

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

SETTORE SVILUPPO E RAPPORTI  
CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

Anno 137° — Numero 23

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 5 giugno 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 05081

**CORTE COSTITUZIONALE**



# S O M M A R I O

---

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 171. Sentenza 16-27 maggio 1996.

**Giudizio di di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Sciopero - Udienze penali e attività giudiziaria civile in genere - Astensione collettiva a tempo indeterminato degli avvocati e procuratori legali dall'attività giudiziaria - Obbligo di un congruo preavviso - Ragionevole limite temporale dell'astensione - Realizzazione di strumenti idonei ad individuare e assicurare le prestazioni essenziali nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza - Omessa previsione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia disciplinare (v. sentenze nn. 114/1970, 456/1993, 421/1995 e 315/1992) e alla sentenza n. 114/1994 in materia di regolamentazione delle forme di protesta collettiva nei servizi pubblici essenziali - Incongruenza fra gli obiettivi ispiratori della legge e i suoi strumenti operativi - Pregiudizio di diritti fondamentali quali quello di azione, quello di difesa e del principio buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Competenza del legislatore definire in modo organico le misure atte a realizzare l'equilibrata tutela dei beni coinvolti - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità - Non fondatezza.**

(Legge 12 giugno 1990, n. 146, art. 2, commi 1 e 5; c.p.p., artt. 304, comma 1, lettera b), e 97, comma 4; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 30; c.p.p., artt. 420, comma 3, e 97; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 29; legge 12 giugno 1990, n. 146, art. 2, commi 2, 3, 4, 6 e 7 e artt. 4, 8, 12 e 13; c.p.p., art. 486, comma 5; c.p.c., artt. 85 e 169, secondo comma; legge n. 149/1990, artt. 1, comma 2, e 2, comma 3; c.p.c., artt. 669-*duodecies*, 669-*septies* e 669-*octies*).

(Cost., artt. 2, 3, 10, 21, 24, 24, secondo comma, 40, 41, secondo comma, 97, 101, 101, secondo comma, 102, 112 e 134) . . . . .

Pag. 15

### N. 172. Sentenza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Lavoro - Lavoratrici - Licenziamento delle lavoratrici in caso di gravidanza e puerperio - Recesso dal contratto del datore di lavoro per esito negativo della prova - Inapplicabilità del divieto - Omessa previsione - Violazione del principio di uguaglianza sia sotto il profilo del principio logico di razionalità e di non contraddizione, sia nel senso della pratica ragionevolezza - Vanificazione della tutela che il patto di prova assicura al datore di lavoro con violazione del principio dell'autonomia contrattuale - Sussistenza comunque dell'obbligo del datore di lavoro di spiegare motivatamente le ragioni giustificatrici del giudizio negativo circa l'esito dell'esperimento - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità.**

(Legge 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 2, terzo comma; legge 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 1).

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

» 31

**N. 173. Sentenza 27-31 maggio 1996.**

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Corte dei conti - Giudizio di responsabilità amministrativa - Patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori - Comparizione delle parti alla pubblica udienza anche a mezzo di professionisti iscritti all'albo degli avvocati e procuratori e non iscritti all'albo speciale per il patrocinio dinanzi alla Cassazione e alle altre giurisdizioni superiori - Omessa previsione - Norma fondata sulla peculiarità della trattazione tecnica svolta e nella particolare preparazione ed esperienza necessaria a piena tutela del diritto di difesa della parte - Non fondatezza - Inammissibilità della partecipazione dell'avv. Girolamo Rubino alla discussione in udienza a difesa delle parti private.**

**(Legge 21 marzo 1953, n. 161, art. 3, secondo comma).**

**(Cost., art. 24, secondo comma)**

*Pag.* 34

**N. 174. Sentenza 27-31 maggio 1996.**

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Acque pubbliche e private - Regione Piemonte - Competenze in materia di risorse idriche - Regime giuridico applicabile alle acque - Presunta compressione delle competenze regionali in materia - Insussistenza di un contrasto tra la circolare del Ministero dei lavori pubblici 12 gennaio 1995, n. TB/83, e il contenuto normativo della legge n. 36/1994 - Natura oggettivamente non innovativa della circolare rispetto alle competenze regionali - Competenze regionali in materia, meramente delegate e tali da non essere suscettibili di tutela attraverso il conflitto di attribuzione - Insussistenza del presupposto di esistenza di una sfera di competenze costituzionalmente garantite alle regioni (vedi sentenza n. 559/1988) - Inammissibilità**

» 39

**N. 175. Sentenza 27-31 maggio 1996.**

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Assenza del difensore per legittimo impedimento - Rinvio dell'udienza preliminare - Omessa previsione - Presunta vulnerazione del diritto di difesa sotto il profilo dell'assistenza tecnica - Richiamo alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia - Differenza dei presupposti posti a base delle fattispecie processuali dell'udienza preliminare e di quella dibattimentale - Non fondatezza.**

**(C.P.P., art. 420, terzo comma)**

» 43

**N. 176. Sentenza 27-31 maggio 1996.**

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Lavoro - Servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato - Attribuzione degli accertamenti in ordine alla infermità per malattia o infortunio dei lavoratori dipendenti - Presunta carenza di un'adeguata garanzia della tutela della salute dei lavoratori da parte di un servizio sanitario interno improntato a logiche imprenditoriali tese al profitto - Discrezionalità legislativa ragionevolmente espressa nel senso di accertamenti sanitari che offrono garanzie oggettive tecniche nell'ambito di un'attesa riforma del sistema e legittimamente accettabili in via transitoria - Non fondatezza.**

**(Legge 17 maggio 1985, n. 210, art. 24, sesto comma).**

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

» 41

N. 177. Sentenza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Minori - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Giudice che nel corso del dibattimento si è pronunciato sulla libertà personale dell'imputato per un reato oggetto di contestazione suppletiva - Pretore che con rito direttissimo abbia convalidato l'arresto e disposto una misura cautelare - Incompatibilità a partecipare al giudizio di merito - Incompatibilità a partecipare al giudizio direttissimo - Omessa previsione - Non comparabilità con la situazione del giudice che nella fase anteriore al rinvio a giudizio abbia adottato la misura della custodia cautelare e sia quindi chiamato a giudicare della responsabilità penale dell'imputato - Adozione di una decisione preordinata al proprio giudizio e incidentale rispetto ad esso - Insussistenza di una menomazione dell'imparzialità del giudice - Non fondatezza.**

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

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

Pag. 53

N. 178. Sentenza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Imposte in genere - I.R.Pe.F. - Deducibilità dal reddito - Erogazioni liberali a favore dei fedeli di quelle sole confessioni religiose che abbiano stipulato «un'intesa» con lo Stato italiano - Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova - Discriminazioni fra confessioni «con intesa» e confessioni «senza intesa» - Presunto contrasto con il principio supremo di laicità dello Stato e con il principio di uguale libertà delle confessioni religiose - Richiesta di sentenza additiva - Difetto di un modello univoco con il quale possa estendersi ad ogni confessione «senza intesa» la deducibilità di cui è questione - Inammissibilità.**

[D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 10, primo comma, lettere e), i), ed l)].

(Cost., artt. 2, 3, 8, 19 e 53)

» 57

N. 179. Sentenza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Previdenza e assistenza - Infortuni sul lavoro e malattie professionali in agricoltura - Proprietari, mezzadri, affittuari e loro famigliari - Tutela assicurativa attribuita per un'attività lavorativa a carattere di abitudine anche se non prevalente o esclusiva - Difetto di una previsione di una norma transitoria idonea a garantire un'adeguata tutela nel passaggio dal vecchio al nuovo regime per coloro che non vertano più nelle condizioni richieste dalla nuova legge - Richiesta di sentenza additiva - Discrezionalità legislativa - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Inammissibilità.**

[D.-L. 22 maggio 1993, n. 155, art. 14, comma 1, lettera b), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 1993, n. 243].

(Cost., artt. 3 e 38)

» 61

**N. 180.** Sentenza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Sanità pubblica - Regione Liguria - Sicurezza negli ambienti di lavoro - Vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria - Assistenza sanitaria ed ospedaliera - Presidi multizonali di prevenzione - Accertamenti affidati all'ufficiale sanitario del comune - Determinazione di tariffe - Deliberazione con unilaterale atto autoritativo senza intervento della volontà del privato - Natura di «prestazioni patrimoniali imposte» - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (vedi sentenze nn. 148/1979 e 64/1965) con espresso riferimento alla legittimità costituzionale in via di principio - Sufficienza dei controlli atti ad impedire che il potere di imposizione sconfini nell'arbitrio - Non fondatezza.**

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

**(Cost., art. 23)**

Pag. 64

**N. 181.** Sentenza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Ordinamento penitenziario - Beneficio del permesso premio da parte di persona condannata per il reato di rapina aggravata - Precedente revoca della misura alternativa alla detenzione della semilibertà per gravi indizi relativi alla commissione di altre rapine - Effetti preclusivi - Non operatività per intervenuta sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto - Omessa previsione - Erroneità dei presupposti interpretativi da parte del giudice *a quo* - Non fondatezza.**

**(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, primo e secondo comma).**

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

» 68

**N. 182.** Sentenza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo civile - Sospensione facoltativa dell'ulteriore istruzione disposta dal collegio che abbia emesso sentenza non definitiva in pendenza di appello avverso quest'ultima - Necessità di istanza concorde delle parti e non solo di quella interessata - Ampia discrezionalità del legislatore nel conformare il processo (vedi sentenza della Corte n. 471/1992) - Equilibrato bilanciamento tra l'interesse a non compiere un'attività istruttoria eventualmente inutile e l'esigenza di prosecuzione in funzione dell'eventuale sviluppo della sequenza dei gravami - Richiesta di sentenza additiva - Non fondatezza.**

**(C.P.C., art. 279, quarto comma, seconda parte).**

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

» 73

**N. 183.** Ordinanza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Reati militari - Renitenza alla leva - Concessione d'ufficio del beneficio della sospensione condizionale della pena - Persistenza nel rifiuto del servizio di leva - Ripetuta sottoponibilità a procedimento penale del medesimo soggetto già condannato - Possibilità di plurime condanne e pene - Disposizione della trattazione dinanzi alla medesima Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo e terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772.**

**(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, secondo e terzo comma; c.p., art. 163 e segg.).**

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

» 77

## N. 184. Ordinanza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - G.i.p. che abbia disposto una misura cautelare personale - G.i.p. che abbia disposto la modifica, la sostituzione o la revoca di una misura cautelare personale ovvero che abbia rigettato una richiesta di applicazione, modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare - Giudice che, come componente del tribunale del riesame si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato - Giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine ad una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza stessa - Partecipazione al giudizio abbreviato - Partecipazione al giudizio dibattimentale - Rispettive preclusioni - Omessa previsione - Riferimento alle sentenze della Corte nn. 432/1995 e 131/1996 - Norma già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 155/1996 - Manifesta inammissibilità.**

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

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, 27, 76, 77 e 101, secondo comma) Pag. 80

## N. 185. Ordinanza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo civile - Giudice di pace - Procedimento monitorio - Competenza per valore - Disciplina transitoria - Validità di atti e provvedimenti adottati ed efficacia degli effetti prodotti - Genericità della prospettazione della questione - Difetto di rilevanza - Intervenuta modifica della competenza per materia del giudice di pace - Questione estranea all'oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità - Manifesta infondatezza.**

(D.-L. 21 giugno 1995, n. 238, art. 1; legge 20 dicembre 1995, n. 534, art. 1, secondo comma).

(Cost., artt. 3, 70, 72, 76, 77, 97, 101, 102 e 108) » 83

## N. 186. Ordinanza 27-31 maggio 1996.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Ambiente (tutela dell') - Trattamento e smaltimento dei rifiuti industriali - Trattamento sanzionatorio penale - Infedele comunicazione alla regione o alla provincia delegata della quantità e qualità dei rifiuti prodotti e smaltiti nell'anno precedente - Diritto al silenzio dell'imputato - Richiamo alla giurisprudenza della Corte in materia (v. sentenze nn. 198 e 181 del 1994, 236 del 1984 e 32 del 1965) - Manifesta infondatezza.**

(D.-L. 9 settembre 1988, n. 397, artt. 3, terzo comma e 9-*octies*, terzo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 1988, n. 475).

(Cost., art. 24, secondo comma) » 86

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 492. Ordinanza del tribunale di Firenze del 20 marzo 1996.

**Fiscalizzazione degli oneri sociali - Sgravi fiscali per le imprese esercenti attività industriali operati dall'I.N.P.S. in base alla legge n. 88/1989 - Mancata previsione del mantenimento di tutti gli inquadramenti in atto bensì solo di quelli derivanti da leggi speciali - Conseguente perdita di detti benefici per le imprese (nella fattispecie: impresa di pulizie di stabili, opifici, uffici) inquadrate nel diverso settore terziario - Ingiustificata disparità di trattamento di imprese esercenti identica attività economica in base al mero elemento temporale dell'inquadramento - Incidenza sul principio della libertà di iniziativa economica - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 378/1994 di inammissibilità di questione sostanzialmente identica ma con monito al legislatore.**

(Legge 9 marzo 1989, n. 88, art. 49, terzo comma, seconda parte).

(Cost., artt. 1, 3 e 41)

Pag. 89

N. 493. Ordinanza del tribunale di Napoli del 24 gennaio 1996.

**Espropriazione per pubblica attività - 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 - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 442/1993.**

(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, modificato dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma).

(Cost., artt. 3 e 42)

» 92

N. 494. Ordinanza del tribunale di Messina del 5 marzo 1996.

**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 altre 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* nonché delle espropriazioni di aree edificabili e aree agricole - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, sul diritto di difesa, per atti illeciti, e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e della responsabilità dei funzionari e dipendenti della p.a. - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 188/1995 e 442/1993.**

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

(Cost., artt. 3, 24, 28, 42 e 97)

» 94

N. 495. Ordinanza dalla corte d'appello di Venezia del 5 marzo 1996.

**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* nonché delle espropriazioni di aree edificabili e aree agricole - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, sul diritto di difesa, per atti illeciti, e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e della responsabilità dei funzionari e dipendenti della p.a. - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 188/1995 e 442/1993.**

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma; legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis).

(Cost., artt. 3 e 42)

Pag. 98

N. 496. Ordinanza della pretura di Udine, sezione distaccata di Cervignano del Friuli, del 25 ottobre 1995.

**Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Rifiuti (nella specie residui ferrosi) - Esclusione dalla categoria in caso di possibilità di riutilizzo o se quotati in borse merci o in listini mercuriali istituiti presso le locali camere di commercio - Conseguente inapplicabilità della disciplina penale in tema di rifiuti a seguito di scelta amministrativa - Disparità di trattamento a seconda che il materiale sia o meno incluso nei listini ufficiali della camera di commercio nelle diverse regioni - Lesioni del principio di tutela del paesaggio in senso ampio; della salubrità dell'ambiente, nonché di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e, in particolare, con le direttive CEE - Lamentata eccessiva reiterazione dei decreti-legge con conseguente esautoramento dei poteri delle assemblee parlamentari in materia penale.**

(D.-L. 7 settembre 1995, n. 373, art. 12, quarto e sesto comma).

(Cost., artt. 3, 10, 11, 25, 32, 41 e 77)

» 101

N. 497. Ordinanza del giudice di pace di Roma del 7 febbraio 1996.

**Processo civile - Procedimento per ingiunzione - Incompetenza per territorio - Rilevabilità *ex officio* da parte del giudice adito - Mancata previsione - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Lesione dei principi di eguaglianza e di solidarietà.**

(C.P.C., artt. 637, primo comma 38, secondo comma, 18, 19, 20, 28 e 30).

(Cost., artt. 2, 3, secondo comma, 24, primo e secondo comma, e 25, primo comma)

» 105

N. 498. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Venezia del 23 febbraio 1996.

**Processo penale - Richiesta di archiviazione del pubblico ministero - Opposizione della persona offesa - Obbligo di indicare, a pena di inammissibilità, nell'atto di opposizione, l'oggetto della investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova - Asserito eccesso di delega per avere il legislatore delegante previsto il mero obbligo di motivazione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra persone offese dal reato.**

(C.P.P. 1988, art. 410, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 76)

Pag 108

N. 499. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Belluno del 18 marzo 1996.

**Reato in genere - Sanzioni sostitutive delle pene detentive - Inapplicabilità per i reati in materia di edilizia e urbanistica in caso di pena detentiva non alternativa a quella pecuniaria - Asserita applicabilità ai reati di tutela del paesaggio di cui agli artt. 1 e 1-sexies della legge n. 431/1985 - Ingiustificata disparità rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per più gravi ipotesi di reato.**

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, ultimo comma).

(Cost., art. 3)

» 110

N. 500. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Roma del 28 marzo 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 - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Irragionevole parità di trattamento di situazioni diverse - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di soggezione del giudice solo alla legge - Richiamo ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/1995.**

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

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

» 112

N. 501. Ordinanza della corte d'appello di Palermo del 23 febbraio 1996.

**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 - Irrazionale deteriore trattamento del soggetto che subisce l'illecita occupazione rispetto al soggetto espropriato con la normale procedura - 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* nonché delle espropriazioni di aree edificabili e aree agricole - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 6/1966, 55 e 56 del 1968, 92/1982, 384/1990, 283 e 442 del 1993 e 188/1995.**

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, sesto comma, modificato dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma).

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

» 114

N. 502. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Macerata del 15 marzo 1996.

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53)

Pag. 121

N. 503. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Macerata del 15 marzo 1996.

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53)

» 122

N. 504. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Macerata del 15 marzo 1996.

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53)

» 123

N. 505. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Macerata del 15 marzo 1996.

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53)

» 123

N. 506. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Macerata del 15 marzo 1996.

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53)

Pag. 124

N. 507. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Macerata del 15 marzo 1996.

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53)

» 124

N. 508. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Macerata del 15 marzo 1996.

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53)

» 125

N. 509. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Genova dell'8 febbraio 1996.

**Processo penale - Giudizio immediato - Richiesta di giudizio abbreviato - Termini di decadenza di giorni sette decorrenti dalla notificazione all'imputato del decreto di giudizio immediato, anziché di giorni quindici come previsto per il procedimento pretorile [art. 555, primo comma, lettera e), del c.p.p.] - Lamentata esiguità di detto termine per gli imputati detenuti, con incidenza sul diritto di difesa - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli imputati liberi - Lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

(C.P.P. 1988, art. 458, primo comma).

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

» 125

N. 510. Ordinanza del pretore di Parma del 18 marzo 1996.

**Procedimento civile - Chiamata di un terzo in causa - Chiamata di terzo da parte del convenuto - Mancata previsione di preventiva deliberazione del giudice in ordine alla sussistenza dei presupposti, a differenza di quanto stabilito per la chiamata di terzo per interesse dell'attore o dei terzi già chiamati - Lamentata disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa dell'attore.**

(C.P.C., art. 269 cpv.).

(Cost., artt. 3 e 24)

Pag. 129

N. 511. Ordinanza del tribunale di Torino del 9 febbraio 1996.

**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* nonché delle espropriazioni di aree edificabili e aree agricole - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, sul diritto di difesa, per atti illeciti, e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e della responsabilità dei funzionari e dipendenti della p.a. - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 283/1993.**

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma; d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, sesto comma, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359).

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

» 130

N. 512. Ordinanza del pretore di Asti del 9 marzo 1996.

**Impiego pubblico - Congedo straordinario per cure idrotermali - Riconoscimento del diritto ai soggetti invalidi civili - Esclusione - Trattamento deteriore di questi ultimi rispetto ai mutilati o invalidi di guerra o per servizio, cui tale diritto è invece riconosciuto - Lesione dei principi di eguaglianza, del diritto alla salute e al riposo per ferie del lavoratore - Richiamo alle sentenze nn. 88/1979 e 559/1987.**

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 22, venticinquesimo comma).

(Cost., artt. 3 e 36)

» 134



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 171

Sentenza 16-27 maggio 1996

**Giudizio di di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Sciopero - Udienze penali e attività giudiziaria civile in genere - Astensione collettiva a tempo indeterminato degli avvocati e procuratori legali dall'attività giudiziaria - Obbligo di un congruo preavviso - Ragionevole limite temporale dell'astensione - Realizzazione di strumenti idonei ad individuare e assicurare le prestazioni essenziali nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza - Omessa previsione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia disciplinare (v. sentenze nn. 114/1970, 456/1993, 421/1995 e 315/1992) e alla sentenza n. 114/1994 in materia di regolamentazione delle forme di protesta collettiva nei servizi pubblici essenziali - Incongruenza fra gli obiettivi ispiratori della legge e i suoi strumenti operativi - Pregiudizio di diritti fondamentali quali quello di azione, quello di difesa e del principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Competenza del legislatore definire in modo organico le misure atte a realizzare l'equilibrata tutela dei beni coinvolti - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità - Non fondatezza.**

(Legge 12 giugno 1990, n. 146, art. 2, commi 1 e 5; c.p.p., artt. 304, comma 1, lettera *b*, e 97, comma 4; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 30; c.p.p., artt. 420, comma 3, e 97; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 29; legge 12 giugno 1990, n. 146, art. 2, commi 2, 3, 4, 6 e 7 e artt. 4, 8, 12 e 13; c.p.p., art. 486, comma 5; c.p.c. artt. 85 e 169, secondo comma; legge n. 149/1990, artt. 1, comma 2, e 2, comma 3; c.p.c., artt. 669-*duodecies*, 669-*septies* e 669-*octies*).

(Cost., artt. 2, 3, 10, 21, 24, 24, secondo comma, 40, 41, secondo comma, 97, 101, 101, secondo comma, 102, 112 e 134).

## 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;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale; *b)* del combinato disposto degli artt. 97, 486, quinto comma, del codice di procedura penale e 29 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale; *c)* del combinato disposto degli artt. 420, terzo comma, 97 del codice di procedura penale, 29 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale e 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della commissione di garanzia dell'attuazione della legge); *d)* degli artt. 304, lettera *b)*, e 76 del codice di procedura penale in relazione all'art. 102, secondo comma, stesso codice e art. 30 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale; *e)* degli artt. 2, 4, 8, 12, 13 della legge 12 giugno 1990, n. 146; *f)* degli artt. 85 e 169, secondo comma, del codice di procedura civile; *g)* degli artt. 1, secondo comma, 2, terzo comma, della legge 12 giugno 1990, n. 146 e degli artt. 669-*duodecies*, 669-*septies* e 669-*octies* del codice di procedura civile, promossi con ordinanze emesse il 30 maggio 1995 dal Tribunale di Sassari, il 1° giugno

(n. 2 ordinanze) e il 3 giugno 1995 dal Pretore di Padova, l'8 giugno e il 2 giugno 1995 dal Tribunale di Roma sez. per il riesame, il 14 giugno 1995 (n. 4 ordinanze) dal Pretore di Bologna, il 1<sup>o</sup> giugno 1995 dal Pretore di Padova, il 16 giugno, il 3 giugno, il 31 maggio (n. 2 ordinanze), il 13 giugno, il 31 maggio, il 7 giugno, il 14 giugno, il 3 giugno (n. 3 ordinanze), il 31 maggio, il 30 maggio (n. 2 ordinanze), il 2 giugno (n. 3 ordinanze), il 14 giugno, il 9 giugno, il 6 giugno, il 9 giugno, il 3 giugno, il 6 giugno, il 30 maggio (n. 2 ordinanze), il 2 giugno, il 9 giugno, il 20 giugno, il 30 maggio, il 9 giugno, il 20 giugno, il 21 giugno (n. 5 ordinanze), il 16 giugno, il 6 giugno, il 9 giugno e il 13 giugno 1995 dal Tribunale di Sassari, il 5 giugno 1995 (n. 5 ordinanze) dal Pretore di Forlì, il 2 giugno 1995 (n. 15 ordinanze) dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova, il 29 giugno 1995 dalla Corte d'appello di Napoli, il 20 giugno 1995 (n. 2 ordinanze) dal Pretore di Milano, il 2 giugno 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova, il 23 giugno (n. 5 ordinanze), il 16 giugno, il 20 giugno, il 31 maggio, il 6 giugno, il 23 giugno, il 3 giugno, il 23 giugno e il 2 giugno 1995 dal Tribunale di Sassari, il 2 giugno 1995 (n. 3 ordinanze) dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova, il 20 luglio 1995 dal Pretore di Padova, il 2 giugno 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova e il 1<sup>o</sup> giugno 1995 dal Pretore di Padova, iscritte rispettivamente ai nn. 500, 508, 509, 510, da 512 a 517, 521, da 530 a 536, da 545 a 577, da 594 a 598, da 618 a 632, 657, 660, 661, 690, da 696 a 709, 717, 729, 731, 739, 780 del registro ordinanze 1995, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, nn. 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46 e 48 dell'anno 1995;

Visti l'atto di costituzione di Bergantino Vincenzo e gli atti di intervento del Consiglio nazionale forense e del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella udienza pubblica del 9 gennaio 1996 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi gli avvocati Piero Longo e Gaetano Pecorella per Bergantino Vincenzo, Antonino Galati e Vincenzo Panuccio per il Consiglio nazionale forense nonché gli avvocati dello Stato Carlo Sica e Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso del procedimento penale a carico di Bosinco Antonio e di altro imputato, nonché nel corso di altri cinquantatré giudizi — alcuni dei quali in prosecuzione sotto il vigore delle norme anteriori, ai sensi dell'art. 245 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 — tutti pendenti davanti al Tribunale di Sassari, il Presidente della Camera penale sarda, con nota del 30 maggio 1995, informava l'autorità giudiziaria circa l'astensione a tempo indeterminato degli avvocati dalle udienze penali. Rilevata la tempestività della comunicazione e la legittimità dell'impedimento dei difensori, alla luce del consolidato orientamento della Corte di cassazione, che a tale impedimento riconduce il fenomeno dell'astensione di avvocati e procuratori dalle udienze, il Tribunale di Sassari ha sollevato, per lesione degli artt. 2, 10 (in riferimento all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848), 24, 101, 102 e 134 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale. Perché in conseguenza di detto impedimento, quantunque sinora ritenuto legittimo, l'azione penale verrebbe a essere paralizzata e la giustizia non sarebbe più amministrata, in spregio delle previsioni costituzionali di cui agli artt. 101 e 102.

