non patrimoniale, relegato negli angusti confini dell'art. 2059 c.c., e che si traduceva sostanzialmente nel danno morale.

Il fermento giurisprudenziale insorto nei decenni successivi, e definitivamente consacrato nella sentenza Corte costituzionale 14 luglio 1986 n. 184, ha fatto sì che, in aggiunta alla gia indicata valenza patrimoniale dell'individuo, assumesse rilevanza autonoma anche una serie sempre crescente di valenze legate all'individuo in quanto essere umano complesso, dotato di sentimenti ed esigenze che si articolano in una vasta gamma, tutte accomunate dal loro non essere suscettive di immediata e diretta valutazione economica. Si sono andati così enucleando, come meritevoli di tutela giuridica, aspetti quali la vita di relazione, l'autostima e l'immagine di sè, i rapporti interpersonali sul piano familiare e su quello sessuale, ed altri ancora: aspetti tutti che, con felice sintesi, sono stati racchiusi nella valenza psicofisica, intesa come inscindibile legame tra corpo e spirito, in base al quale si determina l'individualità di ogni essere umano, e quindi il suo modo d'essere globale, con la sola esclusione delle attività finalizzate a produrre reddito.

La giurisprudenza, negli ultimi anni, si è espressa ripetutamente nel senso indicato, giungendo ad affermare che «Il danno alla salute o biologico — in cui vanno anche ricomprese quelle forme di danno non incidenti sulla capacità di produrre reddito, come il danno alla vita di relazione, il danno estetico non incidente direttamente su quella capacità, il danno alla sfera sessuale — consiste nella menomazione anatomo-funzionale del soggetto, idonea a modificarne le preesistenti condizioni psicofisiche, e quindi ad incidere negativamente sulla sfera individuale, in ogni sua concreta articolazione ed indipendentemente dall'attitudine della persona a produrre reddito» (Cass. civ. 27 giugno 1990 n. 6536; nel medesimo senso Cass. civ. 14 ottobre 1993 n. 10153).

Il concetto, evidentemente di portata talmente ampia da ricomprendere ogni modo d'essere e potenzialità dell'essere umano, esorbitante da quelli strettamente connessi alla produzione del reddito; le indicazioni del danno alla vita di relazione, di quello estetico e di quello alla sfera sessuale sono meramente indicative, apparendo fuori dubbio che nel campo del biologico debbano essere ricomprese non solo tutte le attività strettamente connaturate all'essere in vita (quali ad esempio la cura della propria persona e l'accudimento delle ordinarie esigenze), bensì anche quelle manifestazioni dell'essere volte alla propria estrinsecazione attraverso la realizzazione di molteplici esigenze (tra le quali vanno ricomprese anche quelle ricreative e di occupazione del tempo libero).

F. — In generale, quindi, si può affermare che, ogni qualvolta si verifichi un radicale peggioramento delle abitudini e condizioni di vita del soggetto, per ciò stesso viene in essere una menomazione del precedente standard psicofisico, qualificabile come danno biologico. Nè, contro tale assunto, sembra pertinente l'obiezione che perchè si possa parlare di danno biologico deve esistere uno stato patologico tecnicamente qualificabile come malattia, perchè con tale obiezione si limita l'osservazione all'elemento fisico dell'individuo, con esclusione totale della componente psichica. Ma uno stato di turbamento morale conseguente alla privazione di un bene (si tratti del rapporto affettivo con un congiunto, dello svolgimento di attività ricreative, dell'espletamento di attività sessuali, della stima di sè e della propria immagine nei rapporti interni ed esterni, e simili) costituisce una alterazione — e quindi una malattia — in relazione al normale modo d'essere psichico dell'individuo e come la malattia più propriamente fisica, potrà risolversi senza lasciare rilevante traccia, oppure con postumi permanenti di entità più o meno estesa.

G. — È allora evidente che nell'ambito del danno biologico — come sopra delineato — deve essere ricompreso anche il danno morale, inteso come acuta sensazione di sofferenza piu psichica che fisica, incidente in un arco di tempo più o meno lungo, ma comunque delimitato: si tratta, in definitiva, di una particolare sottospecie di danno biologico, o meglio di uno dei modi nei quali si può atteggiare il danno biologico da invalidità temporanea.