La disposizione denunciata violerebbe altresì, in riferimento al dettato dell'art. 6 della Convenzione ratificata dalla citata legge n. 848 del 1955, anche l'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, fra i quali vi è, certo, l'esame della *res litigiosa* entro termini ragionevoli.

2. — E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta inammissibilità della questione.

Ad avviso dell'Avvocatura, con l'ordinanza di rimessione si chiede — in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate — una pronuncia additiva che questa Corte ha già espressamente escluso di poter adottare, considerandola invasiva della discrezionalità riservata al legislatore e limitandosi, con la sentenza n. 114 del 1994, a chiedere un intervento legislativo sul cosiddetto sciopero degli avvocati.

3. — E' intervenuto il Consiglio nazionale forense, in persona del Presidente *pro-tempore*, che ha affermato la propria legittimazione — quale rappresentante istituzionale dell'avvocatura italiana e, quindi, come portatore di un interesse collettivo — e ha concluso nel merito per la manifesta infondatezza, sia perché l'astensione non si è protratta a tempo indeterminato, avendo le assemblee deliberato, di volta in volta, tempi e modalità, anche di revoca, sia perché la disposizione denunciata attribuisce al giudice il potere di valutare la legittimità dell'impedimento dei difensori e di negarla per particolari esigenze o situazioni come quella dell'eccessivo protrarsi della condizione impeditiva. L'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale consentirebbe infatti di bilanciare l'interesse al buon andamento dell'amministrazione della giustizia (unitamente a quello dell'imputato alla pronta definizione del processo) con l'interesse alla difesa tecnica di fiducia, dando evidente prevalenza a quest'ultimo, specie in considerazione della garanzia offerta dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

La scelta del legislatore di ammettere la legittimità dell'impedimento dell'avvocato senza limitazioni non sarebbe compatibile con l'intervento del giudice né potrebbe essere censurata dalla Corte costituzionale. Non pertinente sarebbe, poi, il richiamo agli artt. 101 e 102 della Costituzione, inapplicabili alle parti, e non riferibile al legittimo impedimento del singolo patrocinatore la questione relativa all'agitazione di categoria, dal momento che si colloca su un piano diverso, implicando il bilanciamento di valori in conflitto: gli interessi di categoria e le esigenze di funzionamento dell'amministrazione della giustizia. Tale questione, però, non potrebbe che essere risolta con l'intervento del legislatore, onde in mancanza di esso sarebbe demandato al giudice di valutare, nel caso concreto, la legittimità dell'impedimento del difensore, con la possibilità di negarla in circostanze particolari come l'imminente prescrizione del reato o il lungo e intollerabile protrarsi dell'agitazione. L'attento esercizio del potere giudiziale di ponderazione dei contrapposti interessi, in relazione alla specificità delle situazioni, non farebbe dunque venir meno l'assistenza legale di fiducia — malgrado l'adesione del singolo all'agitazione di categoria — e non legittimerebbe il ricorso alla difesa d'ufficio, neanche prospettando il caso della revoca tacita del mandato ai sensi dell'art. 30 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, come suggerisce il giudice *a quo*.

La Corte potrebbe certo propendere per una sentenza manipolativa di rigetto, ma la soluzione più corretta — così conclude il Consiglio nazionale forense — dovrebbe essere una decisione di manifesta infondatezza.

4. — Nel corso di quattro distinti procedimenti penali davanti al Pretore di Padova, i difensori di fiducia degli imputati hanno dichiarato di aderire all'astensione dalle udienze deliberata dall'Unione delle camere penali e successivamente ribadita dall'assemblea degli avvocati italiani; il pubblico ministero si è però opposto al rinvio, eccependo in subordine la illegittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale. In merito a ciò, il Pretore ha preliminarmente rilevato che l'astensione dei difensori dalle udienze non è ancora legislativamente disciplinata nonostante le indicazioni formulate nella sentenza di questa Corte n. 114 del 1994 e quelle ricavabili dalla legge n. 146 del 1990. Ha quindi sollevato, per violazione degli articoli 2, 24, primo e secondo comma, 97, 101, secondo comma, e 112 della Costituzione, altrettante questioni di legittimità costituzionale della disposizione richiamata.

La Corte di cassazione — osserva il giudice *a quo* — ha ricondotto l'astensione dei difensori alla nozione di legittimo impedimento contenuta nell'art. 486 del codice di procedura penale, sì che sembrano presentarsi due interpretazioni alternative. Stando a una prima ricostruzione, il diritto di protesta della classe forense dovrebbe sempre prevalere, anche a costo di determinare la paralisi della funzione giurisdizionale; stando invece all'altra, il diritto di protesta — ancorché garantito dalla Costituzione nella sua forma associativa — andrebbe bilanciato con gli altri diritti costituzionalmente protetti. Di qui, la sussistenza del legittimo impedimento solo quando l'astensione si eserciti con modalità idonee a salvaguardare diritti e principi costituzionali anche solo potenzialmente lesi.

Un esempio di concreto bilanciamento è offerto dalla legge n. 146 del 1990 che — quantunque non applicabile ad avvocati e procuratori — prescinde dalla qualità dei soggetti che si astengono e, in ragione della peculiare natura del servizio e della funzione svolta, pone alcuni punti fermi, come il congruo preavviso, il termine certo circa la cessazione dell'astensione e gli affari ineludibili, che dovrebbero considerarsi vincolanti sul piano interpretativo, quali che siano i soggetti che si astengono dall'attività giudiziaria. Non costituirebbero perciò legittimo impedimento, ai sensi dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, quelle forme di protesta prive sia d'un congruo preavviso sia di un termine finale certo: onde, in relazione agli artt. 97, 2, 24, primo e secondo comma, 101, terzo comma, e 112 della Costituzione, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione processuale censurata. Essa sarebbe rilevante — così motiva l'ordinanza di rimessione — perché le agitazioni si sarebbero svolte senza alcun preavviso e senza un termine certo di conclusione, in quanto genericamente ancorato, questo, all'approvazione dei «contenuti delle riforme a cui si erano impegnate le forze politiche».

5. — Nel corso di altri due procedimenti penali, lo stesso Pretore — operando un concreto giudizio di bilanciamento — rigettava la richiesta di rinvio del dibattimento senza ottenere, tuttavia, alcun effetto. Nominava, perciò, difensore d'ufficio il Presidente del locale ordine forense che, a sua volta, negava la propria disponibilità, dichiarando di aderire alla protesta. E quindi sollevava una ulteriore questione di legittimità costituzionale avente a oggetto il combinato disposto degli artt. 97 e 486, quinto comma, del codice di procedura penale, nonché dell'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), nella parte in cui consente di ritenere legittimo l'impedimento di quei difensori che sono nominati d'ufficio a seguito della rigettata richiesta di rinvio proposta dal difensore di fiducia in adesione al medesimo deliberato assembleare.

Nel richiamare le considerazioni sopra illustrate, il giudicante prospetta la violazione:

dell'art. 2 della Costituzione, perché il «legittimo impedimento» provocherebbe la paralisi della giustizia e priverebbe il cittadino di una tutela costituzionalmente garantita in ragione dell'ordinato funzionamento della giurisdizione;

dell'art. 24, primo comma, per la grave turbativa che deriverebbe al diritto di azione;

dell'art. 24, secondo comma, perché si vanificherebbe il diritto di difesa in ogni stato e grado del processo;

dell'art. 35, primo comma, perché, con rinvii a catena delle udienze, si turberebbe la regolarità delle occupazioni di tutti quei cittadini a vario titolo coinvolti nel processo;

dell'art. 97, per gli inconvenienti nel funzionamento del processo penale che scaturirebbero dalla mancata applicazione degli artt. 132 e 160 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, nonché dell'art. 477 dello stesso codice;

dell'art. 101, secondo comma, impedendosi lo svolgimento della funzione giurisdizionale;

dell'art. 112, perché verrebbe leso il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, non essendo garantita la sospensione dei termini prescrizionali.

6. — E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, la quale ha concluso per la infondatezza della questione, sostenendo che il richiamo agli artt. 2, 35 e 97 della Costituzione sarebbe generico e improprio — in quanto i tre valori costituzionali non atterrebbero all'esercizio della giurisdizione — e sottolineando che le disposizioni censurate non riguarderebbero l'organizzazione degli uffici giudiziari, ma un complesso di regole di ordine strettamente processuale.

Il riferimento all'art. 24 della Costituzione si rivelerebbe addirittura contraddittorio rispetto all'obiettivo perseguito, perché la difesa d'ufficio dell'imputato — quale risulterebbe dall'accoglimento della questione — potrebbe pregiudicare gli interessi dell'assistito. Né sarebbe ravvisabile una violazione degli artt. 101, secondo comma, e 112 della Costituzione, poiché le disposizioni censurate non impedirebbero l'esercizio della funzione giurisdizionale, ma inciderebbero soltanto sulla sua celerità, non derogando neppure al principio di obbligatorietà dell'azione penale da parte del pubblico ministero.

7. — Anche in questo giudizio è intervenuto il Consiglio nazionale forense, concludendo per l'inammissibilità, e l'infondatezza, della questione.

L'inammissibilità conseguirebbe alla scelta effettuata dal Pretore che avrebbe nominato, ai sensi dell'art. 97, primo comma, del codice di procedura penale, quale difensore d'ufficio dell'imputato, il Presidente del locale ordine forense anziché altro sostituto. Nel richiamare l'art. 97 del codice di rito, il giudice *a quo* avrebbe, nella specie, dovuto applicare il quarto comma, e non il primo comma, poiché l'imputato, nel caso in esame, non rimarrebbe privo del difensore, né il rapporto fiduciario sarebbe venuto meno, secondo quanto affermato dalla Corte nell'ordinanza n. 480 del 1991. La questione sarebbe comunque irrilevante, sia per la sopravvenuta cessazione della protesta degli avvocati, sia perché sollevata in un procedimento diverso, e non appropriato, dovendo invece esser posta nel corso del procedimento da instaurarsi a seguito del rifiuto del difensore nominato d'ufficio.

Nel merito, poi, sarebbe infondata sulla base delle argomentazioni svolte a proposito della questione sollevata dal Tribunale di Sassari. Circa i parametri qui invocati, si paleserebbe erroneo il riferimento all'art. 112 della Costituzione, giacché tale disposizione concerne solo il momento dell'iniziativa processuale e dell'irretrattabilità dell'azione penale, una volta che sia esercitata. Né appare pertinente il richiamo all'art. 102 della Costituzione con riguardo a disposizioni, qual è quella denunciata, che consentono al giudice di operare valutazioni comparative (cfr. sentenza n. 178 del 1991).

Pur respingendo l'equiparazione della protesta forense allo sciopero — solo quest'ultimo effettivamente regolato dalla legge n. 146 del 1990 — il Consiglio forense contesta inoltre la ricostruzione del fatto, secondo cui le assemblee della categoria non avrebbero prestato ossequio al principio del termine finale certo e agli altri stabiliti dalla predetta legge. L'obbligo del preavviso, almeno come inteso dall'art. 486 del codice di rito (la «pronta comu-

nicazione»), e come risulterebbe dalle ordinanze dei giudici *a quibus*, sarebbe stato d'altronde rispettato, avendo i difensori provveduto, in ogni occasione, a comunicare con «prontezza» la loro adesione alla protesta. Né troverebbe fondamento, infine, la pretesa diversità di posizione fra l'avvocato di fiducia dell'imputato e quello nominato d'ufficio dal giudice, in quanto chiamato a difendere l'imputato a causa dell'astensione del primo. Dichiarando fondata la questione, si verrebbe a creare una disparità di trattamento fra due figure di professionisti, cui la legge riconosce gli stessi diritti.

8. — In data 23 aprile 1994, il giudice per le indagini preliminari presso Tribunale di Roma emetteva ordinanza di custodia cautelare nei confronti d'un imputato del reato di acquisto e detenzione di sostanze stupefacenti al fine di spaccio, ma questi proponeva istanza di riesame, ottenendo dal Tribunale, il 6 maggio 1994, l'accoglimento del ricorso e il conseguente annullamento della misura. Su ricorso del Procuratore della Repubblica, la Corte di cassazione, con sentenza del 31 gennaio 1995, annullava a sua volta, con rinvio, l'ordinanza del Tribunale.

All'udienza dell'8 giugno 1995, avendo il difensore chiesto un differimento della decisione per aderire all'astensione dalle udienze proclamata dalla categoria, il Tribunale di Roma ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 8, 12 e 13 della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della commissione di garanzia dell'attuazione della legge).

Osserva preliminarmente il Collegio rimettente che la protesta è stata più volte prorogata, con la sola eccezione della difesa nei processi con detenuti. D'altra parte, nei procedimenti di riesame dei provvedimenti coercitivi, personali e reali, gli artt. 309, 322 e 324 del codice di procedura penale non prevedono, come obbligatoria, la presenza delle parti e dei difensori, prescrivendo un termine di dieci giorni per l'emanazione del provvedimento. Rilevato, poi, che le competenze del tribunale del riesame dovrebbero rientrare fra i servizi pubblici essenziali, si afferma che la presenza non necessaria delle parti o del difensore non costituirebbe, in questo tipo di procedimenti, principio assoluto. La regola consentirebbe all'imputato, senza che la scelta sia sindacabile, di comparire personalmente o di avvalersi della difesa tecnica; si che il giudice — quando la parte abbia appunto deciso di avvalersi della difesa tecnica e l'avvocato, nel comparire, dichiararsi di astenersi dalla partecipazione alle udienze — non potrebbe considerare la sua presenza come non avvenuta, difettandogli il potere di nominare un difensore d'ufficio.

Il Tribunale di Roma sostiene che la legge n. 146 del 1990 non avrebbe quali suoi destinatari i liberi professionisti, per quanto la giurisprudenza della Corte di cassazione sia da tempo orientata nel senso di configurare gli avvocati come «esercenti un servizio di pubblica necessità». La loro astensione dal lavoro non sarebbe assimilabile allo sciopero e, sotto il profilo penale, non integrerebbe interruzione di pubblico servizio, ai sensi dell'art. 331 del codice penale, perché le finalità dell'azione «sindacale» avrebbero una copertura costituzionale.

Per la potenziale lesione di altri interessi costituzionalmente garantiti, l'astensione sarebbe però equiparabile allo sciopero dei dipendenti di imprese o enti che erogano servizi pubblici essenziali, per i quali la legge sopra menzionata ha previsto una serie di obblighi — fra cui il preavviso e la possibilità dell'intervento autoritativo, al fine di garantire detti servizi — e ha stabilito varie sanzioni in caso di accertate violazioni (artt. 2, 4, 8, 9 e 13). Sarebbe irragionevolmente discriminatoria l'inapplicabilità della disciplina dello sciopero, introdotta con la citata legge n. 146, ai privati che adempiono servizi di pubblica necessità la cui collaborazione è indispensabile per il funzionamento dei servizi pubblici essenziali (v. sentenza n. 114 del 1994). Tale carenza normativa determinerebbe la lesione dei diritti di difesa per coloro che non possono in alcun modo opporsi allo «sciopero» del difensore, vanificando il canone del buon andamento dell'amministrazione (della giustizia).

9. — E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità della questione sotto un duplice profilo. Anzitutto, per difetto di rilevanza, in quanto sollevata in un procedimento camerale (*ex art.* 127 del codice di procedura penale, richiamato dall'art. 309, ottavo comma) di riesame di misura coercitiva personale. Tali procedimenti, infatti, consentirebbero la valutazione del legittimo impedimento della parte solo con riferimento all'imputato che abbia chiesto di essere sentito personalmente ai sensi del quarto comma del citato art. 127; il quale, tuttavia, non sarebbe applicabile ai difensori (e al pubblico ministero) che, ai sensi del terzo comma, «sono sentiti se compaiono». Risulta evidente, perciò, che la presenza del difensore non è obbligatoria, per cui dovrebbe escludersi il rinvio dell'udienza anche quando l'assenza sia determinata da legittimo impedimento. La questione sarebbe altresì inammissibile, perché imperniata sulla richiesta di una pronuncia additiva in un ambito che è riservato alla discrezionalità del legislatore.

10. — Nel corso di quattro distinti procedimenti penali, il Pretore di Bologna, con altrettante ordinanze del 14 giugno 1995, ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 21 e 40 della Costituzione, questione di costituzionalità dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui riconosce al difensore un diritto, privo di limiti, ad astenersi da ogni attività di difesa.

Secondo il giudice *a quo* la norma assicurerebbe al difensore l'esercizio di un diritto che — potendo paralizzare l'azione penale per tutta la durata della protesta — deve necessariamente trovare fondamento costituzionale o compatibilità con i valori costituzionali. Non essendo riconducibile al diritto di sciopero tutelato dall'art. 40 della Costituzione (v. sentenza n. 114 del 1994), e neppure ai principi affermati dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 222 del 1975, andrebbe piuttosto rapportato alla libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Costituzione, che non può però tollerare comportamenti in contrasto con «doveri normativamente imposti» né implicare il sacrificio di altri valori costituzionalmente protetti.

Non potendo essere effettuato in via interpretativa, tale bilanciamento dovrebbe realizzarsi per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui consente che l'astensione del difensore dalle udienze (in adesione a una protesta collettiva) si configuri quale legittimo impedimento. L'esercizio di un vero e proprio «diritto di astensione», senza limiti stabiliti, sarebbe costruito in contrasto sia con gli artt. 40 e 21 della Costituzione sia con il canone della ragionevolezza.

E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, la quale ha concluso per l'infondatezza, sostenendo che il richiamo agli artt. 40 e 21 della Costituzione sarebbe improprio — specie il secondo, perché non pone divieti a simili forme di protesta — mentre l'indicazione dell'art. 3, come sembra d'altronde riconoscere lo stesso rimettente, risulterebbe generica.

11. — Nel corso di cinque distinti procedimenti penali, il Pretore di Forlì — rilevata l'astensione dalle udienze dei difensori di fiducia degli imputati — ha sollevato, in relazione agli artt. 97, 112 e 101, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede che l'astensione dalle udienze degli avvocati costituisca legittimo impedimento anche se manchi un termine finale certo. L'agitazione proclamata dall'assemblea generale degli avvocati italiani non aveva un termine finale certo, come dimostrano le proroghe susseguites, mentre l'agitazione delle camere penali, aggiuntasi e sovrappostasi, ha sostituito addirittura il termine finale con una condizione: l'approvazione «in sede parlamentare dei contenuti delle riforme a cui si erano impegnate le forze politiche». La celebrazione dei processi sarebbe così rimessa alla volontà delle camere penali, e ciò costituirebbe un *vulnus* al disposto degli artt. 97, 112 e 101 della Costituzione, giacché sarebbe leso il canone del buon andamento, riferibile anche all'organizzazione giudiziaria e ai profili prescrizionali, particolarmente brevi, dei reati contravvenzionali; sarebbe vanificata l'obbligatorietà dell'azione penale da parte del pubblico ministero; e sarebbe oggettivamente compromessa l'indipendenza del giudice, soggetto solo alla legge e non agli indirizzi di una qualche assemblea. Del resto, il legislatore potrebbe, forse, aver inteso fornire un orientamento nel prevedere, con l'art. 477, secondo comma, del codice di procedura penale, la possibilità — per i processi che non possono concludersi in una sola udienza — di sospendere il dibattimento per un termine massimo di dieci giorni.

Nel motivare sulla rilevanza della questione, il Pretore di Forlì suggerisce l'estensione al processo penale dei principi stabiliti, per lo sciopero, dalla legge n. 146 del 1990.

12. — Nel corso del procedimento penale a carico di Bergantino Vincenzo, e in altri diciannove procedimenti, il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova, ha sollevato, in relazione all'art. 1 della legge n. 146 del 1990, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 420, terzo comma, e 97 del codice di procedura penale, e dell'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

L'art. 420 del codice di procedura penale, ricorda il rimettente, prevede come necessaria la partecipazione del pubblico ministero e del difensore all'udienza preliminare, stabilendo che — nel caso in cui quest'ultimo non compaia — venga designato un sostituto ai sensi dell'art. 97, quarto comma, dello stesso codice. In linea astratta, per la reperibilità soccorre l'art. 29 delle disposizioni di attuazione, ma se tutti i professionisti, come nel caso di specie, dichiarano di aderire all'agitazione e si astengono (da ultimo il componente del Consiglio dell'ordine forense), nessun'altra strada sarebbe percorribile per assicurare l'effettività di quella partecipazione del difensore che è condizione indefettibile per la celebrazione dell'udienza.

Osserva il giudice *a quo* che la legge n. 146 del 1990 non ricomprenderebbe fra i suoi destinatari coloro che esercitano un servizio di pubblica necessità, e soggiunge che lo spirito di essa consisterebbe nel bilanciare i diritti costituzionalmente protetti — quello di sciopero, da una parte, e quelli alla vita, alla salute e alla libertà personale, dall'altra — attraverso una regolamentazione del primo che non impedisca il realizzarsi di attività pubbliche in settori essenziali per la tutela dei diritti della persona.

Alla luce di tali considerazioni, appare irrazionale che, mentre per i pubblici dipendenti che operano nel settore giustizia sono previste numerose limitazioni al diritto di sciopero (dettate dalla preoccupazione di non intaccare diritti dei cittadini meritevoli di tutela), altrettanto non si verifica per coloro che, in ragione della loro attività, sono attori necessari per la salvaguardia di ogni diritto.

Non operando nei confronti della classe forense, la legge n. 146 del 12 giugno 1990, si porrebbe in contrasto — così conclude l'ordinanza — con l'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo; con l'art. 24, che assicura a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti; con l'art. 101, per il quale i giudici sono soggetti solo alla legge; e con l'art. 40, che prescrive, per il diritto di sciopero, un esercizio nell'ambito delle leggi regolatrici.

13. — Si è costituito Bergantino Vincenzo che ha chiesto la declaratoria di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza della questione, essendo preclusa alla Corte una pronuncia additiva in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore, e non risultando irragionevole la normativa censurata.

14. — Nel corso del procedimento penale a carico di Romaniello Luigi e altro imputato, rilevata l'assenza dei difensori di fiducia aderenti all'agitazione della categoria, e di altri avvocati «nominabili» d'ufficio, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato, per violazione degli artt. 3 e 24, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di costituzionalità degli artt. 304, primo comma, lettera *b*), 76 (in relazione all'art. 102, secondo comma) del codice di procedura penale, e 30 delle disposizioni di attuazione di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989.

Osserva preliminarmente il Collegio rimettente che il potenziale contrasto fra l'interesse del «giudicabile» e quello del difensore sarebbe regolato dagli artt. 486 e 304, primo comma, lettera *a*), del codice di procedura penale, essendo ivi previsto che soltanto l'imputato può chiedere la celebrazione del processo se e in quanto il difensore di fiducia abbia tempestivamente comunicato il proprio impedimento. Diversamente, l'art. 304, primo comma, lettera *b*); dello stesso codice, regolerebbe un'evenienza distinta dall'impedimento: la «privazione di assistenza» conseguente alla «mancata presentazione», o all'«allontanamento», o alla «mancata partecipazione» del difensore. Tale situazione si adatterebbe meglio dell'altra alle agitazioni forensi caratterizzate dall'astensione dalle udienze; e tuttavia, questa disposizione non formalizzerebbe il contrasto degli interessi fra l'imputato e il suo difensore (come invece, per altra ipotesi, farebbe l'art. 486 del codice di procedura penale), cosicché l'imputato, qualora volesse sostituire il difensore di fiducia, o rinunciarvi, non potrebbe ottenere alcun risultato nel caso, qual è quello in esame, d'una generalizzata mobilitazione della categoria. Eppure, già le sezioni unite della Corte di cassazione e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 114 del 1994, hanno individuato la linea da seguire nel bilanciamento degli interessi in conflitto (già accolto nell'art. 304, primo comma, lettera *b*), del codice di procedura penale) e hanno evitato di adottare la soluzione aprioristica in favore della categoria forense. La citata disposizione risulterebbe perciò viziata, in rapporto agli indicati parametri costituzionali, nella parte in cui non prevede che, nel caso di privazione di assistenza legale, l'imputato possa chiedere e ottenere la celebrazione del dibattimento. Sarebbero del pari viziati anche:

l'art. 97, quarto comma, dello stesso codice, nella parte in cui, richiamando l'art. 102, secondo comma, consente al sostituto del difensore di fiducia di non prestare l'ufficio deferitogli per l'identica ragione allegata dal sostituto;

l'art. 30 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989, nella parte in cui, quand'anche potesse giungersi a nominare un difensore d'ufficio, questi potrebbe allegare l'astensione in atto quale causa dell'impossibilità di adempiere.

Le questioni così prospettate sarebbero non manifestamente infondate, perché impedirebbero una valutazione bilanciata degli interessi contrapposti, imponendo il rinvio del processo con la sospensione dei termini di custodia cautelare, in violazione del principio di uguaglianza, del diritto dell'imputato al processo e del diritto alla difesa.

15. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e l'infondatezza.

L'inammissibilità della questione relativa all'art. 304, primo comma, lettera *b*), del codice di procedura penale, conseguirebbe alla sua irrilevanza, non risultando la richiesta di celebrazione del processo in assenza dei difensori di fiducia. Nel merito, sarebbe manifestamente infondata, giacché l'ipotesi dell'astensione dalle udienze degli avvocati dovrebbe rientrare, in base all'indirizzo giurisprudenziale della Corte di cassazione, nella figura del legittimo impedimento a comparire, giustificativa del rinvio dell'udienza ai sensi dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale. L'ordinanza di rimessione sarebbe, pertanto, basata su un erroneo presupposto in diritto.

Del pari inammissibili, perché irrilevanti, sarebbero le questioni relative agli artt. 97, comma 4, del codice di procedura penale, e 30 delle menzionate disposizioni di attuazione, poiché non sarebbe intervenuta alcuna nomina in sostituzione e, quindi, non si sarebbe potuto verificare alcun rifiuto. Le questioni di costituzionalità prospettate in via ipotetica sono improponibili: del resto, la difficoltà di rinvenire un difensore d'ufficio darebbe luogo a un impedimento di fatto.

Nel merito, anch'essa sarebbe infondata, poiché il giudice *a quo* differenzierebbe, indebitamente, la posizione del difensore di fiducia, al quale sarebbero riconosciute le libertà sindacali, da quella del difensore d'ufficio al quale analoga libertà dovrebbe essere negata, con la palese violazione del principio di uguaglianza che, invece, si vorrebbe garantire. L'agitazione sindacale non sarebbe riconducibile alle disposizioni censurate, costituendo un'espressione delle libertà costituzionali che, attualmente, non subiscono limitazioni per il bilanciamento con altri e concorrenti valori costituzionali: limitazioni che solo il legislatore potrebbe introdurre (cfr. sentenza n. 114 del 1994).

16. — Nel corso di una causa avente a oggetto il pagamento di un corrispettivo, il Pretore di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 41, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 85 e 169, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui non consentono di depositare personalmente il fascicolo di causa a chi si sia costituito in giudizio mediante un procuratore che aderisca alla protesta collettiva e non permettono al giudice di fissare un termine per l'effettuazione del deposito. Nel caso esaminato dal rimettente, dei tre patrocinatori delle parti costituite, uno aveva dichiarato di aderire all'astensione dalle udienze, un altro era risultato assente e il terzo, pur non partecipando all'agitazione, aveva chiesto — senza successo — un rinvio «per spirito di colleganza».

Osserva preliminarmente il giudice *a quo* che non è censurabile la scelta compiuta dal procuratore di non depositare il proprio fascicolo, anche se espone l'assistito alle conseguenze d'un giudizio sfavorevole per la impossibilità di valutare le prove documentali: di qui, la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

L'astensione dalle udienze d'uno dei difensori non può, infatti, essere attratta nella previsione di cui all'art. 115 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile che regola il grave impedimento, ma può esserlo, piuttosto, nella previsione dell'art. 85 dello stesso codice, che disciplina la rinuncia alla procura da parte del difensore. Non essendo l'astensione degli avvocati dalle udienze esercizio d'un diritto costituzionale (qual è lo sciopero in base all'art. 40 della Costituzione), bensì soltanto una libera scelta, ovvero una volontaria omissione, civilisticamente qualificabile come rinuncia al mandato.

L'art. 85 del codice di procedura civile — non imponendo al giudice la verifica della conoscenza, da parte del litigante, circa l'astensione del proprio procuratore dall'udienza — si porrebbe in contrasto con quei precetti costituzionali che permettono alla parte di provvedere in altro modo alla propria difesa. In violazione dell'art. 3 della Costituzione, esso lederebbe il principio di uguaglianza, trattando diversamente quei cittadini i cui procuratori non si astengono dall'udienza e gli altri i cui procuratori aderiscono alla protesta collettiva, così demandando al difensore la scelta del grado di tutela dei diritti. Ove, però, la disparità di trattamento non sia ravvisata dalla Corte, si dovrebbe sospettare di illegittimità costituzionale la disposizione processuale nella sua totalità, in quanto non riconosce efficacia alla rinuncia al mandato difensivo e non impone che ne sia data tempestiva notizia alla parte prima dell'udienza in cui sarà dichiarata. In tal caso, non essendo possibile valutare se la parte sia stata adeguatamente posta in condizione di provvedere alla sostituzione, risulterebbe preclusa al giudice anche la possibilità di disporre un rinvio utile alla parte per esplicitare in concreto le proprie difese (la disciplina dettata per il caso di morte o impedimento del procuratore *ex art.* 301 del codice di procedura civile costituirebbe il *tertium comparationis*).

La disposizione lederebbe, inoltre, l'art. 24 della Costituzione, rimettendo alla discrezionale e incontrollabile scelta del procuratore, la concreta realizzazione della difesa nel processo; e, in violazione dell'art. 41, farebbe sì che l'iniziativa economica del professionista (alla cui opera deve ricorrere normalmente chiunque voglia agire in giudizio) possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e la libertà, e dignità, del mandante.

Analoghe considerazioni andrebbero sviluppate con riferimento all'art. 169, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui vieta la fissazione di un termine, successivo all'udienza di discussione, perché avvenga il deposito del fascicolo non effettuato dal difensore, senza distinguere fra le possibili ragioni del mancato adempimento (in specie fra il mancato deposito per la protesta collettiva e ogni altro caso).

17. — E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e la non fondatezza della questione, perché l'ordinanza conterrebbe due premesse inesatte. La prima, che riconduce l'astensione del difensore alla figura della rinuncia al mandato (e, per suo effetto, alla totale interruzione dell'attività difensiva); la seconda, che esalta il deposito del fascicolo di parte sino a farlo assurgere a sola, o a fondamentale, attività difensiva da espletare in udienza. In realtà, il deposito

del fascicolo si esegue di norma in cancelleria (artt. 169 e 190 del codice di procedura civile), mentre la partecipazione alle udienze ha ben altro rilievo e contenuto. Una volta passata in decisione, la causa potrebbe, del resto, essere definita con un successivo deposito dei fascicoli delle parti; oppure il giudice potrebbe disporre un rinvio ad esso finalizzato. Poiché il rapporto tra la parte e il difensore sarebbe estraneo al processo, ne consegue tuttavia che il giudice non avrebbe alcun potere di verifica in ordine alla valutazione che la parte effettua sulla scelta del proprio difensore circa l'adesione alla protesta.

Il compito della Corte consisterebbe nel vagliare le disposizioni con riferimento alle normali previsioni e non, invece, con riguardo ai dati dell'emergenza, che richiederebbero l'intervento esclusivo del legislatore. La questione sarebbe dunque irrilevante nel processo *a quo*.

18. — Con una seconda ordinanza, emessa in data 20 giugno 1995, il Pretore di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, secondo comma, e 2, terzo comma, della legge n. 146 del 1990, nonché degli artt. 669-*duodecies*, 669-*septies* e 669-*octies* del codice di procedura civile, nella parte in cui tali norme impediscono al giudice, investito di un procedimento cautelare e urgente, di decidere allo stato degli atti nel caso di astensione dei procuratori delle parti, motivata da adesione a una protesta collettiva indetta senza il rispetto delle prescrizioni dettate dalla citata legge n. 146 del 1990.

Premette il giudice *a quo* che all'udienza del 23 maggio 1995, nella causa avente a oggetto un ricorso *ex art.* 669-*duodecies* del codice di procedura civile, i procuratori di entrambe le parti avevano dichiarato di astenersi — per l'adesione allo stato di agitazione proclamato dal Consiglio nazionale forense — e di ritenere inapplicabili al caso di specie i limiti previsti dalla predetta legge n. 146 per lo sciopero in materia di servizi pubblici.

Ad avviso del rimettente, il procedimento in questione, instauratosi a seguito di un'ordinanza di accoglimento di denuncia di nuova opera e regolato dall'art. 669-*duodecies* del codice di procedura civile, avrebbe indiscutibilmente natura cautelare e urgente. Di conseguenza, soltanto per i lavoratori dipendenti coinvolti nell'amministrazione della giustizia rientrerebbe nel novero di quei provvedimenti cautelari e urgenti che l'art. 1, secondo comma, lettera *a*), della legge n. 146 prevede come prestazioni indispensabili al fine di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con la salvaguardia dei diritti della persona. L'effettività di tale garanzia potrebbe però essere vanificata dalla protesta di quei lavoratori autonomi, dalla cui opera il titolare del diritto non può prescindere; né il giudice, di fronte all'astensione dei difensori, potrebbe provvedere d'ufficio, in base agli elementi già acquisiti, sì che si verificherebbe un contrasto delle suddette disposizioni con gli artt. 3 e 24 della Costituzione. La tutela dei diritti costituzionali della persona, che la legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali intende tutelare *tout court*, e non soltanto per i casi di protesta dei lavoratori dipendenti, si rivelerebbe infatti monca e inefficace per la sua inapplicabilità a coloro che — sebbene non siano lavoratori dipendenti — pongono in essere forme di astensione dal lavoro idonee a provocare turbative e pregiudizi, secondo il Pretore di Milano, non meno devastanti di uno sciopero. Onde la illegittimità costituzionale della legge n. 146 del 1990, per lesione dell'art. 3 della Costituzione, giacché escluderebbe la categoria dei professionisti dall'osservanza delle modalità e limitazioni di cui fa carico, per i servizi essenziali e i procedimenti cautelari, alle altre categorie di lavoratori. Essa violerebbe, inoltre, l'art. 24 della Costituzione, comprimendo o addirittura elidendo il diritto di difesa ogni qual volta si voglia far valere un diritto costituzionalmente garantito della persona, tutelabile solo con l'adozione di provvedimenti cautelari o urgenti. Un effetto sintomatico, questo, dell'irragionevolezza della legge in esame, che si paleserebbe come incoerente con l'intero ordinamento giuridico e con i fini enunciati, perché quegli stessi diritti che mira a tutelare sarebbero lesi, o comunque pregiudicati, dalla condotta di coloro che sono chiamati a svolgere funzioni necessarie per l'espletamento d'un servizio essenziale.

Analoghe conclusioni dovrebbero altresì essere avanzate in riferimento agli artt. 669-*duodecies*, 669-*septies* e 669-*octies* del codice di procedura civile nell'ipotesi di astensione dei difensori, in quanto escluderebbero che il giudice, investito della decisione cautelare e urgente, possa provvedere allo stato degli atti.

19. — E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e la non fondatezza della questione. L'ordinanza non sarebbe, infatti, sufficientemente motivata sul punto della rilevanza, poiché il giudizio *a quo* sembrerebbe riguardare non tanto l'adozione di un provvedimento cautelare, quanto la sua attuazione *ex art.* 669-*duodecies* del codice di procedura civile, che non sottenderebbe il carattere dell'urgenza. Nel merito, poi, l'ipotesi di pronuncia additiva richiesta dal Pretore di Milano (il quale intende emanare un provvedimento di natura cautelare senza sentire le parti), non sarebbe suscettibile di accoglimento, in quanto vi sarebbe una profonda diversità fra la posizione del lavoratore dipendente e quella del lavoratore autonomo. D'altronde, la sentenza n. 114 del 1994, richiamata dal giudice *a quo*, avrebbe già indicato la strada per il bilanciamento dei valori coinvolti nell'esercizio della giurisdizione, escludendo la possibilità d'una sentenza additiva.

*Considerato in diritto*

1. — Con 94 ordinanze di rimessione, di cui molte di identico contenuto, indicate in dettaglio nella narrativa in fatto, il Tribunale di Sassari, il Pretore di Padova, il Tribunale di Roma, il Pretore di Bologna, il Pretore di Forlì, la Corte d'appello di Napoli, il Pretore di Milano e il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale, tutte in materia di astensione degli avvocati dalle udienze, che si possono raggruppare — riuniti i giudizi per omogeneità della materia — nei cinque tipi di seguito indicati.

1.1. — Il primo gruppo di questioni, sollevate dal Tribunale di Sassari, dal Pretore di Padova, dal Pretore di Bologna e dal Pretore di Forlì, concerne l'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, e ha riguardo alla nozione di «legittimo impedimento» e alla riconducibilità ad essa dell'ipotesi dell'astensione degli avvocati dalle udienze.

1.1.1. — Il Tribunale di Sassari ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, per contrasto con gli artt. 2, 10 (in riferimento all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che assicura il diritto a una decisione giudiziale in tempi ragionevoli), 24, 101, 102 e 134 della Costituzione, perché l'azione penale sarebbe paralizzata e la giustizia non più amministrata in conseguenza dell'astensione a tempo indeterminato degli avvocati e procuratori.

1.1.2. — Il Pretore di Padova ha denunciato la stessa disposizione, perché ricomprende nella nozione di legittimo impedimento l'astensione dalle udienze del difensore di fiducia — ovvero di quello d'ufficio nominato a seguito del rigetto della richiesta di rinvio — senza prevedere un congruo preavviso né il termine finale dell'astensione, diversamente da quanto richiede in via obbligatoria, per le categorie dei pubblici dipendenti, la legge 12 giugno 1990, n. 146. Si che sarebbero violati:

l'art. 2 della Costituzione, perché la paralisi della giustizia inciderebbe sulla tutela dei diritti inviolabili, il cui presupposto è l'ordinato funzionamento della giurisdizione;

l'art. 24, primo comma, per la grave turbativa arrecata al diritto di agire in giudizio;

l'art. 24, secondo comma, perché si vanificherebbe il diritto di difesa in ogni stato e grado del processo;

l'art. 35, primo comma, perché i rinvii a catena delle udienze si rifletterebbero sulla regolarità delle occupazioni di coloro che sono, a vario titolo, coinvolti nel processo;

l'art. 97, perché, impedendo l'applicazione dell'art. 477 del codice di procedura penale e degli artt. 132 e 160 delle relative disposizioni di attuazione, si produrrebbero seri inconvenienti nel funzionamento del processo penale;

l'art. 101, secondo comma, perché si intralocerebbe lo svolgimento della funzione giurisdizionale;

l'art. 112, perché sarebbe compromesso il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, non essendo garantita la sospensione dei termini prescizionali.

1.1.3. — Il Pretore di Bologna dubita parimenti della legittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, perché sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 21 e 40 della Costituzione, nella parte in cui riconosce al difensore un diritto, privo di limiti, ad astenersi dall'esercizio della difesa.

1.1.4. — Il Pretore di Forlì ha denunciato la disposizione testé citata, nella parte in cui prevede che l'astensione dalle udienze costituisca legittimo impedimento anche se non vi sia un termine finale certo o comunque non superiore a dieci giorni (ex art. 477, secondo comma, del codice di procedura penale). Rimettendo alla volontà delle camere penali la celebrazione dei processi, essa lederebbe:

l'art. 97 della Costituzione, perché il buon andamento della pubblica amministrazione è riferibile anche all'organizzazione giudiziaria;

l'art. 112, perché l'azione penale, obbligatoria, spetta esclusivamente al pubblico ministero;

l'art. 101, secondo comma, perché il giudice è sottoposto solo alla legge e non, quali che siano, a determinazioni assembleari.

1.2. — La seconda questione, sollevata dalla Corte di appello di Napoli, sottopone alla verifica di costituzionalità:

l'art. 304, primo comma, lettera *b*), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, nel caso di privazione di assistenza legale, l'imputato possa chiedere e ottenere la celebrazione del dibattimento;

l'art. 97, quarto comma, dello stesso codice, nella parte in cui, richiamando l'art. 102, consente al sostituto del difensore di fiducia di non prestare l'ufficio deferitogli per l'identica ragione allegata dal sostituito;

l'art. 30 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989, perché — quand'anche si riuscisse a nominare un difensore d'ufficio — questi potrebbe addurre l'astensione quale causa dell'impossibilità di adempiere.

Tali disposizioni violerebbero il principio di uguaglianza, il diritto dell'imputato al processo e il diritto alla difesa, rispettivamente tutelati dall'art. 3 e dall'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione. Con specifico riguardo all'art. 304, primo comma, lettera *b*), la Corte d'appello di Napoli osserva che l'astensione dalle udienze non dovrebbe essere qualificata come legittimo impedimento del difensore, ma assimilata alle previsioni del secondo comma dell'art. 304 («mancata presentazione», «allontanamento», «mancata partecipazione» del difensore), ragion per cui se ne chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale al fine di garantire all'imputato la possibilità di domandare, e ottenere, la celebrazione del dibattimento in assenza del difensore. In merito alle altre due disposizioni, il Collegio rimettente sospetta della loro incostituzionalità nella parte in cui non impediscono al difensore d'ufficio — nominato in sostituzione di quello di fiducia — di astenersi dalla difesa.

1.3. — Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova ha denunciato il combinato disposto degli artt. 420, terzo comma, e 97 del codice di procedura penale, e dell'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in relazione all'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nella parte in cui non prevede fra i suoi destinatari anche coloro che esercitano un servizio di pubblica necessità. Tali disposizioni sarebbero in contrasto con gli artt. 2, 24, 101 e 40 della Costituzione, perché non stabiliscono alcuna limitazione al diritto di astensione collettiva, come accade invece per coloro che, in ossequio all'art. 40 della Costituzione, sono ormai soggetti alla citata legge n. 146.

1.4. — Il Tribunale di Roma ha sollevato, con riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 8, 12 e 13 della legge n. 146 del 1990 testé indicata. A differenza di quanto previsto per gli altri lavoratori del settore giustizia, le disposizioni denunciate mancherebbero infatti di regolamentare la protesta degli appartenenti alla categoria forense, che vengono qualificati, sulla base d'un indirizzo giurisprudenziale, quali privati esercenti un servizio di pubblica necessità. Con ciò esse opererebbero una irragionevole discriminazione e determinerebbero la lesione del diritto di difesa e quello del buon andamento della pubblica amministrazione.

1.5. — Il quinto gruppo di questioni di costituzionalità attiene ad alcune previsioni del codice di procedura civile che sono oggetto di doglianze del Pretore di Milano in due distinte ordinanze.

1.5.1. — Con la prima (r.o. 660 del 1995), il giudice *a quo* solleva, in relazione agli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 85 e 169, secondo comma, del codice di procedura civile; nella parte in cui inibiscono a colui che si sia costituito in giudizio, mediante un procuratore che abbia aderito alla protesta collettiva, di depositare personalmente il proprio fascicolo, e non consentono al giudice di fissare un termine perché la parte effettui personalmente il deposito, anche dopo l'udienza di discussione. Donde la violazione dell'art. 3, perché non sarebbe assicurata l'uguaglianza fra i cittadini i cui procuratori non si astengono dall'udienza e quelli i cui procuratori aderiscono all'astensione; quella dell'art. 24, perché si rimetterebbe alla discrezionale e incontrollabile scelta del procuratore la concreta realizzazione della difesa nel processo; e, infine, quella dell'art. 41 della Costituzione, perché l'iniziativa economica del professionista si svolgerebbe in contrasto con l'utilità sociale, la libertà e la dignità del mandante.

1.5.2. — Lo stesso Pretore (r.o. 661 del 1995) ha successivamente censurato anche gli artt. 1, secondo comma, e 2, terzo comma, della legge n. 146 del 1990, nonché gli artt. 669-*duodecies*, 669-*septies* e 669-*octies* del codice di procedura civile, nella parte in cui impediscono al giudice, investito di un procedimento cautelare e urgente, di decidere allo stato degli atti nel caso di astensione dei procuratori delle parti motivata dall'adesione a una protesta collettiva indetta senza il rispetto della citata legge n. 146 del 1990. Disposizioni che sarebbero in contrasto con:

il principio di uguaglianza, per l'inapplicabilità della legge n. 146 del 1990 agli avvocati e procuratori, che — pur non essendo lavoratori dipendenti — possono porre in essere forme di lotta idonee a provocare, non meno dello sciopero, seri pregiudizi al pubblico servizio interessato;

il diritto di difesa, specie con riguardo a procedimenti delicati come sono quelli finalizzati al rilascio di provvedimenti cautelari o urgenti.

2. — Vanno dapprima esaminate le questioni di ammissibilità sorte nel corso dei singoli giudizi.

2.1. — In primo luogo va affrontato un problema di rito: quello posto dal Consiglio nazionale forense che — pur non essendo parte nei processi *a quibus* — ha tuttavia depositato atti d'intervento nei giudizi promossi dal Tribunale di Sassari e dal Pretore di Padova.

Questa Corte ha già chiarito con specifico riferimento alla materia disciplinare (sentenza n. 114 del 1970) che il Consiglio nazionale forense tutela un interesse pubblicistico, ragion per cui non si può non riconoscergli un ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d'un canale di comunicazione istituzionale, sia dei singoli che non aderiscano ad alcuna associazione. Di conseguenza, la Corte ritiene di confermare l'orientamento espresso in occasione dell'intervento della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri che si fonda sul riconoscimento delle competenze di entrambi gli ordini (cfr. sentenza n. 456 del 1993). E' quindi ammissibile l'intervento del Consiglio nazionale forense, giacché si tratta di questioni inerenti allo statuto degli avvocati e procuratori, il cui esito non è indifferente all'esercizio delle attribuzioni dello stesso Consiglio (cfr. sentenze nn. 421 del 1995 e 315 del 1992).

2.2. — In base a una interpretazione dell'art. 127 del codice di procedura penale che si assume letterale, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata con due ordinanze dal Tribunale di Roma, di cui al punto 1.4, e ha sostenuto che non sarebbe necessaria la presenza del difensore, potendo il giudice — dopo averla constatata — decidere in assenza di questi. Nell'ordinanza di rimessione si osserva, tuttavia, che tale interpretazione è possibile solo quando l'assenza non sia da ascrivere a una protesta collettiva: in tal caso, invece, il Tribunale avrebbe il dovere di attendere la cessazione dello stato di agitazione prima di adottare la propria decisione.

L'eccezione è da respingere, perché il controllo sull'ammissibilità può comportare una decisione processuale solo quando la premessa interpretativa sia palesemente arbitraria e, cioè, in caso di assoluta, reciproca estraneità fra oggetto della questione e oggetto del giudizio di provenienza o quando l'interpretazione prospettata dal giudice *a quo* risulti non plausibile (da ultimo, v. le sentenze nn. 344 del 1993 e 436 del 1992).

2.3. — Va accolta l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato in ordine alla questione di costituzionalità, sollevata dalla Corte d'appello di Napoli, dell'art. 304, primo comma, lettera *b*), del codice di procedura penale e degli artt. 97, quarto comma, dello stesso codice e 30 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. Dall'ordinanza di rimessione non è dato sapere se gli imputati abbiano chiesto — anche in assenza dei difensori di fiducia — la celebrazione del processo; e se vi sia stata la nomina di un difensore d'ufficio in luogo di coloro che abbiano aderito alla protesta. Poiché tali elementi sono necessari per accertare la rilevanza delle due questioni sollevate dalla Corte d'appello di Napoli, ne va dichiarata l'inammissibilità.

2.4. — E' stata poi eccepita, dalla stessa Avvocatura dello Stato, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 669-*septies*, 669-*octies* e 669-*duodecies* del codice di procedura civile, nonché degli artt. 1, secondo comma, e 2, terzo comma, della legge n. 146 del 1990, sollevata dal Pretore di Milano (r.o. n. 661 del 1995), perché il Pretore non è stato investito della richiesta di rilascio d'un provvedimento cautelare, bensì soltanto della sua attuazione.

Tale eccezione va respinta, giacché la fase attuativa della cautela (che non rientra nell'attività esecutiva, oggetto del processo di esecuzione) è strettamente legata a quella del suo rilascio. La qualificazione datane dal giudice *a quo*, conformemente a quanto si è detto sopra al n. 2.2, non è dunque arbitraria né suscettibile di censure preliminari.

2.5. — Il Consiglio nazionale forense eccepisce l'inammissibilità della questione sollevata dal Pretore di Padova non solo in quanto è sopravvenuta la cessazione dell'astensione collettiva dalle udienze, ma per i termini in cui è posta. Perché il Pretore avrebbe applicato erroneamente il quarto comma dell'art. 97 del codice di procedura penale, e non il primo comma, nominando quale difensore d'ufficio il Presidente del locale ordine forense anziché altro professionista scelto nell'albo predisposto ai sensi dell'art. 97, secondo comma, del codice di procedura penale e, inoltre, perché avrebbe dovuto sollevare la questione nel procedimento conseguente alla dichiarazione di astensione anche da parte del difensore d'ufficio.

Tali eccezioni sono da disattendere.

La nomina del Presidente del locale Consiglio dell'ordine può costituire una irregolarità o un vizio procedurale, ma non implica alcuna ragione d'inammissibilità. La questione, poi, non doveva essere sollevata in un giudizio penale a carico del difensore d'ufficio anch'egli aderente all'astensione collettiva, derivando gli effetti giuridici del rifiuto direttamente dalla qualificazione dell'astensione (rilievo costituzionale della protesta e assenza di limiti al suo esercizio con riferimento al processo) che è il presupposto implicito dell'ordinanza di rimessione. Né ha rilievo l'eventuale cessazione dell'astensione collettiva dalle udienze, giacché il mutamento della situazione di fatto non incide sul giudizio di legittimità costituzionale già proposto.