La circostanza che questo tipo di danno fosse stata già ben presente al legislatore del 1942, a differenza di tutte le altre componenti del biologico, riposa esclusivamente nella diversa sensibilità giuridica che — scaturendo da una società sostanzialmente rurale e preindustriale, non ancora pervenuta alle più recenti conquiste culturali e sociali di parità ed eguaglianza: — ben poco concedeva al campo dei valori immateriali dell'individuo, e quindi della sua sofferenza psichica: sofferenza che inizialmente venne ritenuta meritevole di tutela giuridica solo in quanto incidente su quei valori (integrità del proprio fisico, integrità del nucleo familiare) che per la loro primordialità risultano intimamente collegati al concetto stesso di sopravvivenza dell'individuo; mentre successivamente la tutela giuridica si è andata estendendo, di pari passo con l'espandersi dei valori collegati all'affermazione dell'individuo ed alla qualità della vita.

H. — Nè alla qualificazione del danno morale come danno biologico si può opporre la diversa natura, non patrimoniale per il primo, patrimoniale — ma di un tipo particolare — per il secondo: all'artificiosa formulazione di un *tertium genus* si oppone la semplice considerazione che lo stesso non esiste nel nostro ordinamento giuridico.

Occorre d'altra parte osservare come la stessa Corte costituzionale — nella sentenza 26 luglio 1979 n. 88 — avesse espressamente indicato il danno biologico come rientrante nella categoria dei danni non patrimoniali di cui all'art. 2059 c.c.; e come il legislatore del 1942, con felice intuizione, non avesse utilizzato nel citato articolo l'espressione limitativa di danno morale, bensì quella assai più ampia risultante dal testo.

I. — Stabilito in tal modo che il danno morale altro non è che una sottospecie del danno biologico, la ovvia conseguenza che ne deriva è che la sua tutela si fonda nel dettato dell'art. 32 della Costituzione, e non può pertanto subire limiti e compressioni in base ad una scelta discrezionale del legislatore ordinario, quale dal medesimo operata con l'art. 2059 c.c. nella parte in cui esclude la risarcibilità del danno morale al di fuori di accertate ipotesi di reato.

P. Q. M.

Ritenuta non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2059 del c.c. (nei limiti sopra indicati) a fronte degli artt. 24 e 32 della Costituzione;

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

Dispone la sospensione del giudizio n. 1151/90 r.g. del tribunale di Bologna;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, nonchè al Presidente del Consiglio dei Ministri; e venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bologna, addì 13 giugno 1995

Il presidente: ARCIERI

96C0678

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 testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10) e presso le librerie concessionarie consegnando gli avvisi a mano, accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1996

Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1996
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1996 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1996

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:
- annuale ..... L. 385.000
- semestrale ..... L. 211.000

Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:
- annuale ..... L. 72.500
- semestrale ..... L. 50.000

Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:
- annuale ..... L. 216.000
- semestrale ..... L. 120.000

Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:
- annuale ..... L. 72.000
- semestrale ..... L. 49.000

Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:
- annuale ..... L. 215.500
- semestrale ..... L. 118.000

Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:
- annuale ..... L. 742.000
- semestrale ..... L. 410.000

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, *parte prima, prescelto con la somma di* **L. 96.000**, *si avrà diritto a ricevere l'indice repertorio annuale cronologico per materie 1995.*

Prezzo di vendita di un fascicolo della *serie generale*	L.	1.400
Prezzo di vendita di un fascicolo delle *serie speciali I, II e III*, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.400
Prezzo di vendita di un fascicolo della *IV serie speciale «Concorsi ed esami»*	L.	2.750
Prezzo di vendita di un fascicolo *indici mensili*, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.400
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.500
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.500

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L.	134.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L.	1.500

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L.	87.500
Prezzo di vendita di un fascicolo	L.	8.000

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1996
(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.	360.000
Abbonamento semestrale	L.	220.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.550

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189

* 4 1 1 1 1 0 0 2 0 0 9 6 *

L. 12.600