3. — Passando al merito, alcuni giudici (Tribunale di Sassari e Pretore di Bologna) chiedono una pronuncia meramente caducatoria, e altri (Pretore di Padova e Pretore di Forlì) una sentenza che limiti il legittimo impedimento esclusivamente al caso dell'astensione con preavviso e termine finale certo (v. *supra* nn. 1.1 ss.).

I parametri indicati sottendono la lesione di beni costituzionalmente protetti, quali i diritti inviolabili della persona, i principi di uguaglianza e di ragionevolezza (assumendosi come *tertium comparationis* la condizione dei lavoratori subordinati nel settore giustizia), di soggezione del giudice solo alla legge, di obbligatorietà dell'azione penale, di buon andamento dell'amministrazione giudiziaria.

Si impone, a questo punto, un preliminare chiarimento sui caratteri dell'astensione, qui in esame, e sulle situazioni soggettive di cui sono titolari gli appartenenti alla categoria professionale forense.

3.1. — L'ordinamento repubblicano si fonda sul pieno riconoscimento della libertà di associazione e dell'attività sindacale e sull'espressa garanzia del diritto di sciopero entro i limiti indispensabili alla salvaguardia di altri interessi costituzionalmente protetti. Vi è dunque un'area, connessa alla libertà di associazione, che è oggetto di salvaguardia costituzionale ed è significativamente più estesa rispetto allo sciopero. Si che è accordata una generale tutela alle iniziative — le quali si traducano in aggregazioni sociali di varia natura che possono esprimersi anche mediante astensioni collettive dal lavoro — volte a difendere peculiari interessi di categoria, non soltanto economici, e a garantire un corretto esercizio della libera professione. E qui vengono in rilievo le potestà che, a salvaguardia di interessi pubblici, l'ordinamento attribuisce agli ordini professionali per rimuovere situazioni pregiudizievoli (v. da ultimo Cassazione civile n. 3361 del 1993).

Il riconoscimento che la Carta costituzionale assicura all'autonomia dei singoli e dei gruppi e all'insieme delle libertà sopra richiamate, vale altresì per l'astensione dal lavoro di quei professionisti che svolgono — come gli avvocati e i procuratori legali — la propria attività in condizioni di indipendenza. E, dunque, se da un lato è vero che l'astensione da ogni attività defensionale non può configurarsi come diritto di sciopero e non ricade sotto la specifica protezione dell'art. 40, dall'altro va però sottolineato che nel caso in esame viene in rilievo il *favor libertatis*, il quale ispira la prima parte della Costituzione e si pone come fondamentale criterio regolatore di tale ambito di rapporti, garantendo la libertà di ogni formazione sociale e postulando, nel contempo, la concorrente tutela degli altri valori di rango costituzionale.

D'altro canto, se l'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo, essa non può essere ridotta a mera facoltà di rilievo costituzionale. E ciò senza dimenticare le indubbie peculiarità dell'avvocatura considerate in più parti della Carta costituzionale: nell'art. 24, che garantisce la difesa tecnica a supporto del diritto di agire in giudizio; negli artt. 104, quarto comma, e 135, secondo comma, che conferiscono agli avvocati la legittimazione sia per l'elezione al Consiglio superiore della magistratura sia per la nomina o elezione alla Corte costituzionale; e infine nell'art. 106, terzo comma, che prevede per loro la possibilità di essere chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione.

3.2. — Sulla base di queste considerazioni, vanno respinte le due questioni di costituzionalità sollevate dal Pretore di Milano.

La prima, per erroneità della premessa secondo cui la libertà di astenersi dalle udienze equivarrebbe a una implicita rinuncia alla procura *ad litem* sottoscritta dal titolare dell'interesse coinvolto nella *res litigiosa*. Una ipotesi estrema, carente di solido fondamento, che richiede — quale effetto dell'invocata sentenza additiva — un incremento di poteri, per vero modesto, a favore del litigante in prima persona, al quale sarebbe concesso di depositare il fascicolo precedentemente ritirato dal difensore. Con ciò venendosi a introdurre surrettiziamente una forma di autodifesa alternativa alla difesa tecnica che si porrebbe in contrasto con l'art. 24 della Costituzione (cfr. sentenze nn. 188 del 1980 e 99 del 1975), dal momento che la parte sarebbe privata della possibilità di avvalersi del proprio difensore in una fase o in un grado del processo.

La seconda, perché la decisione allo stato degli atti — che ad avviso del giudice *a quo* meglio si adatta al *summatim cognoscere* caratteristico dei procedimenti cautelari — sarebbe assunta in spregio della funzione dell'avvocato e con potenziale pregiudizio per la parte che ha ragione, ove a favore di questa si dovesse richiedere un ulteriore apporto defensionale.

3.3. — La salvaguardia degli spazi di libertà dei singoli e dei gruppi che ispira l'intera prima parte della Costituzione non esclude, tuttavia, che vi siano altri valori costituzionali meritevoli di tutela. Vengono così in evidenza i diritti fondamentali dei soggetti che, in vario modo, sono destinatari della funzione giurisdizionale, in specie il diritto di azione e di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, nonché i principi di ordine generale che sono posti a tutela della giurisdizione. Significativamente l'art. 1, primo comma, della legge n. 146 del 1990 qualifica come essenziale il servizio pubblico che garantisce il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati: quello alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza

sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione. Esso dunque fa riferimento non tanto a prestazioni determinate oggettivamente, quanto al nesso teleologico fra queste e gli interessi e beni costituzionalmente protetti. Coerentemente, il secondo comma, lettera a), dello stesso articolo, annovera fra i servizi pubblici essenziali «l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione».

Quando la libertà degli avvocati e procuratori si eserciti in contrasto con la tavola di valori sopra richiamata, essa non può non arretrare per la forza prevalente di quelli. Ma da ciò non può derivare la fondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Sassari, dal Pretore di Padova, dal Pretore di Bologna e dal Pretore di Forlì. Tutte denunce riferite all'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, le quali muovono dall'erroneo presupposto che la libertà dei professionisti non incontri limite alcuno, mentre è vero il contrario. Nella stessa giurisprudenza di legittimità non si è ancora formato un diritto vivente, essendovi pronunce della Corte di cassazione che rigettano la richiesta di rinvio per legittimo impedimento del difensore e dispongono doversi proseguire oltre.

Alcune decisioni tendono a riconoscere al giudice il potere di bilanciare i valori in conflitto e, conseguentemente, di far recedere la «libertà sindacale» di fronte a valori costituzionali primari. Conforme a Costituzione, tale linea è, fra le due possibili, quella da privilegiare, secondo quanto si desume dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di interpretazione adeguatrice. Sta di fatto, però, che a seguito del bilanciamento degli opposti interessi operato dal giudice penale — gran parte delle questioni in esame è sorta, invero, nell'ambito di tale processo — la nomina d'un difensore d'ufficio non offre una risposta soddisfacente. Perché l'adesione anche del sostituto alla protesta di categoria — come ha denunciato in questa sede il Pretore di Padova — può far nascere altri processi a carico di coloro che si astengono dalle udienze: processi che esigono, essi stessi, la presenza d'un difensore.

Non sfugge questa *impasse* al Tribunale di Roma, che solleva la questione di costituzionalità degli artt. 2, 4, 8, 12 e 13 della legge n. 146 del 1990; mentre il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova pone una questione sostanzialmente analoga — la mancata estensione di essa agli esercenti servizi di pubblica necessità — con riguardo a un complesso normativo palesemente non pertinente: gli artt. 420, terzo comma, e 97 del codice di procedura penale e l'art. 29 delle norme di attuazione di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989. Si che quest'ultima questione va dichiarata inammissibile per *errata* identificazione delle norme denunciate.

3.4. — Nata per garantire i servizi pubblici essenziali e, quindi, i beni della vita ch'essi mirano a tutelare, la legge n. 146 omette di disciplinare situazioni che — al pari dello sciopero — possono determinare lesioni non rimediabili ai detti beni. E non regolando analiticamente procedure e modalità per le diverse ipotesi di astensione dal lavoro, non predispose specifiche misure idonee a evitare che vengano compromessi i beni primari della convivenza civile che non tollera la paralisi della funzione giurisdizionale e, quindi, esige prescrizioni volte ad assicurare, durante l'astensione dall'attività giudiziaria, le prestazioni indispensabili.

Già nella sentenza n. 114 del 1994, questa Corte ha indicato con preoccupazione le gravi conseguenze che all'esercizio della giurisdizione possono derivare dalle astensioni senza preavviso e a tempo indeterminato; ma in considerazione del principio di stretta legalità contenuto nell'art. 25 della Costituzione — che delimita i poteri della Corte costituzionale precludendo l'adozione d'ogni pronuncia additiva in *malam partem* — si è ritenuta inammissibile la richiesta di una sentenza additiva mirante a sospendere il corso della prescrizione al di fuori dei casi previsti dalla legge. Nella stessa sentenza si ricorda come la legge n. 146 del 1990 disciplini il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ricomprendendovi anche l'amministrazione della giustizia proprio al fine di salvaguardare beni essenziali costituzionalmente protetti. A tal proposito, richiamando l'art. 1 della citata legge n. 146, questa Corte ha rilevato che non vi è ragione per cui debbano restare esenti da regolamentazione forme di protesta collettiva, le quali compromettono, al pari dello sciopero, il pieno e ordinato esercizio di funzioni, come quella giurisdizionale, che assumono rilievo fondamentale nell'ordinamento; e ha quindi rivolto un invito al legislatore, auspicando l'introduzione d'una disciplina che colmi la lacuna denunciata (v. ancora la sentenza n. 114 del 1994, considerato in diritto, n. 3).

Nell'adottare siffatta decisione, la Corte aveva presente l'impegno e lo scrupolo deontologico con cui avvocati e procuratori assolvono quotidianamente una funzione insostituibile per il corretto svolgimento della dinamica processuale. Così come non era dimentica dei meriti storici che l'avvocatura ha acquisito anche fuori delle aule di giustizia, contribuendo alla crescita culturale e civile del Paese e, soprattutto, alla difesa delle libertà. L'invito al legislatore era necessario, ma si è rivelato inadeguato, essendo trascorsi invano due anni senza che l'auspicato intervento normativo si sia realizzato.

In questi due anni la situazione si è deteriorata al punto da destare allarme per il ripetersi di astensioni non regolamentate, sì che acuto è il disagio e concreto il pregiudizio per l'amministrazione della giustizia e, conseguentemente, per i diritti fondamentali della persona che in essa trovano tutela. Si è fatto uso della «libertà sindacale» tanto che in alcuni distretti giudiziari vi è stata per lunghi periodi la paralisi di tutte le attività, con inevitabili effetti perversi che ancora oggi si avvertono. D'altra parte, la questione in esame pone problemi nuovi rispetto a quelli vagliati con la sentenza n. 114: sollevata in riferimento ad alcune disposizioni della legge n. 146, palesa l'incongruenza fra gli obiettivi ispiratori di essa e i suoi strumenti operativi, limitati all'esercizio del diritto di sciopero quale risulta dalla legislazione e dagli svolgimenti giurisprudenziali.

3.5. — I dubbi di costituzionalità sulla normativa del 1990 sono dunque parzialmente fondati.

L'obiettivo della legge n. 146 è la garanzia dei servizi pubblici essenziali, costruita com'è in funzione della tutela dei beni fondamentali della persona: l'art. 1, primo comma, è in tal senso emblematico, ma la restante parte della legge — nel mirare esclusivamente alla protezione dall'abuso del diritto di sciopero — non appresta una razionale e coerente disciplina che includa tutte le altre manifestazioni collettive capaci di comprimere detti valori primari.

Non si può procedere a una interpretazione estensiva o analogica dei diversi meccanismi contenuti nella legge, tale da ricomprendere l'astensione dal lavoro di soggetti che non siano lavoratori subordinati né presentino quell'indice di «non indipendenza» che ne rivela la debolezza economica; e tuttavia, l'astensione dalle udienze di questi attori del processo, la cui presenza è necessaria, incide — in misura non minore dello sciopero del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie — sull'amministrazione della giustizia, che è servizio pubblico essenziale.

La mancata previsione di tale ipotesi fra quelle che la legge n. 146 individua, ne compromette le finalità e ne riduce l'efficacia, ponendo nel contempo un problema, non più eludibile, di legittimità costituzionale.

La salvaguardia degli spazi di libertà riservati ai singoli, e ai gruppi, che ispira la prima parte della Carta costituzionale non esclude che vi siano altri valori costituzionali meritevoli di tutela, come s'intravede nell'impianto della legge n. 146, dove vengono in rilievo diritti fondamentali — quello di azione e quello di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione — che sono attribuiti ai soggetti destinatari, a vario titolo, della funzione giurisdizionale.

Ora, avendo l'esperienza rivelato le carenze della legge n. 146, si impone una più ampia regolamentazione anche in riferimento all'astensione collettiva dal lavoro non qualificabile, per l'assenza dei suoi tratti tipici, come esercizio del diritto di sciopero; e si richiedono, quanto meno, un congruo preavviso e un ragionevole limite temporale di durata, peraltro già previsti da codici di autoregolamentazione recentemente adottati da vari organismi professionali che, tuttavia, non hanno efficacia generale.

Un'adeguata disciplina, ormai indilazionabile, è strumentale alla salvaguardia dei principi e valori costituzionali più volte menzionati: il buon andamento dell'amministrazione della giustizia postula che il legislatore, coerentemente con i canoni costituzionali richiamati, specifichi anche le prestazioni essenziali da adempiere durante l'astensione, le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza. Si che deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 146, nella parte in cui non prevede, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo d'un congruo preavviso e d'un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevede, altresì, gli strumenti idonei a individuare (e assicurare) le prestazioni essenziali durante l'astensione stessa, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza.

Nel sottolineare che l'astensione di avvocati e procuratori da ogni attività defensionale non rientra compiutamente, per la sua morfologia, nei meccanismi procedurali previsti dagli artt. 8, 9, 10, 12, 13 e 14 della legge n. 146, la Corte non può che lasciare al legislatore di definire in modo organico le misure atte a realizzare l'equilibrata tutela dei beni coinvolti, essendole preclusa l'individuazione nel dettaglio delle soluzioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi:*

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nella parte in cui non prevede, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo d'un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevede altresì gli strumenti idonei a individuare e assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza;*

2) *dichiara inammissibili:*

*la questione di legittimità costituzionale degli artt. 304, primo comma, lettera b) e 97, quarto comma, del codice di procedura penale e dell'art. 30 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Napoli con l'ordinanza in epigrafe;*

*la questione di legittimità costituzionale degli artt. 420, terzo comma, e 97 del codice di procedura penale, e dell'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 24, 101 e 40 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Padova con le ordinanze in epigrafe;*

3) *dichiara non fondate:*

*la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3, 4, 6 e 7, e degli artt. 4, 8, 12 e 13 della legge 12 giugno 1990, n. 146, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Roma con le ordinanze in epigrafe;*

*la questione di legittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 10 (in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848), 24, 101, 102 e 134 della Costituzione, dal Tribunale di Sassari con le ordinanze in epigrafe;*

*la questione di legittimità costituzionale dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 24, 97, 101, secondo comma, e 112 della Costituzione, dal Pretore di Padova con le ordinanze in epigrafe;*

*la questione dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 21 e 40 della Costituzione, dal Pretore di Bologna con le ordinanze in epigrafe;*

*la questione dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 97, 112 e 101 della Costituzione, dal Pretore di Forlì con le ordinanze in epigrafe;*

*la questione degli artt. 85 e 169, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 41, secondo comma, della Costituzione, dal Pretore di Milano con l'ordinanza in epigrafe;*

*la questione degli artt. 1, secondo comma, e 2, terzo comma, della legge n. 146 del 1990, e degli artt. 669-duodecies, 669-septies e 669-octies del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Pretore di Milano con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* GUIZZI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 172

Sentenza 27-31 maggio 1996**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Lavoro - Lavoratrici - Licenziamento delle lavoratrici in caso di gravidanza e puerperio - Recesso dal contratto del datore di lavoro per esito negativo della prova - Inapplicabilità del divieto - Omessa previsione - Violazione del principio di uguaglianza sia sotto il profilo del principio logico di razionalità e di non contraddizione, sia nel senso della pratica ragionevolezza - Vanificazione della tutela che il patto di prova assicura al datore di lavoro con violazione del principio dell'autonomia contrattuale - Sussistenza comunque dell'obbligo del datore di lavoro di spiegare motivatamente le ragioni giustificatrici del giudizio negativo circa l'esito dell'esperimento - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità.**

(Legge 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 2, terzo comma; legge 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 1).

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

## 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 degli artt. 1 e 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 1995 dal Tribunale di Varese nel procedimento civile vertente tra Anelli Sonia e Immobiliare Tunisia Settala s.a.s., iscritta al n. 499 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione di Anelli Sonia;

Udito nell'udienza pubblica del 14 maggio 1996 il giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avvocato Roberto Muggia per Anelli Sonia.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso del giudizio civile promosso da Sonia Anelli contro la s.a.s. Immobiliare Tunisia Settala per ottenere la dichiarazione di nullità, con i provvedimenti conseguenti, del recesso dal rapporto di portierato intimito dalla datrice di lavoro durante il periodo di prova per esito negativo dell'esperimento, mentre la lavoratrice si trovava in stato di gravidanza, la Corte di cassazione, con sentenza 22 aprile 1993, n. 4747, ha annullato la sentenza del Tribunale di Milano confermativa della sentenza di primo grado che aveva respinto la domanda, formulando il seguente principio di diritto «la disposizione dell'art. 1 del d.P.R. 25 novembre 1976, n. 1026 — recante il regolamento di esecuzione della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, sulla tutela delle lavoratrici madri —, secondo cui le norme che vietano il licenziamento di queste ultime non escludono il recesso per esito negativo della prova, è illegittima e, pertanto, quale atto amministrativo, va disapplicata dal giudice ordinario a norma dell'art. 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, stante il suo contrasto con le finalità perseguite dalla legge della cui esecuzione si tratta».

Così interpretati, come non eccettuanti dal divieto di licenziamento il recesso per esito negativo della prova, gli artt. 1 e 2 della legge n. 1204 del 1971 sono impugnati, in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, dal Tribunale di Varese, al quale la causa è stata rinviata, con ordinanza del 12 gennaio 1995 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 luglio 1995), nella parte in cui non prevedono l'eccezione esclusa dal principio di diritto prescritto al giudice di rinvio.

Ad avviso del tribunale rimettente, la normativa impugnata contrasta con l'art. 3 della Costituzione sia sotto il profilo del principio di eguaglianza, attesa l'analogia del recesso per esito negativo della prova con la risoluzione del rapporto di lavoro per scadenza del termine, caso, quest'ultimo, espressamente eccettuato dall'art. 2, terzo comma, lett. c), della citata legge, sia sotto il profilo del principio di ragionevolezza, atteso che il datore di lavoro viene costretto a mantenere in servizio la lavoratrice nonostante che l'esperimento, oggetto del patto di prova, ne abbia dimostrato l'inidoneità alle mansioni per le quali è stata assunta.

Inoltre, in quanto vanificano la tutela che il patto di prova assicura al datore di lavoro, le norme impuginate sono censurate anche per violazione del principio dell'autonomia contrattuale garantito dagli artt. 41 e 42 Cost.

2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita la ricorrente chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata. Si osserva che il rapporto di portierato non è equiparabile al lavoro domestico e si richiamano le norme di tutela della maternità nella Costituzione e nelle convenzioni internazionali.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Varese ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, nella parte in cui non escludono dall'ambito normativo del divieto di licenziamento delle lavoratrici in caso di gravidanza e puerperio il recesso dal contratto del datore di lavoro per esito negativo della prova.

L'esclusione è prevista dall'art. 1 del regolamento di esecuzione della legge, approvato con d.P.R. 25 novembre 1976, n. 1026. Ma nel corso del processo *a quo* la Corte di cassazione ha ritenuto illegittima la norma regolamentare formulando un principio di diritto che vincola il giudice di rinvio a disapplicarla.

2. — In relazione all'art. 1 della legge la questione è inammissibile per una duplice ragione. Anzitutto perché la norma speciale del terzo comma, concernente le lavoratrici addette ai servizi domestici e familiari, è estranea al caso oggetto del giudizio *a quo* in cui si tratta di un rapporto di portierato con una società immobiliare, non configurabile come una specie di servizio familiare. In secondo luogo, perché questa norma, additata come *tertium comparationis* ai fini dell'art. 3 Cost., ha una portata più estesa rispetto alla questione: essa dispone in generale l'inapplicabilità alle lavoratrici domestiche del divieto di licenziamento previsto dal successivo art. 2, mentre per il rapporto di portierato in causa (come per ogni altro rapporto di lavoro diverso da quelli indicati dall'art. 1, terzo comma) l'ordinanza di remissione tende a escludere dal divieto soltanto il recesso per esito negativo della prova.

3.1. — In relazione all'art. 2, terzo comma, della legge n. 1204 del 1971 la questione è fondata.

Ai fini del principio di eguaglianza non occorre prendere partito in ordine alla costruzione dogmatica del patto di prova. Si costruisca il contratto di lavoro con clausola di prova come fonte di due rapporti, uno — il rapporto in prova — a tempo determinato (cfr. sentenza n. 204 del 1976), ovvero a termine finale incerto con limite massimo di durata, l'altro — il rapporto definitivo — sottoposto a condizione sospensiva negativa (mancato recesso di una delle parti entro il termine massimo della prova), oppure, secondo la concezione tradizionale, come unico rapporto soggetto a condizione potestativa risolutiva (recesso di una delle parti entro il tempo massimo della prova), in ogni caso la dichiarazione di recesso del datore di lavoro per esito negativo della prova «non può essere propriamente qualificata come licenziamento» (Cass. n. 400 del 1978) ed è invece avvicinabile alla risoluzione del rapporto per scadenza del termine, annoverata dall'art. 2, terzo comma, lett. c), tra i casi ai quali il divieto di licenziamento non si applica. Nei contratti di durata l'avveramento della condizione risolutiva, essendo privo di efficacia retroattiva (art. 1360, secondo comma, cod.civ.), è praticamente equiparato al verificarsi di un termine finale originariamente incerto.

L'art. 1 del regolamento di esecuzione non è che uno svolgimento analitico della terza ipotesi eccettuata dalla legge, mentre l'opposto principio di diritto formulato dalla Corte di cassazione attribuisce alla legge un significato contrastante col criterio di pari trattamento di casi uguali o simili.

3.2. — Ancora più marcata è la violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo del principio di razionalità, sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione, sia nel senso di razionalità pratica, ovvero di ragionevolezza.

Poiché il divieto stabilito dalla norma impugnata sospende soltanto il potere di licenziamento, non il rapporto di lavoro, ne consegue che, essendo il recesso per ipotesi nullo, quando sopraggiunge il termine massimo della prova il rapporto diventerebbe automaticamente definitivo malgrado il giudizio non favorevole in merito all'esito dell'esperimento espresso dal datore sulla base di comprovati elementi oggettivi di valutazione. In tal modo, come osserva giustamente il giudice rimettente, la clausola di prova viene vanificata in aperta contraddizione con la facoltà di stipularla attribuita all'autonomia delle parti dall'art. 2096 cod.civ.

Inoltre, contro ogni criterio di ragionevolezza, il datore di lavoro è messo nell'alternativa o di continuare ad accettare (salvo il periodo di interdizione dal lavoro) la prestazione, a lui non conveniente, di una lavoratrice dimostratasi inidonea alle mansioni di assunzione, oppure di rifiutarla ma continuando a pagare la retribuzione pattuita: e ciò almeno fino al compimento di un anno di età del bambino, e sempre che l'inidoneità alle mansioni sia tale da giustificare, dopo questo termine, non semplicemente il recesso ai sensi dell'art. 2096 cod.civ. (ormai non più possibile, essendo il rapporto diventato definitivo), ma il licenziamento ordinario per motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604.

4. — La dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma impugnata, che si va a pronunciare, non significa che la condizione fisiopsichica in cui versa la lavoratrice non abbia riflessi sulla disciplina del recesso per mancato superamento della prova. L'esonero dall'obbligo di motivazione, secondo la disciplina generale degli artt. 2096 cod.civ. e 10 della legge n. 604 del 1966, vale soltanto se il datore di lavoro provi o comunque (come nel caso di specie) sia acquisita la certezza che al momento del recesso egli ignorava lo stato di gravidanza della lavoratrice, salva a quest'ultima la prova che il licenziamento è stato determinato da altri motivi pur sempre estranei alle finalità dell'esperimento. Altrimenti subentra una disciplina speciale analoga a quella elaborata dalla Corte di cassazione, e condivisa da questa Corte (sent. n. 255 del 1989), per le assunzioni con patto di prova di soggetti avviati obbligatoriamente al lavoro: disciplina fondata sulla *ratio* di maggiore tutela dei lavoratori che si trovano in condizioni fisiche o sociali di particolare debolezza.

Il datore che risolve il rapporto di lavoro in prova con una lavoratrice di cui, all'atto del recesso, gli è noto lo stato di gravidanza deve spiegare motivatamente le ragioni che giustificano il giudizio negativo circa l'esito dell'esperimento, in guisa da consentire alla controparte di individuare i temi della prova contraria e al giudice di svolgere un opportuno sindacato di merito sui reali motivi del recesso, al fine di escludere con ragionevole certezza che esso sia stato determinato dalla condizione di donna incinta.

5. — Restano assorbite le censure riferite agli artt. 41 e 42 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), nella parte in cui non prevede l'inapplicabilità del divieto di licenziamento nel caso di recesso per esito negativo della prova;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge citata, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, dal Tribunale di Varese con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* MENGONI.

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 173

*Sentenza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Corte dei conti - Giudizio di responsabilità amministrativa - Patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori - Comparizione delle parti alla pubblica udienza anche a mezzo di professionisti iscritti all'albo degli avvocati e procuratori e non iscritti all'albo speciale per il patrocinio dinanzi alla Cassazione e alle altre giurisdizioni superiori - Omessa previsione - Norma fondata sulla peculiarità della trattazione tecnica svolta e nella particolare preparazione ed esperienza necessaria a piena tutela del diritto di difesa della parte - Non fondatezza - Inammissibilità della partecipazione dell'avv. Girolamo Rubino alla discussione in udienza a difesa delle parti private.**

(Legge 21 marzo 1953, n. 161, art. 3, secondo comma).

(Cost., art. 24, secondo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* avv. Mauro FERRI;

*Giudici:* 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;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della legge 21 marzo 1953, n. 161 (Modificazioni al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), promosso con ordinanza emessa il 1° marzo 1995 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore regionale nei confronti di Liotta Antonio ed altri, iscritta al n. 325 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione di Fresco Antonino ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 1996 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

uditi l'avv. Girolamo Rubino per Fresco Antonino ed altri e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della legge 21 marzo 1953, n. 161 (Modificazioni al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), «nella parte in cui non prevede che le parti possano comparire alla pubblica udienza anche a mezzo di professionisti iscritti all'Albo degli avvocati o procuratori».

Occorre premettere che la questione si radica nel corso di un giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal Procuratore regionale nei confronti di Liotta ed altri, e che prima dell'inizio della discussione relativa al predetto giudizio, l'avv. G. Rubino, non abilitato al patrocinio presso le giurisdizioni superiori, ha depositato,

in qualità di difensore di alcune parti resistenti nel giudizio *a quo* una memoria con la quale ha eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 161 del 1953, questione ritenuta dal giudice *a quo* rilevante e non manifestamente infondata.

L'art. 3, secondo comma, della legge n. 161 del 1953 stabilisce che, in tutti i giudizi di competenza della Corte dei conti, le parti non possono comparire alla pubblica udienza se non a mezzo di un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione. In virtù di detta previsione — ad avviso del giudice *a quo* — «la parte può agire o resistere nel processo anche con l'assistenza o la rappresentanza di professionisti iscritti all'Albo degli avvocati o dei procuratori, ma costoro non possono poi comparire in pubblica udienza». Detta previsione «rileva il giudice *a quo*» è venuta, tuttavia, meno con riguardo ai giudizi pensionistici rientranti pure nella competenza della Corte dei conti. Infatti, l'art. 6 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, stabilendo che, relativamente ai giudizi pensionistici, «i ricorsi possono essere proposti anche senza patrocinio legale, ma i ricorrenti non possono svolgere oralmente, in udienza, le proprie difese» e che «l'assistenza legale dei ricorrenti può essere svolta da professionisti iscritti all'Albo degli avvocati o dei procuratori» ha determinato il venir meno, con riguardo a questi giudizi, dell'obbligo delle parti di comparire in udienza a mezzo di avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione.

Il remittente sottolinea che il predetto obbligo persiste, per contro, in ordine ai giudizi di responsabilità amministrativa e che in virtù e per effetto di esso il predetto avv. Rubino non può essere ammesso alla discussione in quanto non abilitato al patrocinio in Corte di cassazione. Di qui, ad avviso del remittente, la rilevanza della proposta questione attesoché — solo nell'ipotesi che la disposizione censurata venga dichiarata costituzionalmente illegittima — il predetto difensore, costituitosi in rappresentanza di alcuni convenuti, potrebbe essere ammesso a discutere la causa in pubblica udienza. Ma la questione sarebbe, altresì, non manifestamente infondata sotto il profilo del contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione. Al riguardo, il remittente dopo avere sottolineato che l'art. 24, secondo comma, della Costituzione esige che «in ogni stato di un procedimento giurisdizionale ... sia comunque garantita la effettività del contraddittorio per tutta la durata del procedimento medesimo rileva che la previsione contenuta nell'art. 3, secondo comma, della legge n. 161 del 1953, nell'escludere che le parti possano comparire a mezzo dell'avvocato o del procuratore legale ai quali hanno legittimamente e liberamente deciso di affidare la loro difesa o assistenza legale, incaricandoli di sottoscrivere ricorsi e memorie, obbliga le parti stesse, che vogliono effettivamente esercitare il loro diritto di difesa, ad affidare il compito di partecipare all'udienza ad altro avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione».

Ad avviso del remittente siffatto obbligo pregiudicherebbe, da un lato, l'efficienza della difesa tecnica, attesoché impedirebbe l'unitarietà e la continuità della relativa prestazione professionale vulnerando il diritto di difesa formale e sostanziale della parte e, dall'altro, renderebbe molto più oneroso l'esercizio concreto di tale difesa.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si sono costituite le parti private — resistenti nel giudizio *a quo* e rappresentate dall'avv. Rubino «di concerto» con gli avvocati G. Maniscalco Basile e M. G. Vittorelli — le quali, in adesione alle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, chiedono che la norma censurata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

In particolare si sostiene — nella memoria di costituzione — che il non consentire che il diritto di difesa venga esercitato tramite lo stesso difensore che ha introdotto il giudizio, configurerebbe «una patente violazione del diritto di difesa», avuto riguardo alla giurisprudenza di questa Corte per la quale le modalità richieste per l'esercizio del diritto di difesa non debbono essere tali da render detto diritto impossibile o comunque difficoltoso.

Si sostiene, altresì, che il non consentire la comparizione all'udienza pubblica del difensore scelto dalla parte violerebbe un principio generale e fondamentale dell'ordinamento giuridico, in quanto concreterebbe una «manifesta violazione» dell'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (il quale garantirebbe «l'assistenza di un difensore di propria scelta») nonché dell'art. 14 del patto internazionale sui diritti dell'uomo e libertà fondamentali (reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881). Si richiama, inoltre, l'art. 5, ultimo comma, del decreto legislativo 7 gennaio 1992, n. 115 (Attuazione della Direttiva n. 89/48/CEE) che, «disciplinando la durata della formazione professionale, dispone esplicitamente che in ogni caso non può richiedersi la prova di un'esperienza professionale superiore ai quattro anni».

Si rileva — per contro — che in Italia il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori è consentito solo dopo avere esercitato per almeno otto anni la professione di avvocato (art. 33 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1178) e che, d'altro canto, ai fini dell'iscrizione all'Albo degli avvocati è richiesta la prova dell'esercizio della professione di procuratore legale per almeno sei anni. Sicché l'accesso alle giurisdizioni superiori sarebbe consentito ai procuratori legali dopo 14 anni in difformità da quanto previsto dalla normativa comunitaria.

Si osserva, altresì, che gli avvocati provenienti da altri Stati membri della comunità europea sono ammessi — in virtù dell'art. 8 della legge 9 febbraio 1982, n. 31 — al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori italiane «purché dimostrino di avere esercitato la professione per almeno otto anni» e quindi ben prima dei loro colleghi italiani.

Infine si richiama l'ordinanza, pronunciata nel corso dell'udienza 19 aprile 1995 e allegata alla sentenza n. 154 del 1995, con la quale si afferma che gli avvocati di altri Paesi della Comunità — abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori italiane — debbono comunque operare di concerto con un avvocato italiano munito delle abilitazioni richieste dalla legge.

In considerazione di ciò l'avv. Rubino dichiara, infine, di costituirsi — pur non essendo iscritto all'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alla Cassazione e alle altre giurisdizioni superiori — davanti a questa Corte «di concerto» con altri difensori muniti dei requisiti richiesti dalla legge italiana.

3. — Nel giudizio dinanzi alla Corte è, altresì, intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la inammissibilità o per la manifesta infondatezza della proposta questione.

In ordine alla inammissibilità, l'Avvocatura rileva che la questione è stata introdotta da soggetto privo di *jus postulandi* e capacità di stare in giudizio per la parte asseritamente rappresentata, attesoché non abilitato al patrocinio in Corte di cassazione e, pertanto, sfornito di titolo idoneo a legittimarne la partecipazione al giudizio pendente avanti al remittente.

In via subordinata la questione sarebbe palesemente infondata.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la necessità di avvalersi di un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione — al fine di comparire alla pubblica udienza — troverebbe la sua ragione nella peculiarità della trattazione ivi svolta e nella particolare preparazione ed esperienza all'uopo necessaria. Il tutto, peraltro, ad avviso dell'Avvocatura, è certamente preordinato ad assicurare la migliore e piena tutela del diritto di difesa della parte avanti a giurisdizioni superiori e speciali. In altri termini, il ricorso all'avvocato abilitato al patrocinio in Corte di cassazione, mirando proprio ad assicurare la maggiore efficienza della difesa tecnica, sarebbe del tutto in armonia con l'art. 24 della Costituzione, e comunque concernerebbe le modalità di esercizio del diritto di difesa, rimesse alla discrezionalità del legislatore.

#### *Considerato in diritto*

1. — Preliminarmente deve essere esaminata la eccezione, sollevata dalla Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la questione sarebbe inammissibile in quanto «introdotta» da un soggetto non abilitato al patrocinio avanti le giurisdizioni superiori e privo di *jus postulandi* dinanzi al giudizio pendente avanti al rimettente.

L'eccezione è priva di fondamento in quanto la questione, se accolta, consentirebbe allo stesso difensore di partecipare alla discussione del giudizio *a quo*.

2. — Occorre sottolineare che alcune delle considerazioni svolte dalla difesa della parte privata tendono a riproporre in questa sede taluni profili già proposti dalla stessa parte e dichiarati infondati o irrilevanti dal giudice *a quo* e quindi non suscettibili di essere reintrodotti in questa sede.

3. — Deve, infine, sempre in via preliminare essere riconfermata la statuizione contenuta nell'ordinanza della Corte, emessa in udienza il 9 gennaio 1996, secondo cui è inammissibile la partecipazione dell'avvocato Rubino alla discussione in udienza avanti alla Corte costituzionale in rappresentanza e difesa delle parti private.

Infatti l'art. 20 della legge 11 marzo 1953, n. 87 abilita alla rappresentanza e difesa delle parti avanti alla Corte costituzionale gli avvocati ammessi al patrocinio avanti alla Corte di cassazione, né può contestarsi la legittimità di una tale scelta legislativa che si basa su una valutazione diretta precisamente ad assicurare, mediante la previsione di un titolo abilitativo, il possesso di requisiti attitudinali, proprio in garanzia di una efficienza della difesa tecnica in armonia con l'art. 24 della Costituzione.

D'altro canto le considerazioni della difesa della parte privata secondo cui il diritto di difesa sarebbe reso oltremodo oneroso e difficile qualora fosse preclusa la partecipazione, in una fase incidentale del giudizio, del difensore che ha iniziato il giudizio stesso (avanti al giudice *a quo*), sono prive di fondamento. Infatti trattasi di un giudizio (ancorché incidentale) di legittimità costituzionale, che si svolge in un livello superiore, con regole e norme procedurali diverse anche per quanto attiene alla qualificazione dei difensori, che sono su un piano differente rispetto a quello della difesa avanti ad altri giudici.

A queste norme proprie del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale (e alle giurisdizioni superiori) deve conformarsi sia l'esercizio del diritto di difesa dell'avvocato che voglia esercitare il patrocinio avanti alla Corte costituzionale, sia la libera scelta del difensore ad opera delle parti.

4. — La questione sottoposta all'esame della Corte, nel corso di un giudizio di responsabilità amministrativa, riguarda l'art. 3, secondo comma, della legge 21 marzo 1953, n. 161 (Modificazioni al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), «nella parte in cui non prevede che le parti possano comparire alla pubblica udienza anche a mezzo di professionisti iscritti all'Albo degli avvocati o procuratori», e consiste quindi nello stabilire se nei giudizi di responsabilità amministrativa lo svolgimento della difesa in pubblica udienza dinanzi alla Corte dei conti possa essere limitata agli avvocati abilitati al patrocinio presso le giurisdizioni superiori; ed in particolare se detta previsione violi l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto pregiudica l'unitarietà e la continuità della prestazione professionale, nonché l'efficienza della difesa tecnica, rendendo, altresì, molto più oneroso l'esercizio di detta difesa.

La questione è priva di fondamento in quanto — come ha sottolineato la difesa dell'intervenuto Presidente del Consiglio dei Ministri — la necessità di avvalersi, per i giudizi (di responsabilità amministrativa), come quello in cui è stata sollevata la questione avanti alla Corte dei conti, al fine di comparire alla pubblica udienza, di un avvocato abilitato al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, trova fondamento nella peculiarità della trattazione ivi svolta e della particolare preparazione ed esperienza all'uopo necessaria ed è diretta a realizzare la migliore e piena tutela del diritto di difesa della parte attraverso una efficiente difesa tecnica in udienza mediante un professionista dotato di requisiti attitudinali e di esperienza, che la suddetta abilitazione può assicurare secondo una valutazione del legislatore tutt'altro che irragionevole.

Inoltre, come ha avuto occasione di sottolineare questa Corte, le modalità della tutela giurisdizionale possono essere regolate dal legislatore in modo non rigorosamente uniforme a condizione che non siano vulnerati i principi fondamentali di garanzia ed effettività della tutela medesima (sentenze n. 82 del 1996; n. 251 del 1989; n. 38 del 1988; n. 49 del 1979), mentre l'esistenza di una differente tipologia di processi legata alla obiettiva diversità delle situazioni e delle peculiari caratteristiche dei singoli procedimenti, non contrasta con l'art. 24 della Costituzione, non essendovi la necessità di uniformità (sentenza n. 82 del 1996: principio affermato in fattispecie riferita alla procura al difensore e al raffronto tra norme del processo civile e quello amministrativo, ma applicabile anche nell'ambito della medesima giurisdizione nel raffronto tra le diverse tipologie e fasi procedurali).

Giova da ultimo sottolineare che, per i giudizi pensionistici avanti alla Corte dei conti, l'art. 6 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, ha fatto venire meno l'obbligo del patrocinio legale di avvocato, pur precludendo ai ricorrenti, che agiscono difendendosi di persona, di comparire in udienza per svolgere oralmente la difesa, mentre — come sottolineato dal giudice *a quo* — sempre nei giudizi pensionistici è stata data anche facoltà alle parti di avvalersi della assistenza legale di semplici avvocati e procuratori essendo venuto meno l'obbligo di farsi rappresentare da avvocato ammesso al patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori. La anzidetta semplificazione ed agevolazione, introdotta dal legislatore come eccezione esclusivamente per i giudizi pensionistici, in relazione alla particolarità e semplicità delle relative questioni, non può avere alcun rilievo nel diverso giudizio di responsabilità avanti alla Corte dei conti, per il quale continua a valere la regola generale che la discussione orale può essere svolta solo da un avvocato c.d. cassazionista, cioè abilitato alla difesa avanti alle giurisdizioni superiori. Infatti il legislatore, con una scelta non irragionevole, tenuto conto delle conseguenze che può produrre una statuizione di responsabilità amministrativa, non ha voluto modificare il livello tecnico-professionale con particolare abilitazione richiesto per partecipare alla discussione orale avanti alle giurisdizioni superiori, ciò proprio per assicurare una adeguata difesa della parte privata nel giudizio di responsabilità.

Del resto nei giudizi avanti alla Corte dei conti, ed in particolare anche nei giudizi di responsabilità, il sistema processuale (in maniera non dissonante con il processo amministrativo) configura la fase della discussione orale in pubblica udienza come non assolutamente necessaria essendo rimessa alla libera scelta della condotta delle parti di partecipare e di discutere dopo avere presentato memorie, istanze e difese, trattandosi di procedimento essenzialmente scritto: la causa può passare in decisione anche senza la presenza dei rappresentanti delle parti e senza lo svolgimento della discussione orale.

Nello stesso tempo permane in ogni momento, fino all'udienza pubblica, il potere liberamente esercitabile dalle parti di affiancare, al difensore da esse stesse scelto e nominato, che sia semplicemente avvocato (quando ciò sia ammissibile), altro abilitato alle giurisdizioni superiori per poter partecipare alla discussione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della legge 21 marzo 1953, n. 161 (Modificazioni al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) sollevata, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con ordinanza emessa in data 1° marzo 1995.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* CHIEPPA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

ALLEGATO

ORDINANZA

emessa nell'udienza pubblica del 9 gennaio 1996 nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della legge 21 marzo 1993, n. 161 (Modificazioni al testo unico della Corte dei conti), promosso con ordinanza emessa il 1 marzo 1995 dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione Siciliana nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore regionale nei confronti di Liotta Antonio ed altri, iscritta al n. 325 del registro ordinanze 1995.

Considerato che l'art. 20 della legge 11 marzo 1953 n. 87 abilita alla rappresentanza e difesa delle parti avanti alla Corte costituzionale gli avvocati abilitati al patrocinio avanti alla Corte di cassazione:

Richiamata integralmente l'ordinanza emessa all'udienza del 19 aprile 1995, cui ha fatto seguito la sentenza 8 maggio 1995, n. 154;

Ritenuto, pertanto, che l'avvocato Girolamo Rubino non può essere ammesso a partecipare alla discussione orale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la partecipazione dell'Avvocato Girolamo Rubino alla discussione in udienza in rappresentanza e difesa delle parti private indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

N. 174

*Sentenza 27-31 maggio 1996***Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Acque pubbliche e private - Regione Piemonte - Competenze in materia di risorse idriche - Regime giuridico applicabile alle acque - Presunta compressione delle competenze regionali in materia - Insussistenza di un contrasto tra la circolare del Ministero dei lavori pubblici 12 gennaio 1995, n. TB/83, e il contenuto normativo della legge n. 36/1994 - Natura oggettivamente non innovativa della circolare rispetto alle competenze regionali - Competenze regionali in materia, meramente delegate e tali da non essere suscettibili di tutela attraverso il conflitto di attribuzione - Insussistenza del presupposto di esistenza di una sfera di competenze costituzionalmente garantite alle regioni (vedi sentenza n. 559/1988) - Inammissibilità.**

## 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 promosso con ricorso della Regione Piemonte, notificato il 21 aprile 1995, depositato in cancelleria il 28 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare del Ministro dei lavori pubblici del 12 gennaio 1995, n. TB/1983, relativa alla legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche) ed iscritto al n. 12 del registro conflitti 1995;

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 1996 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Udito l'avv. Gustavo Romanelli per la Regione Piemonte e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato in data 21 aprile 1995, la Regione Piemonte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine alla circolare del Ministro dei lavori pubblici del 12 gennaio 1995, n. TB/1983 — comunicata alla ricorrente in data 23 febbraio 1995 — la quale, in esito ad alcune richieste di chiarimenti circa la portata e le modalità di applicazione delle norme introdotte dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), avrebbe affermato una interpretazione dell'art. 32 della citata legge, che ne differirebbe la operatività completa fino alla emanazione dei regolamenti governativi, cui il citato art. 32 demanda la individuazione delle disposizioni incompatibili con la legge stessa e la indicazione dei termini della relativa abrogazione.

Secondo la ricorrente, tale interpretazione sarebbe erronea, in quanto contrastante con il contenuto normativo della legge n. 36 del 1994, che, all'art. 32, differirebbe solo l'abrogazione delle disposizioni incompatibili relative alla riorganizzazione del servizio idrico integrato, e, in ogni caso, sarebbe in contrasto con i termini, decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge di cui si tratta, dettati dalla stessa legge per il riconoscimento di utenze preesistenti (all'art. 25, relativamente alla posizione degli utenti di captazioni idriche nelle aree naturali protette che non siano in possesso di titolo regolare; all'art. 34, relativamente al riconoscimento o alla concessione di acque che abbiano assunto natura pubblica in base all'art. 1 della citata legge).

Nel ricorso si rileva che, ove dovesse essere attribuita alla circolare una valenza tale da condizionare anche la potestà regionale di conoscenza di dette concessioni, si verificherebbe, in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, una compressione illegittima delle competenze regionali di cui all'art. 90 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 in materia di tutela, disciplina ed utilizzazione delle risorse idriche. Si darebbe luogo, inoltre, ad avviso della ricorrente, a gravi incertezze, oltre che ad una pericolosa incentivazione del contenzioso, in quanto i privati interessati sarebbero comunque tenuti, per evitare decadenze, ad inoltrare le istanze di concessione, in ordine alle quali la Regione si troverebbe nella impossibilità di provvedere. A meno di non voler ritenere la circolare in questione compatibile con le competenze regionali in materia, ammettendo, quindi, che la Regione possa conoscere delle domande presentate per ottenere la concessione delle acque che abbiano assunto natura pubblica in base alla legge n. 36 del 1994 anche prima della emanazione del regolamento cui la circolare impugnata condiziona in generale l'efficacia della legge stessa.

In ogni caso, poi, sarebbe illegittima la compressione delle competenze regionali affermate dalla legge n. 36 del 1994, condizionate dalla circolare di cui si tratta alla previa emanazione di decreti governativi, e, in particolare, delle competenze relative all'adozione dei programmi per il risparmio idrico (art. 6, secondo comma); all'aggiornamento, nei bacini geografici di competenza, del piano regolatore generale degli acquedotti su scala di bacino ed alla programmazione degli interventi attuativi occorrenti in conformità alle procedure (art. 8, quarto comma); alle norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi (art. 8, quinto comma); alla determinazione delle modalità di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale per la gestione del servizio idrico integrato (art. 9, terzo comma); all'adozione della convenzione-tipo e del relativo disciplinare per regolare i rapporti tra enti locali e gestori dei servizi idrici integrati (art. 11); al procedimento di concessione di derivazioni idriche (artt. 23, 27 e 28).

2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha preliminarmente eccepito la inammissibilità del ricorso, osservando che l'atto impugnato è una circolare ministeriale meramente interpretativa e, come tale, inidonea ad incidere direttamente sul riparto delle competenze.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto la infondatezza del ricorso, rilevando che la legge n. 36 del 1994 ha profondamente modificato il sistema giuridico preesistente in materia di acque, stabilendo che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche. Tuttavia, il legislatore, consapevole che il regime giuridico di cui si tratta non si sarebbe potuto modificare con una mera dichiarazione di pubblicità di tutte le acque, ha ravvisato la opportunità di prevedere, per l'adattamento del sistema, la procedura della delegificazione, conferendo al Governo il compito di adottare appositi regolamenti per la piena attuazione della disciplina introdotta con la legge n. 36 del 1994.

Naturalmente, il differimento della operatività della legge citata non riguarderebbe quelle norme, contenute nella legge stessa, ad esecuzione immediata, per la cui applicazione non occorrerebbe procedere ad abrogazione di alcuna disposizione incompatibile (artt. 6, 8, 9, 11 e 23).

Né si verificherebbe alcuna illegittima compressione delle competenze regionali di cui all'art. 90 del d.P.R. n. 616 del 1977, in quanto, ai sensi dell'art. 91 dello stesso d.P.R., sono riservate allo Stato le dichiarazioni di pubblicità delle acque, nonché la determinazione e la disciplina degli usi delle acque pubbliche. Del resto, in base all'art. 33 della legge n. 36 del 1994, il regime giuridico da applicare alle acque costituisce principio fondamentale cui ogni Regione è tenuta ad attenersi nell'esercizio delle proprie competenze.

3. — Nell'imminenza dell'udienza la difesa della Regione Piemonte ha prodotto una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate, in particolare soffermandosi, quanto all'ammissibilità del conflitto, sul carattere non meramente esplicativo della circolare impugnata e sulla sua idoneità ad interferire nella sfera regionale.

Nel merito, si osserva che il differimento della efficacia del principio, di cui all'art. 1 della legge n. 36 del 1994, di pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee, renderebbe non operative le disposizioni della stessa legge che attribuiscono competenze alle Regioni e che quel principio presuppongono.

La difesa della Regione sottolinea, infine, che la competenza a conoscere delle concessioni non coincide con le funzioni riservate allo Stato dall'art. 91 del d.P.R. n. 616 del 1977.

### *Considerato in diritto*

1. — Il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Piemonte ha per oggetto la circolare del Ministro dei lavori pubblici del 12 gennaio 1995, n. TB/1983 (legge 5 gennaio 1994, n. 36 in materia di risorse idriche — attuale vigenza delle norme — t.u. 11 dicembre 1933 n. 1775 — concessioni di derivazione di acqua pubblica), ed in particolare riguarda il potere dello Stato di differire con circolare, mediante una interpretazione dell'art. 32 della legge n. 36 del 1994 citata, la operatività della normativa anche per quanto attiene alle competenze regionali in materia di risorse idriche.

2. — La difesa dello Stato ha eccepito la inammissibilità del conflitto sotto il profilo che esso riguarderebbe una circolare meramente interpretativa e, come tale, non idonea ad incidere direttamente sul riparto delle competenze tra Stato e Regione.

3. — Il ricorso è inammissibile per un triplice ordine di considerazioni, solo in parte coincidenti con la tesi dello Stato: la prima di esse concerne il profilo del preteso contrasto tra circolare e contenuto normativo della legge n. 36 del 1994; la seconda attiene alla natura delle funzioni regionali in materia di acque pubbliche e, quindi, alla sfera di competenza suscettibile di tutela attraverso conflitto di attribuzione da parte della Regione; la terza, collegata alla precedente, è riferibile alla natura oggettivamente non innovativa della circolare rispetto alle competenze regionali costituzionalmente garantite.

3.1. — Sono anzitutto inammissibili i profili del conflitto riguardanti il contrasto tra interpretazione contenuta nella circolare e disciplina dettata dalla legge n. 36 del 1994, in quanto l'erroneità dell'interpretazione o dell'applicazione data in un atto amministrativo ad una norma di legge non può, di per sé sola, essere denunciata da una Regione in sede di conflitto di attribuzioni, potendo formare motivo del conflitto solo le violazioni (invasione, compressione e disconoscimento) della sfera di competenza regionale costituzionalmente garantita. Perché una circolare interpretativa di una legge possa essere denunciata in sede di conflitto, occorre, quindi, che l'interpretazione da essa accolta si traduca in una illegittima interferenza nella sfera regionale (v., per quest'ultimo profilo, la sentenza n. 153 del 1986).

Nella specie, manca una manifestazione chiara di volontà dello Stato che affermi la propria competenza e neghi quella regionale ovvero sia intesa a sottrarre alle Regioni competenze ad esse costituzionalmente garantite, in quanto la circolare ha il dichiarato intento di offrire un orientamento e un chiarimento in una funzione di semplice collaborazione informativa, in una fase temporanea e transitoria (cfr., per riferimento solo in parte analogo, la sentenza n. 187 del 1988) e, per di più, limitato, sul piano logico, alle modifiche ampliative della competenza regionale delegata, collegata al nuovo procedimento di concessione (artt. 23, terzo comma, 27 e 28).

3.2. — Sotto il secondo aspetto, deve essere sottolineato che, pur dopo il trasferimento alle Regioni, operato con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, delle funzioni amministrative statali in materia di acquedotti, la competenza degli organi statali in ordine alla tutela, disciplina e utilizzazione delle acque pubbliche è rimasta immutata (art. 9 del citato d.P.R. n. 8 del 1972); è stata, inoltre, confermata la riserva allo Stato, oltre che delle funzioni concernenti la programmazione nazionale generale o di settore della destinazione delle risorse idriche, di quelle relative alla dichiarazione di pubblicità delle acque, alla determinazione e disciplina degli usi delle acque pubbliche, anche sotterranee, ivi comprese le funzioni relative all'istruttoria e al rilascio delle concessioni di grandi derivazioni... (art. 91 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616); è stata, da ultimo, ribadita la competenza statale in ordine alla regolamentazione dei procedimenti amministrativi di concessione per l'approvvigionamento di acqua pubblica da corpo idrico superficiale naturale o artificiale, o da acque sotterranee riconosciute pubbliche (art. 2, settimo comma, elenco n. 4 allegato, della legge 24 dicembre 1993, n. 537).

Le competenze regionali nella materia in esame sono quindi meramente delegate (art. 90 del d.P.R. n. 616 del 1977) e tali (in relazione alla entità e rilevanza delle attribuzioni statali e al modo e alle finalità di conferimento delle competenze stesse, non costituenti integrazione necessaria di quelle «proprie» della Regione: v. sentenze n. 282 del 1992, n. 278 del 1991 e n. 1112 del 1988) da non essere suscettibili di tutela attraverso il conflitto di attribuzione, difettando il presupposto della esistenza di una sfera di competenze costituzionalmente garantita alle Regioni (sentenza n. 559 del 1988).

3.3. — Quanto al terzo profilo, la circolare in questione non ha operato alcuna innovazione del sistema delle preesistenti competenze regionali in materia. Non risulta, invero, esatto quanto affermato dalla ricorrente in ordine alla circostanza che la circolare di cui si tratta avrebbe compreso le competenze riconosciute alle Regioni dalla legge n. 36 del 1994, condizionandole alla previa emanazione di decreti governativi.

Al riguardo, va rilevato che la legge stessa prevede il differimento dell'effetto abrogativo delle sole disposizioni normative preesistenti incompatibili (da individuarsi ad opera di decreti governativi, emanati ai sensi dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400). Secondo il testo originario dell'art. 32, terzo comma, della legge n. 36 del 1994, l'abrogazione sarebbe dovuta decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti; mentre, in base al testo vigente del citato art. 32, terzo comma, introdotto dall'art. 17 del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1994, n. 584, l'effetto abrogativo di cui si tratta è rimesso, quanto al tempo di decorrenza, agli stessi decreti, che dovranno indicarne anche i termini, implicitamente differenziabili per necessità di attuazione e di adeguamento di strutture e di procedure nei diversi ambiti territoriali.

Appare, dunque, chiara la volontà del legislatore di differire l'efficacia di quelle sole norme la cui applicazione deve essere preceduta dalla individuazione e sostituzione della precedente disciplina specificamente incompatibile.

In tale contesto normativo, la circolare impugnata non comporta la esclusione in via generale della immediata applicabilità delle nuove disposizioni, da ritenere, invece, operative quando non vi siano preesistenti atti normativi incompatibili e che debbano essere individuati dai previsti decreti di cui all'art. 32, come, del resto, non disconosciuto dalla difesa dello Stato; ovvero quando l'abrogazione sia stata disposta espressamente dalle stesse nuove norme; o quando siano fissati termini certi di operatività.

Né va sottaciuto che l'attuazione della legge n. 36 del 1994, nelle parti che non necessitavano di abrogazione della normativa preesistente, è già intervenuta ad opera di alcune Regioni, come risulta da una serie di interventi legislativi regionali consequenziali e di dettaglio (v., tra le altre, la legge della Regione Toscana 21 luglio 1995, n. 81).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla circolare del Ministro dei lavori pubblici del 12 gennaio 1995, n. TB/1983, sollevato dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* CHIEPPA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 175

*Sentenza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Assenza del difensore per legittimo impedimento - Rinvio dell'udienza preliminare - Omessa previsione - Presunta vulnerazione del diritto di difesa sotto il profilo dell'assistenza tecnica - Richiamo alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia - Differenza dei presupposti posti a base delle fattispecie processuali dell'udienza preliminare e di quella dibattimentale - Non fondatezza.**

(C.P.P., art. 420, 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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 420, terzo comma, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 26 giugno 1995 dal Tribunale di Livorno nel procedimento penale a carico di Berti Pasquale ed altri, iscritta al n. 728 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 Berti Pasquale nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella udienza pubblica del 5 marzo 1996 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Udito l'avvocato Tullio Padovani per Berti Pasquale e l'Avvocato dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale di Livorno, con ordinanza del 26 giugno 1995, ha sollevato, su eccezione dei difensori degli imputati, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 420, terzo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede nel caso di assenza del difensore per legittimo impedimento il rinvio dell'udienza preliminare.

2. — In punto di rilevanza, il giudice *a quo* argomenta come tutti i difensori che hanno formulato l'eccezione di legittimità avevano dedotto e documentato davanti al giudice per le indagini preliminari, il proprio legittimo impedimento a presenziare all'udienza per concomitanti impegni professionali e che il giudice, pur non escludendo la legittimità degli addotti impedimenti, non aveva concesso il rinvio per l'ostacolo derivante dalla norma denunciata; un'interpretazione assolutamente corretta prevedendo l'art. 420, terzo comma, in caso di assenza del difensore, la

designazione di altro difensore. Con la conseguenza che ove la Corte dovesse ritenere illegittima la norma in contestazione il Tribunale dovrebbe dichiarare la nullità dell'udienza preliminare e del decreto che ha disposto il giudizio, ai sensi dell'art. 178, primo comma, lettera c, del codice di procedura penale, in relazione all'art. 179, primo comma, dello stesso codice.

3. — In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che l'udienza preliminare, pur assolvendo principalmente una funzione di controllo sull'esercizio dell'azione penale, può anche svolgere una funzione ulteriore nell'ambito della quale possono collocarsi «ampi e significativi interventi della difesa», in relazione sia alla scelta del rito abbreviato sia alla deduzione di nullità relative non deducibili in giudizio, sia, infine, all'anticipata assunzione della prova, a norma degli artt. 392 e seguenti del codice di procedura penale (v. sentenza n. 77 del 1994).

Dunque, conclude il giudice *a quo* dalla mancata partecipazione all'udienza preliminare del difensore legittimamente impedito possono discendere gravi pregiudizi per l'imputato, così da rendere irragionevole la mancata applicazione, anche con riferimento a tale udienza, dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale. Con conseguenti, impliciti riverberi anche quanto alla conformità della norma denunciata all'art. 3 della Costituzione.

4. — Si è costituita la parte privata Berti Pasquale rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Lorenzoni, Tullio Padovani e Natale Giallongo, chiedendo che la questione sia dichiarata ammissibile e fondata.

5. — E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domandando il rigetto della questione.

Rileva l'Avvocatura che, conformemente all'art. 2, numero 77, della legge-delega n. 81 del 1987, l'art. 420 del codice di procedura penale preclude l'applicabilità, per il caso di impedimento del difensore, dell'art. 486, quinto comma, dello stesso codice, norma riferibile esclusivamente al dibattimento. D'altro canto, la tutela costituzionale del diritto di difesa non si estende fino a garantire che l'imputato debba sempre essere assistito da un difensore di fiducia.

La diversità fra udienza preliminare e dibattimento rende, quindi, non irragionevole la diversa misura della tutela predisposta dal legislatore.

Tale diversità, peraltro, sembrerebbe non così evidente nel caso in cui, attraverso l'utilizzazione dei riti di deflazione del dibattimento, il processo venga definito davanti al giudice per le indagini preliminari; il tutto senza che peraltro le due situazioni abbiano a identificarsi.

Nel caso di giudizio abbreviato vi è una profonda distinzione quanto al regime di utilizzabilità delle prove e quanto al ruolo della difesa in relazione ad una decisione da adottarsi allo stato degli atti senza contraddittorio.

Nel caso del patteggiamento, poi, provenendo la scelta «esclusivamente» dall'imputato e, per giunta, nei limiti dell'accordo, non sembra che dalla mancanza del difensore di fiducia possa derivare alcuna lesione del diritto di difesa.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Livorno dubita, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, della legittimità dell'art. 420, terzo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede, nel caso di assoluta impossibilità del difensore di comparire determinata da un legittimo impedimento, il rinvio dell'udienza preliminare. Il diritto di difesa dell'imputato risulterebbe vulnerato sotto il profilo dell'assistenza tecnica, tenuto conto delle significative attività difensive che sono esplicabili in tale sede, riguardanti, oltre che gli epiloghi propri dell'udienza preliminare, rilevanti iniziative processuali per le quali è altrettanto determinante il ruolo del difensore, quali la scelta del rito abbreviato, la deduzione di questioni di nullità non più proponibili dopo il rinvio a giudizio, la richiesta di incidente probatorio. Pur non menzionando esplicitamente l'art. 3 della Costituzione, il giudice *a quo* prospetta anche una possibile lesione del principio di uguaglianza, per il diverso trattamento riservato all'impedimento del difensore in sede dibattimentale dall'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale.

A ben vedere, anzi, quest'ultimo parametro viene ad assumere nella verifica di costituzionalità valore integrativo rispetto al primo, non foss'altro perché il diritto di difesa risulterebbe compromesso solo dalla mancata previsione, anche nella fase dell'udienza preliminare, dell'applicazione dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale.

2. — La questione non è fondata.

Poiché il giudice *a quo* pur denunciando l'art. 420, terzo comma, del codice di procedura penale, ha di mira l'applicazione dell'art. 486, quinto comma, dettato per il legittimo impedimento del difensore nella fase del dibattimento, appare necessario individuare, anzitutto, l'esatto valore prescrittivo di tale disposizione. Il detto precetto è stato introdotto in attuazione della direttiva di cui all'art. 2, numero 77, della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, che prescrive l'«obbligo di sospendere o rinviare il dibattimento quando risulti che l'imputato o il difensore sono nell'assoluta impossibilità di comparire per legittimo impedimento».

L'originaria previsione, che si riferiva al solo imputato, venne estesa al difensore a seguito di un emendamento presentato dal Sen. Leone nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del Senato del 20 novembre 1986, e, come risulta dai lavori preparatori della legge di delegazione, venne giustificata con l'esigenza di potenziamento del ruolo della difesa in un modello processuale di tipo accusatorio (v. in particolare l'intervento del Sen. Gallo nella seduta Ass. Senato del 21 novembre 1986).

Già la genesi di quello che sarebbe poi divenuto l'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale, dimostra, dunque, come lo specifico rilievo attribuito all'impedimento del difensore nel corso del dibattimento è del tutto conseguente all'autonomia che, in un processo accusatorio, è riservata alle parti nell'attività di individuazione ed elaborazione della prova. In un simile contesto sistematico, le richieste di ammissione della prova, l'esame diretto e la stessa discussione sul valore delle prove assunte nel dibattimento presuppongono una conoscenza della vicenda processuale che non può essere improvvisata, né potrebbe essere «supplita» (comunque impropriamente) dai circoscritti poteri di iniziativa probatoria del giudice, ignaro, di norma, del contenuto del fascicolo del pubblico ministero, da cui riceve impulso l'istruzione dibattimentale.

Il tutto secondo un'interpretazione affermata dalla Corte di cassazione, nel senso che il nuovo sistema presuppone che il difensore partecipi attivamente al dibattimento, ditalché «l'effettività della difesa — non ridotta a una mera formale presenza di un tecnico del diritto pur se non in grado, per mancanza di significativi rapporti con le parti, di padroneggiare il materiale di causa — è condizione per la validità dello stesso rapporto processuale» (Cass., Sez. un., 27 marzo 1992, Fogliani).

3. — Diversa è la funzione delle parti, e quindi anche del difensore, nell'udienza preliminare.

Questo momento processuale, infatti, è stato concepito per dare ingresso a un contraddittorio orale sulla richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero.

Nell'udienza preliminare, le parti sono chiamate, rispettivamente, a sostenere o contrastare la richiesta di giudizio sulla base dei risultati dell'attività di indagine preliminare, la cui documentazione è integralmente (v. sentenza n. 145 del 1991) depositata dal pubblico ministero nella cancelleria del giudice unitamente all'atto di esercizio dell'azione penale (art. 416, secondo comma, del codice di procedura penale).

Un'attività, dunque, che si caratterizza in senso riduttivo rispetto a quella dibattimentale, non solo perché si risolve in una discussione sul significato e sulla conclusione di elementi di «prova» pre-formati, ma perché, come più volte ribadito da questa Corte, anche dopo la caduta della regola dell'«evidenza» originariamente inserita nell'art. 425 del codice di procedura penale, essa è funzionale a una decisione comunque di natura «processuale» (sentenza n. 71 del 1996), la quale non esprime «valutazioni sul merito dell'accusa», ma sulla «domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero» (ordinanza n. 24 del 1996).

4. — Non è certamente controvertibile che nell'udienza preliminare, ed in molti altri momenti processuali, possano essere svolti, come osserva il giudice *a quo* «ampi e significativi interventi della difesa»; ma, a ben vedere, questi non sono strettamente riferibili alla funzione propria di tale udienza, potendo semmai trovare in essa occasione.

Ciò appare evidente per alcuni degli esempi formulati dal giudice rimettente — peraltro, riferibili a situazioni non rilevanti nel processo *a quo* — come quelli relativi alla deduzione di nullità o alla richiesta di incidente probatorio. Ma, anche relativamente alle scelte verso i procedimenti speciali, va detto che esse non derivano, di norma, dagli sviluppi dell'udienza preliminare, sebbene dalla valutazione della consistenza dei risultati delle indagini e

dalle prospettive circa l'esito di un eventuale giudizio di merito; tanto che, mentre il patteggiamento non riceve una preferenziale collocazione normativa in tale fase del procedimento (v. artt. 446 e 447 del codice di procedura penale), la richiesta di giudizio abbreviato può essere proposta anche prima dell'udienza preliminare (art. 439, primo comma, del codice di procedura penale), e, quindi, essere espressa da un imputato posto in grado di ricevere, a tal fine, una tempestiva consulenza dal proprio difensore. La possibilità che sia l'attività dell'udienza preliminare a influenzare la scelta verso il rito abbreviato si verifica nell'ipotesi particolare della assunzione di «sommarie informazioni ai fini della decisione» (art. 422 del codice di procedura penale), che rappresenta però una evenienza solo possibile, e per la quale non si applicano comunque le metodiche dell'esame diretto dibattimentale, decisive — come si è detto — per l'introduzione nel nostro sistema dell'art. 486, quinto comma, del codice di procedura penale.

5. — L'esigenza che, nel corso del processo, all'imputato (e, ancor prima, nei casi previsti dalla legge, alla persona sottoposta alle indagini) sia costantemente assicurata l'assistenza difensiva non implica che sempre e comunque tale assistenza debba essere prestata dal difensore precedentemente nominato, essendo ragionevole che il legislatore, in relazione alla importanza della sede processuale e ai concreti contenuti in cui si sostanzia l'attività del difensore, operi un bilanciamento tra l'interesse dell'assistito alla presenza del difensore fiduciario e l'interesse pubblico alla speditezza del processo.

Né la legge processuale né, tantomeno, la Costituzione assicurano incondizionatamente all'imputato il diritto di essere assistito da un determinato difensore: se ciò fosse, non potrebbe farsi mai ricorso, in qualunque fase o momento del procedimento, alla sostituzione del difensore non comparso (art. 96, quarto comma, del codice di procedura penale).

Perciò, fermo restando il principio, insistentemente evocato da questa Corte, che il diritto di difesa deve essere inteso come potestà effettiva di assistenza tecnica e professionale nello svolgimento di qualsiasi processo, in modo che venga assicurato il contraddittorio e venga rimosso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti, così da fare assumere a tale diritto un'importanza essenziale nel dinamismo della funzione giurisdizionale (v., già la sentenza n. 46 del 1957), è pacifico che le modalità del suo esercizio sono regolate secondo le speciali caratteristiche della struttura dei singoli procedimenti, senza che le modalità stesse feriscano e menomino l'esistenza del diritto allorché di esso vengano assicurati lo scopo e la funzione (v., sentenze n. 46 del 1957, n. 16 del 1970, 126 del 1971, 125 del 1972, 150 del 1972, 119 del 1974). L'effettività del diritto non comporta, quindi, che il suo esercizio debba essere disciplinato in modo identico in ogni tipo di procedimento o in ogni fase processuale; anzi la modulabilità delle forme e dei contenuti in cui si articola il diritto di difesa in relazione alle caratteristiche dei singoli procedimenti o delle varie fasi processuali è stata costantemente ritenuta da questa Corte legittima espressione della discrezionalità legislativa (v., da ultimo, sentenze n. 220 e n. 48 del 1994).

6. — D'altra parte, il risalto dato dal legislatore al ruolo del difensore nel dibattimento non è influenzato dalla particolare natura — fiduciaria od officiosa — della difesa tecnica, in quanto l'istituto disciplinato dal quinto comma dell'art. 486 del codice di procedura penale opera quale che sia la derivazione — privata o pubblica — della investitura difensiva. Da ciò può desumersi che la *ratio* di tale istituto si identifica esclusivamente nella esigenza di assicurare un'assistenza difensiva «informata», in relazione all'indefettibile e insostituibile ruolo che in questa fase processuale è assegnato, come sopra ricordato, all'iniziativa delle parti.

7. — Ma una simile esigenza di informata difesa non è estranea ad alcuna occasione in cui il difensore è chiamato a svolgere la sua funzione. Questa funzione, tutelata dall'art. 24 della Costituzione, non potrebbe dirsi veramente assoluta se non fosse «effettiva», e cioè esercitata con conoscenza di causa.

È questo, certamente, il limite invalicabile entro il quale il diritto di difesa può essere adattato dal legislatore alle varie evenienze procedurali.

Ne deriva che, in ogni caso, e a seconda delle peculiarità delle singole fattispecie, al difensore, sia esso quello già in precedenza nominato sia esso quello officiato *ad hoc* deve essere assicurata una adeguata possibilità di comprensione e approfondimento del *thema decidendum* in modo che ogni iniziativa che valga a contrastare la tesi accusatoria e a produrre risultati favorevoli all'assistito possa essere concretamente ed efficacemente dispiegata.

8. — Al di fuori dello scenario dibattimentale, resta dunque fermo che il legittimo impedimento del difensore, se non determina necessariamente il rinvio dell'incombente processuale per il quale sia prevista, come nell'udienza preliminare, la presenza necessaria del difensore, impone comunque che — come già a suo tempo affermato da questa Corte in un contesto ordinamentale in cui l'impedimento del difensore non riceveva specifica considerazione nemmeno per il dibattimento (sentenza n. 177 del 1972; v. anche ordinanza n. 51 del 1989) — non possa «essere negato al difensore d'ufficio» (ora, sostituto del difensore non comparso) «nominato *statim* in luogo di quello di fiducia» (o di quello precedentemente nominato d'ufficio), «che non si presenti, un congruo termine per lo studio degli atti e la preparazione della difesa, pena la nullità assoluta di cui all'art. 185, numero 3, del codice di procedura penale» (art. 178, primo comma, lettera c, del codice di procedura penale vigente).

Una simile conclusione è del tutto in linea anche con la più recente giurisprudenza costituzionale, per la quale spetta «al giudice di regolare le modalità di svolgimento dell'udienza preliminare anche attraverso differimenti congrui alle singole, concrete fattispecie, sì da contemperare l'esigenza di celerità con la garanzia dell'effettività del contraddittorio» (sentenza n. 16 del 1994), di cui è componente essenziale la difesa tecnica.

Ad analoga *ratio* del resto, risponde l'art. 108 del codice di procedura penale, che, tra l'altro, nel caso di abbandono della difesa, prevede l'assegnazione di un termine congruo (di norma non inferiore a tre giorni) al nuovo difensore dell'imputato o a quello designato in sostituzione che ne faccia richiesta «per prendere cognizione degli atti e per informarsi sui fatti oggetto del procedimento».

Tale considerazione da parte del giudice della esigenza di assicurare l'effettività della difesa è, naturalmente, tanto più doverosa quanto più la natura delle imputazioni o lo stesso svolgimento dell'udienza preliminare (ad esempio, in relazione all'evenienza di nuove contestazioni, o alla decisione del giudice di procedere a sommarie informazioni) implichino un'attività defensionale di particolare impegno.

9. — Le considerazioni sopra esposte conducono dunque a ritenere infondata la proposta questione di costituzionalità, in riferimento ad entrambi i parametri invocati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 420, terzo comma, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Livorno con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 176

*Sentenza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Lavoro - Servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato - Attribuzione degli accertamenti in ordine alla infermità per malattia o infortunio dei lavoratori dipendenti - Presunta carenza di un'adeguata garanzia della tutela della salute dei lavoratori da parte di un servizio sanitario interno improntato a logiche imprenditoriali tese al profitto - Discrezionalità legislativa ragionevolmente espressa nel senso di accertamenti sanitari che offrono garanzie oggettive tecniche nell'ambito di un'attesa riforma del sistema e legittimamente accettabili in via transitoria - Non fondatezza.**

(Legge 17 maggio 1985, n. 210, art. 24, sesto comma).

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

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 14 giugno 1995, dal Pretore di Torino, nel procedimento civile vertente tra Grillo Giuseppe e Ferrovie dello Stato s.p.a., iscritta al n. 606 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione delle Ferrovie dello Stato s.p.a., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella udienza pubblica del 5 marzo 1996 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Udito l'avv. Paolo Tosi per le Ferrovie dello Stato s.p.a. e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Pretore di Torino in funzione di giudice del lavoro nel corso di un procedimento promosso da Giuseppe Grillo contro l'ente Ferrovie dello Stato s.p.a. ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato), nella parte in cui attribuisce al servizio sanitario delle Ferrovie gli accertamenti, in ordine alla infermità per malattia o infortunio, dei lavoratori dipendenti.

Il giudice *a quo* premette che il ricorrente, dipendente delle Ferrovie dello Stato, rimase assente dal lavoro a causa di un infortunio, e che, decorso il prescritto periodo di cure, venne sottoposto a visita medica, da parte dell'ufficio sanitario compartimentale, in esito alla quale fu giudicato guarito e assegnato per trenta giorni a svolgere mansioni ridotte di segretario, *ex art.* 30, quarto comma, del relativo contratto collettivo nazionale di lavoro, con conseguente decurtazione della propria retribuzione.

Tanto premesso, il rimettente ritiene che la proposta questione sia rilevante e non manifestamente infondata.

In ordine alla rilevanza si osserva nell'ordinanza del giudice *a quo* che l'accoglimento della domanda del ricorrente (volta ad ottenere la condanna della convenuta alla corresponsione della parte di retribuzione non percepita) presuppone la valutazione della certificazione medica, ed in particolare del «certificato di chiusura dell'infortunio», proveniente dal servizio sanitario delle Ferrovie, valutazione che, secondo il giudice *a quo* è preliminarmente condizionata dalla legittimità delle funzioni espletate dal servizio sanitario aziendale con riguardo all'accertamento in esame.

In ordine alla fondatezza, l'ordinanza di rimessione rileva anzitutto che l'art. 5, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, pone una norma di carattere generale con la quale si vietano gli accertamenti del datore di lavoro sulla idoneità e sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente.

Detta disciplina, tuttavia, non ha riguardato le Ferrovie dello Stato in cui, in virtù di una normativa speciale e pertanto prevalente, è rimasto il regime previgente allo statuto dei lavoratori che demanda detti accertamenti alla competenza del servizio sanitario interno.

La norma censurata dispone, infatti, che fino alla riforma del Ministero dei trasporti, nel cui quadro troverà adeguata sistemazione, il servizio sanitario già appartenente all'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, continua ad esercitare il controllo sul personale e sull'ambiente di lavoro, conformemente al disposto dell'art. 6 della legge n. 833 del 1978.

Il giudice *a quo* sottolinea che la suddetta disciplina è rimasta immutata anche dopo la trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in società per azioni.

Infatti, l'atto di concessione 26 novembre 1993 con il quale il Ministro dei trasporti ha affidato alle Ferrovie dello Stato il servizio di trasporto ferroviario dispone al riguardo che fermo restando il disposto dell'art. 24 della legge n. 210 del 1985, la società esercita nel campo sanitario, per il tramite del servizio sanitario già appartenente al cessato Ente ferroviario dello Stato, le funzioni di cui all'art. 6, lettera z), della legge n. 833 del 1978, nonché le altre già attribuite dalla legge ai medici delle Ferrovie dello Stato.

L'ordinanza osserva, inoltre, che la stessa contrattazione collettiva nazionale «dà per scontato» all'art. 56, decimo comma, l'attribuzione al servizio sanitario aziendale degli accertamenti in materia di assenze per malattia ed infortunio.

Tutto ciò premesso, ad avviso del giudice *a quo* il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 24, sesto comma, della legge n. 210 del 1985, nella parte in cui demanda al servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato gli accertamenti sulla infermità per malattia o infortunio dei lavoratori dipendenti, si porrebbe in concomitanza con gli eventi che hanno caratterizzato la vicenda delle Ferrovie dello Stato, ovvero con la trasformazione dell'azienda autonoma in ente pubblico economico ed a maggior ragione con l'ulteriore trasformazione di quest'ultimo in società per azioni. In particolare la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per la irragionevolezza della disuguaglianza tra i dipendenti della società per azioni Ferrovie dello Stato ed i dipendenti degli altri datori di lavoro soggetti, invece, all'art. 5 dello statuto dei lavoratori. Vi sarebbe, altresì, contrasto con l'art. 32, primo comma, della Costituzione, in quanto potrebbe dubitarsi che un servizio sanitario interno del datore di lavoro improntato a logiche imprenditoriali tese al profitto, garantisca adeguatamente la tutela della salute dei lavoratori dipendenti.

2. — Si è costituita la s.p.a. Ferrovie dello Stato, resistente nel giudizio *a quo*, la quale contesta la sussistenza dei profili di illegittimità prospettati dal giudice *a quo*, concludendo per la infondatezza della proposta questione.

3. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte è, altresì, intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale conclude per la inammissibilità o per l'infondatezza della proposta questione.

In particolare, quanto alla inammissibilità, si denuncia la genericità del riferimento all'art. 32 della Costituzione, in quanto non sarebbero indicati gli aspetti di rilevanza della questione né le ragioni idonee a suffragarla. Apodittica viene, inoltre, ritenuta l'affermazione del giudice *a quo* per il quale il servizio sanitario interno alle Ferrovie dello Stato sarebbe improntato a logiche imprenditoriali tese al profitto.

La questione sollevata sarebbe, altresì, sotto altro profilo, irrilevante attesoché, quand'anche non esistesse la norma censurata, vigerebbe pur sempre l'art. 9 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, in materia di polizia e sicurezza ferroviaria dei trasporti, il quale demanda l'accertamento in ordine alla idoneità delle mansioni agli organi sanitari designati dal Ministro dei trasporti e quindi al servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato.

Ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe, infine, ravvisabile nel carattere transitorio della norma censurata.

Nel merito l'Avvocatura generale dello Stato rileva che dette disposizioni trovano la loro ragione nella garanzia di rispetto della persona umana che il servizio sanitario interno, e già appartenente all'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, sarebbe chiamato a tutelare, avuto riguardo al particolare rischio connesso all'esercizio dell'attività ferroviaria. Al riguardo si richiama il parere favorevole dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 95 del 1° ottobre 1993, con riferimento all'art. 4, lettera f), dell'atto di concessione alle Ferrovie dello Stato, che ribadisce la competenza di detto servizio in ordine ai predetti accertamenti. Si osserva, altresì, che in materia di trasporti pubblici la idoneità fisica del personale sfugge ai poteri imprenditoriali del datore di lavoro (pubblico o privato), e rientra, invece, nell'ambito della sicurezza pubblica di competenza statale. Nel caso di specie, pertanto, sarebbe inapplicabile la norma generale dell'art. 5 dello statuto dei lavoratori, prevalendo la normativa speciale che, come riconosciuto dallo stesso Pretore, sarebbe «scontata» e quindi riaffermata anche dalla contrattazione collettiva.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la necessità del carattere statale del controllo inerente alle condizioni fisiche dei ferrovieri viene affermata anche con riguardo al futuro: la norma censurata, infatti, riservando alla competenza del servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato le funzioni amministrative concernenti gli accertamenti tecnico-sanitari, fino alla riforma del Ministero dei trasporti, avrebbe inteso attrarre il servizio sanitario interno delle Ferrovie appunto nell'ambito del Ministero dei trasporti, e quindi in ambito squisitamente statale.

In ordine alle trasformazioni dell'ente Ferrovie dello Stato e segnatamente alla delibera CIPE del 12 agosto 1992 con la quale si è attuata la trasformazione in società per azioni, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la detta società non è connotabile come società per azioni di tipo civilistico, essendo, per contro, riconducibile nell'ambito delle società di «diritto speciale» che mentre, per un verso, si richiamano alla disciplina codicistica, per altro verso, e specificamente in ordine al profilo genetico e funzionale del rapporto, con gli interessi generali, ne differiscono, come sarebbe stato evidenziato da questa Corte con riferimento all'IRI, ENI, INA ed ENEL (sentenza n. 466 del 1993).

Nemmeno vi sarebbe il contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Infatti la disparità di trattamento a danno dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato non sussisterebbe in quanto la generalità dei lavoratori sarebbe estranea al peculiare rischio connesso all'esercizio della attività ferroviaria.

Di guisa che l'accertamento medico nei confronti del personale delle Ferrovie dello Stato esulerebbe dalla attività imprenditoriale (e la riprova sarebbe data dal fatto che sfugge alla contrattazione collettiva) e si configurerebbe come esercizio di un potere esclusivo di accertamento amministrativo, dettato ai fini della sicurezza pubblica e affidato ad un organo dello Stato (servizio sanitario nell'ambito del Ministero dei trasporti).

La norma censurata non sarebbe, pertanto, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, diverse essendo le situazioni poste a raffronto, diversità afferente, come già detto, alla tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza dei trasporti.

Del tutto infondata sarebbe pure l'evocazione del parametro posto dall'art. 32 della Costituzione, che tutela al primo comma la salute, come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Infatti, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, adibire un soggetto ad una attività particolarmente rischiosa, quale l'attività ferroviaria, senza avere valutato prima la perfetta efficienza fisica a detto lavoro, costituirebbe, questo sì, violazione dell'art. 32 della Costituzione. Da ultimo si precisa che detta valutazione non può essere affidata ad un medico generico, ma solo ad organo altamente specializzato nella materia.

4. — Nell'imminenza dell'udienza la s.p.a. Ferrovie dello Stato resistente nel giudizio *a quo* ha depositato una memoria con la quale ribadisce le conclusioni formulate nell'atto introduttivo.

In particolare si sottolinea l'irrilevanza della proposta questione nel giudizio *a quo* concernente l'idoneità del lavoratore guarito dall'infortunio a svolgere le mansioni cui era in precedenza adibito.

Nel merito, premesso che la *ratio* dell'art. 5 dello statuto dei lavoratori si sostanzia nella garanzia di un controllo imparziale sullo stato di salute dei lavoratori, si afferma che il contrasto della norma censurata con l'art. 3 della Costituzione si porrebbe solo ove si dimostrasse che il servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato sia organizzato secondo una logica incompatibile con la necessaria imparzialità.

Al riguardo viene richiamato il d.m. 19 settembre 1986, n. 158, concernente i criteri per l'accertamento della idoneità psico-fisica dei ferrovieri, criteri che sarebbero preordinati alla tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza del trasporto ferroviario, e proprio per questo, non suscettibili di oltrepassare la soglia della mera discrezionalità tecnica.

La strumentalità del controllo sanitario al buon funzionamento della attività svolta dalle Ferrovie dello Stato troverebbe, altresì, testuale conferma nell'art. 4, terzo comma, lettera *f*) dell'atto di concessione 26 novembre 1993 del Ministero dei trasporti il quale definisce gli accertamenti sanitari delle condizioni del personale dipendente compiti connessi e ausiliari allo svolgimento della attività di trasporto, oggetto della concessione. Sussisterebbe, pertanto, l'imparzialità degli accertamenti previsti dalla norma censurata e conseguentemente verrebbe meno il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Sotto altro profilo, si deduce la transitorietà della norma censurata in ragione della quale verrebbe, comunque, ad attenuarsi il principio di eguaglianza. Viene, altresì, evidenziato che l'estrema parcellizzazione della attività ferroviaria richiederebbe una approfondita e dettagliata conoscenza delle specifiche prerogative di ogni impiego operativo, circostanza questa che sarebbe stata tenuta presente dal legislatore derogando alla normativa generale, con riferimento agli accertamenti tecnico-sanitari sul personale dipendente. Infondata viene, altresì, ritenuta la questione con riguardo all'art. 32, primo comma, della Costituzione in ordine al quale vengono richiamati i rilievi svolti a proposito del regime cui è soggetto il servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato.

### *Considerato in diritto*

1. — La questione sottoposta all'esame della Corte riguarda il profilo se l'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210, nella parte in cui attribuisce gli accertamenti, sull'infermità per malattia o infortunio dei lavoratori dipendenti, al servizio sanitario delle Ferrovie, violi: *a*) l'art. 3, primo comma, della Costituzione per la irragionevole disparità che si verrebbe a creare tra i dipendenti della società per azioni Ferrovie dello Stato e i dipendenti di altri datori di lavoro, per i quali ultimi vige la regola generale dell'art. 5 della legge 20 maggio 1970, n. 300, che vieta gli accertamenti da parte del datore di lavoro sulla idoneità e sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente; *b*) l'art. 32, primo comma, della Costituzione in quanto sarebbe dubbio che un servizio sanitario interno del datore di lavoro, improntato a logiche imprenditoriali tese al profitto garantisca adeguatamente la tutela della salute dei lavoratori dipendenti.

2. — Le questioni sollevate sono ammissibili e rilevanti, anche se le affermazioni contenute nell'ordinanza di rimessione sono, in parte, molto sommarie, venendo, infatti, riferiti i «termini e i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione», in modo che dal complesso dell'ordinanza stessa si possono desumere sia l'oggetto, sia il parametro costituzionale, sia i dubbi sulla legittimità della norma denunciata (tali da escludere nella prospettazione una manifesta infondatezza), sia, infine, gli effetti di un eventuale accoglimento che il giudice *a quo* ritiene possano prodursi sulla definizione della lite.

3. — Innanzitutto deve essere precisata la natura, il regime e la vigente situazione normativa del servizio sanitario (interno) delle Ferrovie dello Stato: ciò anche al fine di superare il profilo di inammissibilità desunto dal carattere transitorio della norma eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il servizio sanitario interno delle Ferrovie dello Stato continua in base all'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210 ad essere, con una configurazione organizzativa speciale, l'organo cui con legge è stato affidato il controllo sul personale e sull'ambiente di lavoro, conformemente al precedente disposto dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Ciò in via transitoria, fino alla riforma del Ministero dei trasporti, nel cui quadro dovrà essere trovata adeguata sistemazione dello stesso servizio sanitario delle Ferrovie.

La materia dei servizi sanitari delle Ferrovie dello Stato era ed è rimasta nell'ambito delle funzioni amministrative di competenza dello Stato (art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833), in conformità con il disegno di politica legislativa diretta a tenere, in via generale, separate le speciali esigenze (soprattutto di sicurezza), le organizzazioni e i servizi sanitari delle Forze armate, dei vari Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 6, primo comma, lettere *v*) e *z*) della legge n. 833 del 1978 citata). Tali servizi erano e sono restati avulsi e separati dalle strutture operative del servizio sanitario nazionale e dalle funzioni delle Regioni e delle unità sanitarie locali.

Per quanto riguarda il servizio sanitario delle Ferrovie, lo Stato ha scelto legislativamente un affidamento temporaneo di funzioni ad una organizzazione sanitaria, che, se pure strutturalmente è rimasta inserita (sotto i profili finanziari e di supporto organizzativo) nelle Ferrovie dello Stato (prima ente, ed ora s.p.a.), tuttavia continua ad essere regolata (circa le competenze e l'organizzazione sanitaria, le norme e garanzie di procedura e il coordinamento generale sanitario) dalle preesistenti disposizioni, che, giova sottolineare, potranno essere modificate solo da interventi normativi statuali (leggi e regolamenti: così argomentando dal combinato disposto dell'art. 24, sesto comma, e dell'art. 14, primo e quarto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210).

In sostanza il servizio sanitario delle Ferrovie è rimasto come struttura non scelta (od organizzata) unilateralmente dal datore di lavoro (divenuto privato, sia pure con una configurazione speciale), essendo stato il legislatore a prescegliere la struttura (già organizzata con modello di funzionalità ed obiettività pubblicistica), ancorché inserita prima in un ente, ed ora in organismo societario con speciale configurazione (delibera CIPE 12 agosto 1992, adottata ai sensi dell'art. 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359).

Tale scelta legislativa consente da un canto di mantenere la continuità di una lunga esperienza e tradizione professionale e tecnica specifica nel settore dei trasporti, indispensabile per la tutela della sicurezza (difficilmente ricreabile *ex novo* o esercitabile dalle altre strutture sanitarie esistenti, anche se specialiste del lavoro in genere), dall'altro di mantenere l'assetto e le competenze (anche al di fuori degli stretti ambiti delle Ferrovie dello Stato) del suddetto servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato, in attesa della riforma del Ministero dei trasporti, nel cui quadro il servizio stesso dovrà trovare adeguata sistemazione, come funzione statutale (con varie possibilità di articolazione).

Nello stesso tempo, in base ai principi generali di tutela processuale, gli accertamenti compiuti dal servizio sanitario delle Ferrovie non si sottraggono al sindacato giurisdizionale, a maggior ragione in quanto struttura, inserita in un organismo di natura privatistica, cui sono affidate pubbliche funzioni, poiché il giudizio medico del servizio sanitario delle Ferrovie è (anche a seguito della privatizzazione dei rapporti di lavoro) suscettibile di verifica in sede giudiziaria, essendovi un potere-dovere del giudice di controllare, avvalendosi dei poteri istruttori, l'attendibilità degli accertamenti compiuti dai sanitari predetti.

4. — Sulla base delle suesposte considerazioni non è palesemente irragionevole, né è lesiva del principio di buon andamento o tale da comportare discriminazioni arbitrarie, la scelta discrezionale di politica legislativa di continuare ad affidare gli accertamenti sanitari, in attesa della riforma, ad un servizio, come quello sanitario delle Ferrovie dello Stato, che offre garanzie oggettive tecniche e non unilateralmente scelto (e organizzato) da uno dei soggetti del rapporto. Ciò può permanere in via transitoria, anche se il servizio sanitario delle Ferrovie è rimasto temporaneamente inserito (con le garanzie di organizzazione e competenze sottratte ad interventi arbitrari degli organi della società) in un organismo societario privatistico (sia pure a configurazione speciale) per effetto della trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in s.p.a..

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, dal Pretore di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* CHIPPA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 177

*Sentenza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Minori - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Giudice che nel corso del dibattimento si è pronunciato sulla libertà personale dell'imputato per un reato oggetto di contestazione suppletiva - Pretore che con rito direttissimo abbia convalidato l'arresto e disposto una misura cautelare - Incompatibilità a partecipare al giudizio di merito - Incompatibilità a partecipare al giudizio direttissimo - Omessa previsione - Non comparabilità con la situazione del giudice che nella fase anteriore al rinvio a giudizio abbia adottato la misura della custodia cautelare e sia quindi chiamato a giudicare della responsabilità penale dell'imputato - Adozione di una decisione preordinata al proprio giudizio e incidentale rispetto ad esso - Insussistenza di una menomazione dell'imparzialità del giudice - Non fondatezza.**

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

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

**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

**SENTENZA**

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34 o dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale promossi con ordinanze emesse: 1) il 5 ottobre 1995 dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria nel procedimento penale a carico di V. C., iscritta al n. 793 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1995; 2) il 5 ottobre 1995 dal Pretore di Savona nel procedimento penale a carico di Rida Massin, iscritta al n. 835 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, 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 in fatto*

1. — Con ordinanza emessa il 5 ottobre 1995 nel corso di un processo penale a carico di un imputato minorenni cui era stato contestato in dibattimento un reato connesso a quello per il quale era stato disposto il rinvio a giudizio e nei cui confronti era stata adottata la misura cautelare della custodia in carcere per il reato oggetto della contestazione suppletiva, il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio il giudice che nel corso del dibattimento si è pronunciato sulla libertà personale dell'imputato per un reato oggetto di contestazione suppletiva.

Il giudice rimettente, ritenendo impossibile ampliare interpretativamente, per analogia, i casi di incompatibilità determinati da atti compiuti nel procedimento, tassativamente previsti dall'art. 34 cod. proc. pen., ricorda che è stata più volte dichiarata l'illegittimità costituzionale di questa disposizione nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del giudice che ha valutato materiali cognitivi del processo in altri casi identici o affini a quello ora considerato, ed afferma che la contestazione in dibattimento di un reato connesso dovrebbe essere considerata equivalente al rinvio a giudizio e la misura cautelare potrebbe essere fondata sulla valutazione del materiale cognitivo non acquisito al dibattimento e formato senza contraddittorio tra le parti.

Il Tribunale per i minorenni, rilevato che la custodia cautelare in carcere presuppone gravi indizi di colpevolezza ed implica una valutazione di merito sulla probabile fondatezza dell'accusa e sull'assenza di condizioni che legittimino il proscioglimento, richiama principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare dalla sentenza n. 432 del 1995, e ritiene che l'incompatibilità del giudice è diretta ad impedire che la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla forza della prevenzione e dalla naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento. Ad avviso del giudice rimettente, si troverebbe in questa situazione anche il giudice del dibattimento che ha applicato una misura cautelare personale per un reato contestato nel corso dell'istruzione dibattimentale; sicché questa situazione dovrebbe egualmente determinare l'incompatibilità del giudice, anche per evitare una disparità di trattamento tra identiche o analoghe posizioni processuali.

2. — Con ordinanza emessa il 5 ottobre 1995 nel corso di un procedimento penale a carico di Rida Massin, tratta in arresto in flagranza di reato e condotta davanti al giudice per la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio direttissimo (art. 566 cod. proc. pen.), il Pretore di Savona, dopo aver convalidato l'arresto ed emesso ordinanza di custodia cautelare in carcere, nella fase degli atti preliminari al dibattimento ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 101 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio direttissimo il pretore che abbia, appunto, convalidato l'arresto ed applicato una misura cautelare nei confronti dell'imputato.

Ad avviso del giudice rimettente, i gravi indizi di colpevolezza, che costituiscono il presupposto della custodia cautelare, sono elementi probatori che consentono di ritenere altamente probabile l'esistenza e attribuibilità del reato all'indagato. Anche la convalida dell'arresto, presupponendo la flagranza, richiederebbe un apprezzamento di evidenza della prova. Queste valutazioni implicherebbero un giudizio sulla colpevolezza dell'imputato e dovrebbero, quindi, determinare l'incompatibilità del giudice per il giudizio di merito, ad evitare il rischio che nelle decisioni relative all'istruzione dibattimentale e nelle valutazioni conclusive lo stesso giudice possa apparire condizionato da giudizi precedentemente espressi, con conseguente pericolo per la certezza della sua imparzialità e terzietà.

Il Pretore ritiene che l'attività del giudice deve essere non solo libera da vincoli che possono comportare la sua soggezione formale o sostanziale ad altri organi, ma anche immune da qualsiasi forma di prevenzione od influenza, che possa pregiudicare l'imparzialità o l'obiettività della decisione (art. 101 Cost.). La valutazione di responsabilità dell'imputato potrebbe essere, o apparire, inoltre, in contrasto con i principi che si collegano alla garanzia del giusto processo (artt. 24 e 101 della Costituzione), in quanto condizionata dalla naturale tendenza a mantenere un giudizio ormai espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento.

3. — Nel solo giudizio promosso dal Pretore di Savona è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

L'Avvocatura ammette che la convalida dell'arresto e la connessa applicazione di una misura cautelare possano integrare un giudizio prognostico sulla colpevolezza dell'imputato, suscettibile, in linea teorica, di incrinare l'imparzialità del giudice. Ma nel giudizio direttissimo convalida dell'arresto e dibattimento sarebbero legati da un nesso particolarmente stretto, al punto da poter essere considerati come sequenze di un'unica fase del procedimento penale. Lo stesso dato normativo (art. 566 cod. proc. pen.) renderebbe evidente la contestualità di questi segmenti in un'unica e breve fase procedimentale, disponendo che si proceda «immediatamente» al giudizio in caso di convalida.

L'Avvocatura sottolinea che, accogliendo la questione di legittimità costituzionale, si giungerebbe al risultato pratico, non ragionevole né conforme alle finalità del giudizio direttissimo, di imporre la presenza in ciascuna udienza dibattimentale dinanzi al pretore di due magistrati, competenti l'uno per la convalida dell'arresto e per l'applicazione della misura cautelare, l'altro per la celebrazione del dibattimento.

*Considerato in diritto*

1. — Le due questioni di legittimità costituzionale concernono la disciplina delle cause di incompatibilità del giudice, stabilita dall'art. 34 del codice di procedura penale.

Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria ritiene che il secondo comma di questa disposizione, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio il giudice che nel dibattimento abbia emanato un provvedimento di custodia cautelare nei confronti dell'imputato per un reato oggetto di contestazione suppletiva, sia in contrasto: *a)* con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato che non può essere giudicato nel merito da chi ha emesso una misura cautelare personale nei suoi confronti nella fase delle indagini preliminari e l'imputato che sia stato sottoposto a misura coercitiva da parte dello stesso giudice competente per il dibattimento, per il quale l'incompatibilità non opererebbe; *b)* con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, perché il giudice avrebbe compiuto, ai fini della emissione della misura coercitiva personale, una valutazione anticipata dei materiali cognitivi che saranno oggetto del giudizio di merito.

Il Pretore di Savona ritiene, a sua volta, che l'art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio direttissimo il pretore che abbia convalidato l'arresto ed applicato una misura cautelare nei confronti dell'imputato, sia in contrasto con gli artt. 24 e 101 della Costituzione, giacché la valutazione sulla responsabilità dell'imputato potrebbe essere condizionata dalle decisioni già assunte dallo stesso giudice, pregiudicandone l'imparzialità e l'obiettività.

2. — Le due questioni di legittimità costituzionale riguardano, sia pure per aspetti diversi, la medesima disposizione e coinvolgono gli stessi principi. I relativi giudizi possono, quindi, essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

3. — L'istituto dell'incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento penale concorre ad esprimere la garanzia di un giudizio imparziale, che non sia né possa apparire condizionato da precedenti valutazioni sulla responsabilità penale dell'imputato manifestate dallo stesso giudice, tali da poter pregiudicare la neutralità del suo giudizio. Il principio del «giusto processo», difatti, implica e presuppone che il giudizio si formi in base al razionale apprezzamento delle prove legittimamente raccolte ed acquisite e non sia pregiudicato da valutazioni sul merito dell'imputazione e sulla colpevolezza dell'imputato, espresse in fasi del processo anteriori a quella del quale il giudice è investito.

Il processo è per sua natura costituito da una sequenza di atti, ciascuno dei quali può astrattamente implicare apprezzamenti su quanto risulti nel procedimento ed incidere sui suoi esiti. Non può, quindi, essere frammentato, isolando ogni atto che contenga una decisione idonea a manifestare un apprezzamento di merito ma preordinata, accessoria o incidentale rispetto al giudizio del quale il giudice è già investito, per attribuire ogni singola decisione ad un giudice diverso, sino a rompere la necessaria unità del giudizio e la sua intrasferibilità (cfr. sentenze n. 131 del 1996 e n. 124 del 1992; ordinanza n. 24 del 1996).

L'incompatibilità del giudice per atti compiuti nel procedimento è determinata da provvedimenti adottati in base alla valutazione di indizi o prove inerenti alla responsabilità penale dell'imputato in fasi precedenti a quelle delle quali il giudice è investito. Essa non necessariamente deve essere estesa sino a collegarla a tutti i provvedimenti con contenuto valutativo emanati dal giudice competente e senza che vi fosse incompatibilità nel momento in cui lo stesso è stato investito del giudizio di merito; giudice che in ragione e nell'esercizio di questa competenza è successivamente chiamato ad adottare misure e provvedimenti accessori o ad esprimere giudizi incidentali, quali sono quelli di carattere cautelare innestati nel dibattimento. In questi casi il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito senza che ne possa essere spogliato: anzi è la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità che presuppone la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa.

4. — La questione di legittimità costituzionale concernente l'omessa previsione dell'incompatibilità per il giudizio di merito del giudice del dibattimento che ha accolto la richiesta del pubblico ministero di applicazione di una misura cautelare personale per un reato concorrente, contestato in dibattimento, non è fondata.

È ben vero che anche in questo caso l'adozione della misura cautelare personale presuppone la valutazione dell'esistenza di «gravi indizi di colpevolezza» (art. 273, primo comma, cod. proc. pen.) tali da fondare una ragionevole probabilità della responsabilità penale dell'imputato, valutazione questa già ritenuta dalla giurisprudenza costituzionale idonea a determinare l'incompatibilità per il giudizio del giudice per le indagini preliminari che abbia adottato la misura della custodia cautelare o del giudice che su di essa si sia pronunciato in sede di riesame o di appello (sentenze n. 432 del 1995 e n. 131 del 1996). Ma nell'ipotesi ora considerata questa valutazione è effet-

tuata dal giudice che è stato correttamente investito della cognizione del merito, senza che sussistesse nei suoi confronti alcuna causa di incompatibilità, e che non può essere successivamente spogliato di un giudizio già instaurato, nel quale è attratta la decisione cautelare, costituendo essa solo un momento di cognizione incidentale nel contesto del giudizio di merito.

Questa situazione non è dunque assimilabile, come ipotizza il giudice rimettente, a quella che si verifica per il giudice che, nella fase anteriore al rinvio a giudizio, abbia adottato la misura della custodia cautelare e sia successivamente chiamato a giudicare della responsabilità penale dell'imputato. Né si vede come nel caso in esame possa risultare leso il diritto di difesa dell'imputato, che si svolge pienamente nel dibattimento.

5. — Egualmente non fondata è la questione di legittimità costituzionale concernente l'omessa previsione dell'incompatibilità per il giudizio di merito del pretore che, procedendo con rito direttissimo, ha convalidato l'arresto e disposto una misura cautelare nei confronti dell'imputato.

La convalida dell'arresto implica una valutazione sulla riferibilità del reato all'imputato, condotto in giudizio, ma è attribuita alla cognizione del giudice competente per il merito, cui è devoluta la convalida ed il contestuale giudizio, al quale accede ogni altro provvedimento cautelare. Il giudice del dibattimento, al quale è presentato l'imputato per il giudizio direttissimo, si pronuncia pregiudizialmente, con la convalida dell'arresto, sull'esistenza dei presupposti che gli consentono di procedere immediatamente al giudizio ed è competente ad adottare incidentalmente misure cautelari, attratte nella competenza per la cognizione del merito.

Non può dunque esser configurata una menomazione dell'imparzialità del giudice, che adotta decisioni preordinate al proprio giudizio o incidentali rispetto ad esso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara non fondate:*

*1) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio il giudice che nel dibattimento abbia emanato un provvedimento di custodia cautelare nei confronti dell'imputato per un reato oggetto di contestazione suppletiva, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio direttissimo il pretore che abbia convalidato l'arresto ed applicato una misura cautelare nei confronti dell'imputato, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 101 della Costituzione, dal Pretore di Savona con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 178

*Sentenza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Imposte in genere - I.R.Pe.F. - Deducibilità dal reddito - Erogazioni liberali a favore dei fedeli di quelle sole confessioni religiose che abbiano stipulato «un'intesa» con lo Stato italiano - Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova - Discriminazioni fra confessioni «con intesa» e confessioni «senza intesa» - Presunto contrasto con il principio supremo di laicità dello Stato e con il principio di uguale libertà delle confessioni religiose - Richiesta di sentenza additiva - Difetto di un modello univoco con il quale possa estendersi ad ogni confessione «senza intesa» la deducibilità di cui è questione - Inammissibilità.**

[D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 10, primo comma, lettere *e*), *i*), ed *l*)].

(Cost., artt. 2, 3, 8, 19 e 53).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* avv. Mauro FERRI;

*Giudici:* prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, 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. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche) — *recte*: art. 10, primo comma, lett. *e*), *i*) ed *l*), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) —, promosso con ordinanza emessa il 15 dicembre 1994 dalla Commissione tributaria di I grado di Milano sul ricorso proposto da Fabiani Giandomenico Paolo contro l'Intendenza di Finanza di Milano, iscritta al n. 908 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di costituzione di Fabiani Giandomenico Paolo, nonché gli atti di intervento della Congregazione dei Testimoni di Geova e del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 1996 il giudice relatore Renato Granata;

Udito l'avv.to Paolo Barile per Fabiani Giandomenico Paolo e per la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova e l'Avvocato dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso del giudizio promosso da Fabiani Giandomenico Paolo, avente ad oggetto il riconoscimento della spettanza della deduzione dal reddito imponibile della somma di lire 2.000.000 versata a titolo di erogazione liberale a favore della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova per scopi di culto, la Commissione tributaria di primo grado di Milano con ordinanza del 14 dicembre 1994 ha sollevato — in riferimento agli artt. 2, 3, 8, 19 e 53 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n.597 nella parte in cui dispone la deducibilità dal reddito, ai fini dell'I.R.Pe.F., di erogazioni liberali a favore dei fedeli di quelle sole confessioni religiose che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato italiano.

In particolare la Commissione rimettente — nel richiamare la sentenza n.195 del 1993 con cui questa Corte ha dichiarato illegittimo, per violazione degli art. 8, 19, 2 e 3 della Costituzione, l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, nella parte in cui limitava l'accesso ai contributi per la realizzazione degli edifici di culto alla Chiesa cattolica e alle sole altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato fossero disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione — rileva che le diverse confessioni religiose, purché non contrarie all'ordinamento italiano, hanno tutte pari diritti nei confronti dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche. Altresì i singoli individui hanno pari diritto di abbracciare liberamente la propria fede religiosa e di esercitarne il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Quindi — conclude la Commissione rimettente — risulta viziata di incostituzionalità ogni norma che crei discriminazioni tra le varie confessioni religiose o tra i cittadini ad esse fedeli e che, anche solo indirettamente, incida sulla loro pari dignità e libertà.

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

3. — Si è costituito il ricorrente chiedendo — anche con una successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza — che la questione sollevata sia riconosciuta fondata. In particolare deduce che la disciplina della deducibilità dal reddito imponibile delle erogazioni liberali a favore delle confessioni religiose ha lo scopo di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, incentivando e favorendo la devoluzione di risorse alle organizzazioni confessionali; sicché anche in questo caso la discriminazione fra confessioni «con intesa» e confessioni «senza intesa» si appalesa in contrasto con il principio supremo di laicità dello Stato e con il principio di eguale libertà delle confessioni religiose sancito dall'art. 8, primo comma, della Costituzione. Parimenti è violato il principio costituzionale di uguaglianza, posto che la differenza fra le confessioni «con intesa» e quelle «senza intesa» non può in alcun modo ragionevolmente giustificare un trattamento differenziato che non attiene nemmeno, in senso proprio, ai «rapporti» fra lo Stato e le confessioni, ma piuttosto al godimento o meno di un regime di favore per le attività delle confessioni stesse.

Inoltre — prosegue la difesa del ricorrente — sarebbero violati gli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, in quanto si determina una disparità di trattamento nel godimento e nell'esercizio del diritto (inviolabile ai sensi dell'art. 2), di libertà di religione e di culto, sotto il profilo della possibilità di sovvenire con erogazioni liberali alle necessità economiche della propria confessione e di renderne così possibile o facilitarne la vita e lo sviluppo: disparità di trattamento priva di ogni ragionevole giustificazione, in quanto fondata esclusivamente sulla circostanza che la rispettiva confessione abbia o meno stipulato un'intesa con lo Stato.

4. — È intervenuta la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova aderendo alle prospettazioni dell'ordinanza di rimessione e della difesa della parte privata e quindi — dopo aver premesso di essere legittimata ad intervenire in questo giudizio, per tutelare la libertà religiosa sia dei singoli appartenenti alla Congregazione sia della confessione religiosa cui essi hanno dato vita — ha chiesto la declaratoria di incostituzionalità della disposizione censurata, successivamente depositando memoria congiunta con il ricorrente.

#### *Considerato in diritto*

1. — È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 2, 3, 8, 19 e 53 della Costituzione — dell'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche), nella parte in cui dispone la deducibilità dal reddito, ai fini dell'I.R.Pe.F., di erogazioni liberali dei fedeli a favore di quelle sole confessioni religiose che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato italiano, per sospetta violazione (principalmente) del principio di eguaglianza sotto il profilo dell'illegittima discriminazione sia tra confessioni religiose che tra singoli fedeli in ragione dell'esistenza, o meno, dell'«intesa» ex art. 8, terzo comma, della Costituzione, elemento questo asseritamente inidoneo a giustificare la disciplina differenziata della deducibilità di tali erogazioni.

2. — Preliminarmente va dichiarato ammissibile l'intervento della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova atteso che essa è portatrice di un interesse specificamente proprio e qualificato per il fatto di essere destinataria dell'elargizione liberale della cui deducibilità si discute nel giudizio *a quo*.

3. — Va poi precisato — disattendendosi la eccezione di inammissibilità avanzata dalla Avvocatura dello Stato sul rilievo di una asserita equivocità della ordinanza di rimessione circa la individuazione del testo normativo censurato — che la disposizione oggetto della questione proposta si identifica *de plano* — in ragione del contenuto precettivo chiaramente individuato dal giudice *a quo* — non già, come indicato per mero errore in dispositivo, nell'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (che, nel disciplinare gli oneri deducibili ai fini dell'I.R.Pe.F., non contiene alcuna previsione in tema di deducibilità di elargizioni liberali in favore di confessioni religiose), bensì, come indicato nella motivazione, nel successivo art. 10 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n.917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), e più esattamente nel citato art. 10 come sostituito dall'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 330, convertito in legge 27 luglio 1994, n. 473, che nel primo comma, lettere e), i) ed l), detta la nuova disciplina degli oneri deducibili in questione.

In particolare tale disposizione prevede, alla lettera i) del primo comma, la deducibilità dal reddito complessivo delle erogazioni liberali in danaro, fino all'importo di due milioni di lire, a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana. Deducibilità, peraltro, già prevista in termini testualmente identici dall'art. 46 della legge 20 maggio 1985, n. 222 (Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi), nel quale si aggiunge soltanto che le relative modalità sono determinate con decreto del Ministro delle finanze, ripetendo alla lettera identica disposizione delle norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7, numero 6, dell'accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede.

A sua volta, la lettera l) del cit. art. 10 contempla lo stesso beneficio della deducibilità per le erogazioni liberali in danaro, di cui rispettivamente all'art. 29, secondo comma, della legge 22 novembre 1988, n. 516 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno), all'art. 21, primo comma, della legge 22 novembre 1988, n. 517 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia) e all'art. 3, secondo comma, della legge 5 ottobre 1993, n. 409 (Integrazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e la Tavola valdese, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione). Si tratta di tre confessioni religiose che hanno regolato i loro rapporti con lo Stato con distinte intese (ex art. 8, terzo comma, della Costituzione), recepite in legge, nelle quali è previsto il beneficio della deducibilità in termini (analoghi, ma) non identici, né tra loro né con riguardo a quelli contemplati dall'art. 46 della legge n. 222 del 1985 cit. in favore della Chiesa cattolica. Infatti l'art. 29 della legge n. 516 del 1988 — senza peraltro limitare il destinatario dell'elargizione ad un ente centralizzato della confessione (come invece fa l'art. 46 cit.) — prevede il beneficio per le erogazioni destinate (oltre che al sostentamento del clero, al pari dell'art. 46 cit.) anche a specifiche esigenze di culto e di evangelizzazione. Analogamente l'art. 21 della legge n. 517 del 1988 prevede anche la deducibilità di elargizioni liberali per soddisfare le esigenze di cura delle anime e di amministrazione ecclesiastica. Ancora ulteriormente differenziato è il beneficio della deducibilità riconosciuto dall'art. 3 della legge n. 409 del 1993 cit. perché, oltre al fine di culto, sono previsti anche quelli di istruzione e beneficenza nonché quelli delle Chiese e degli enti aventi parte nell'ordinamento valdese.

Infine, la lettera e) del citato art. 10, nella sua seconda parte, menziona «i contributi di cui all'art. 30 secondo comma della legge 8 marzo 1989, n. 101» ripetendo che questi contributi «sono deducibili alle condizioni e nei limiti ivi stabiliti». Disposizione — questa di cui al richiamato art. 30, secondo comma, della citata legge 8 marzo 1989, n.101 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche italiane) — la quale appunto prevede un'ulteriore ipotesi di deducibilità, che però riguarda (non più le elargizioni liberali, ma) i contributi annuali corrisposti dagli appartenenti alle comunità israelitiche ai sensi dell'art. 18 dello Statuto dell'ebraismo italiano; diversa è anche la misura del beneficio, perché l'importo di tali contributi è deducibile dal reddito complessivo imponibile (ai fini dell'I.R.Pe.F.) fino a concorrenza del dieci per cento del reddito per un importo massimo non superiore a lire settemilionicinquecentomila.

4. — Inoltre va ricordato che la normativa ora riferita, successivamente alla ordinanza di rimessione, si è arricchita di altre disposizioni — art. 16 della legge 12 aprile 1995, n.116 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia) ed art. 26 della legge 29 novembre 1995, n. 520 [Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)] — le quali prevedono ulteriori ipotesi di deducibilità delle elargizioni liberali sempre previamente concordate in intese, poi recepite in legge, tra lo Stato italiano e distinte confessioni acattoliche.

5. — A ben vedere, quindi, la censura di costituzionalità — in quanto da intendersi riferita, come si è chiarito, all'art. 10, primo comma, lettere e), i) ed l), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 — investe alcune delle ipotesi di deducibilità di elargizioni fatte in favore di confessioni religiose, le quali concorrono a comporre il più complesso e variegato quadro normativo sopra sinteticamente tracciato. Ma, pur così identificata la disposizione censurata, la questione di costituzionalità è inammissibile. Ed infatti, ove anche fosse rinvenibile in tale disposizione (la quale peraltro dovrebbe essere integrata dalle altre analoghe citate che completano il quadro normativo, ma che non potevano non restare fuori — *ratione temporis* — dalla questione come sopra sollevata) una tendenza legislativa favorevole a disciplinare in sede di intesa la deducibilità delle elargizioni liberali in esame, rispetto alla quale fosse in ipotesi configurabile una discriminazione in danno delle confessioni senza intesa, si dovrebbe comunque prendere atto che tale orientamento si è finora tradotto sempre e soltanto in specifiche discipline di attuazione di intese con singole confessioni, discipline similari ma nient'affatto sovrapponibili integralmente, sicché mancherebbe anche il modello univoco (sia quanto alle finalità, sia quanto alla natura dell'elargizione e al destinatario della stessa, sia quanto alla misura della deducibilità) che — in ipotesi con una pronuncia additiva quale è sostanzialmente quella richiesta dalla Commissione rimettente — possa estendersi ad ogni confessione senza intesa.

Alla stregua, quindi, della stessa impostazione della questione di costituzionalità come proposta dal giudice rimettente, deve constatarsi che in ogni caso la possibilità di prendere in esame la necessità di estendere alle confessioni senza intesa la attribuzione di un beneficio, che in ipotesi si assumesse essere allo stato illegittimamente limitato alle sole confessioni con intesa, è *in limine* preclusa dalla mancanza di quella «disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio» del diritto di libertà religiosa, quale è la disciplina cui ha avuto riguardo la sentenza n. 195 del 1993. Vi sono invece distinte disposizioni specifiche, aventi ciascuna un contenuto precettivo variamente modulato; contenuto che per tale specifica sua connotazione rende appunto *in limine* inutile — e quindi inammissibile — lo scrutinio di costituzionalità richiesto dalla Commissione rimettente per estenderne l'ambito di applicazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, primo comma, lett. e), i) ed l), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 8, 19 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* GRANATA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 179

*Sentenza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Previdenza e assistenza - Infortuni sul lavoro e malattie professionali in agricoltura - Proprietari, mezzadri, affittuari e loro familiari - Tutela assicurativa attribuita per un'attività lavorativa a carattere di abitudine anche se non prevalente o esclusiva - Difetto di una previsione di una norma transitoria idonea a garantire un'adeguata tutela nel passaggio dal vecchio al nuovo regime per coloro che non vertano più nelle condizioni richieste dalla nuova legge - Richiesta di sentenza additiva - Discrezionalità legislativa - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Inammissibilità.**

[D.-L. 22 maggio 1993, n. 155, art. 14, comma 1, lettera *b*), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 1993, n. 243].

(Cost., artt. 3 e 38).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* avv. Mauro FERRI;

*Giudici:* prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, 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. 14, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 maggio '1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 1993, n. 243, promosso con ordinanza emessa il 4 maggio 1995 dal pretore di Parma nel procedimento civile vertente tra Bertini Renzo e l'INAIL, iscritta al n. 828 del registro ordinanze 1995, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione dell'INAIL, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avvocato Pasquale Napolitano per l'INAIL e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di una controversia previdenziale promossa da Bertini Renzo nei confronti dell'INAIL per ottenere l'indennizzo relativo ad un infortunio sul lavoro subito in data 4 giugno 1993, il pretore di Parma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *b*), della legge 15 luglio 1993, n. 243 — *recte:* dell'art. 14, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 1993, n. 243 —, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione.

Premette il giudice *a quo*, che l'art. 205, lettera b) del testo unico n. 1124 del 1965, regolando la materia degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in agricoltura, ha stabilito che debbano godere di tale tutela anche i proprietari, mezzadri, affittuari e loro familiari, con ciò sancendo il principio per cui il lavoratore autonomo in agricoltura usufruisce della tutela assicurativa se presta attività lavorativa con carattere di abitudine, anche se non di prevalenza o esclusività.

L'art. 14, lettera b), del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito nella legge 15 luglio 1993, n. 243, ha stabilito che i lavoratori di cui alla citata lettera b) dell'art. 205 sopra richiamato vengono individuati secondo i criteri previsti dalla legge 26 ottobre 1957, n. 1047; tale previsione, dovendosi leggere in una con l'art. 2, secondo e terzo comma, della legge 9 gennaio 1963, n. 9, porta, secondo il giudice *a quo*, a ritenere che, per poter godere della tutela assicurativa, i predetti lavoratori agricoli autonomi debbano prestare la propria opera in maniera esclusiva o, almeno, prevalente.

Da tale innovazione deriva che, a decorrere dal 1° giugno 1993, coloro i quali si trovavano in condizioni di fruire della tutela assicurativa secondo la normativa previgente non possono più beneficiare della stessa se non sono in possesso dei requisiti nuovi introdotti col citato art. 14 lettera b); situazione resa ancora più ingiusta dal fatto che la legge 15 luglio 1993, n. 243 non ha previsto alcuna normativa transitoria idonea a salvaguardare le situazioni pendenti alla data di entrata in vigore della legge medesima.

Il giudice *a quo* ha richiamato le sentenze n. 822 del 1988, n. 349 e n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971 di questa Corte, secondo le quali il legislatore può incidere sfavorevolmente sui rapporti preesistenti anche in presenza di diritti soggettivi perfetti, ma la potestà di emanare norme siffatte non può trasformarsi in un regolamento arbitrario ed irrazionale della materia, tale da frustrare i più elementari principi di affidamento del cittadino nei confronti dello Stato.

2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituito l'INAIL chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata. Secondo l'ente previdenziale la norma impugnata non ha fatto altro che armonizzare la materia degli infortuni sul lavoro dei lavoratori agricoli con quella delle altre forme assicurative gestite dall'INPS, senza che l'omessa previsione di una norma transitoria possa assurgere a violazione di rilevanza costituzionale.

3. — È intervenuto anche il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo nel senso che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata. La difesa erariale ha premesso alcuni rilievi circa il contenuto dell'ordinanza di rimessione, nella quale si ravvisa mancanza di chiarezza in ordine all'interpretazione della norma impugnata. Inoltre ha osservato che il pretore non ha motivato in modo adeguato se effettivamente il ricorrente avesse o meno diritto alla prestazione assicurativa richiesta.

Quanto al merito, l'Avvocatura ha rilevato che la modifica legislativa sospettata di incostituzionalità ha prescritto per i lavoratori agricoli la possibilità di fruire dell'assistenza per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in base agli stessi criteri previsti per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia; per cui nessun problema può esistere in ordine alla mancata previsione di una norma transitoria.

4. — In prossimità dell'udienza di discussione, l'INAIL ha depositato una memoria nella quale, oltre a ribadire i precedenti rilievi, ha insistito nella declaratoria di inammissibilità della questione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il pretore di Parma dubita che l'art. 14, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito nella legge 15 luglio 1993, n. 243, nella parte in cui non prevede una norma transitoria idonea a garantire una adeguata tutela assicurativa nei confronti di quei lavoratori agricoli autonomi, quali coltivatori diretti, coloni, mezzadri che, in possesso dei requisiti richiesti dalla previgente normativa in materia di infortuni sul lavoro (abitudine dello svolgimento dell'attività agricola), nel passaggio dal vecchio al nuovo regime non si trovano più nelle condizioni richieste dalla nuova legge per fruire della tutela medesima (svolgimento di tale attività in modo esclusivo o prevalente), sia in contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione.

2. — Viene preliminarmente eccepita dall'INAIL e dall'Avvocatura dello Stato l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza della questione in quanto il giudice *a quo* — prima di dolersi che la nuova disciplina del 1993 sulla tutela infortunistica abbia frustrato l'affidamento del lavoratore ad usufruire di quanto disposto dalle norme del 1965 — avrebbe dovuto accertare che effettivamente spettasse al lavoratore la prestazione in base alla predetta normativa precedente.

L'eccezione non può essere condivisa dal momento che l'ordinanza di rimessione in realtà testualmente osserva — sia pure in modo sintetico — che «la nuova legge n. 243 del 1993 è connotata da un vuoto di tutela assicurativa contro gli infortuni nei confronti di coloro che, come il ricorrente, pur si trovavano nel possesso dei requisiti richiesti in base alla precedente normativa per godere della tutela massima, essendo iscritti ai soli fini INAIL e avendo versato i relativi contributi».

3. — Queste ultime espressioni della ordinanza di rimessione danno lo spunto per ravvisare un diverso e fondato motivo di inammissibilità, al quale sembra che anche la difesa del Presidente del Consiglio faccia riferimento quando denuncia le carenze, perplessità e contraddizioni di detta ordinanza.

Va premesso in proposito che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 311 del 1995, 822 del 1988, 349 e 36 del 1985), se «nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti», si avverte che «dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale, né arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto».

È stata altresì più volte ribadita (sentenze nn. 311 del 1995, 378 del 1994 e ordinanza n. 565 del 1987) l'inammissibilità della richiesta di un intervento da parte di questa Corte per il riconoscimento di norme transitorie di natura essenzialmente discrezionale, salvo tuttavia che tali norme si impongano per esigenze logicamente conseguenziali alla razionalità del sistema risultante dalla stessa legge o, quando le stesse siano necessarie, trattandosi solo di riconoscere ed attuare un diritto già maturato.

4. — Ed allora, per accertare se ricorrano queste ultime situazioni, o le condizioni del predetto legittimo affidamento su diritti soggettivi perfetti, o ancora l'evidente irrazionalità dell'immediato impatto della nuova disciplina su posizioni già acquisite, il giudice rimettente avrebbe dovuto preliminarmente precisare quantomeno a quale periodo e a quali fini si riferiva l'avvenuto versamento dei contributi assicurativi, ed indicare quali diritti nella specie potevano ritenersi già maturati, o se essi potevano dar luogo ad un legittimo affidamento.

Di fronte alla carenza di accertamento di questi essenziali elementi, deve ravvisarsi un difetto di motivazione sulla rilevanza, che determina l'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 1993, n. 243, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dal pretore di Parma con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 180

*Sentenza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Sanità pubblica - Regione Liguria - Sicurezza negli ambienti di lavoro - Vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria - Assistenza sanitaria ed ospedaliera - Presidi multizonali di prevenzione - Accertamenti affidati all'ufficiale sanitario del comune - Determinazione di tariffe - Deliberazione con unilaterale atto autoritativo senza intervento della volontà del privato - Natura di «prestazioni patrimoniali imposte» - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (vedi sentenze nn. 148/1979 e 64/1965) con espresso riferimento alla legittimità costituzionale in via di principio - Sufficienza dei controlli atti ad impedire che il potere di imposizione sconfini nell'arbitrio - Non fondatezza.**

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

**(Cost., art. 23).**

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* avv. Mauro FERRI;

*Giudici:* prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, 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. 27, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), dell'art. 4, numero 3, della legge della Regione Liguria 2 marzo 1973, n. 9 (*recte*: 29 marzo 1973, n. 9) (Disciplina per la Regione Liguria dell'esercizio delle funzioni trasferite o delegate dal d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera), dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 29 giugno 1981, n. 23 (Norme relative all'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria) e dell'art. 14 della legge della Regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30 (Norme per l'igiene e la sicurezza negli ambienti di lavoro e per l'organizzazione e il funzionamento dei presidi multizonali di prevenzione negli ambienti di vita e di lavoro), promosso con ordinanza emessa il 18 maggio 1995 dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria, sul ricorso proposto da Progetti e Costruzioni S.r.l. ed altra contro Unità sanitaria locale n. 14 - Genova V ed altra, iscritta al n. 799 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione della Progetti e Costruzioni S.r.l. ed altra, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 1996 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

Udito l'avvocato Massimo Luciani per la Progetti e Costruzioni S.r.l. ed altra e l'Avvocato dello Stato Plinio Sacchetto per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio amministrativo — promosso per ottenere l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale della Liguria n. 3496 del 29 luglio 1992 (avente ad oggetto la determinazione delle tariffe per gli accertamenti e per le indagini in materia di igiene e sanità pubblica espletati su interesse dei privati) e della nota di richiesta della Unità sanitaria locale di pagamento dei relativi diritti per esame del progetto in relazione ad una domanda di rilascio di concessione edilizia — il tribunale amministrativo regionale della Liguria, con ordinanza emessa il 18 maggio 1995, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), dell'art. 4, numero 3, della legge della Regione Liguria 29 marzo 1973, n. 9 (Disciplina per la Regione Liguria dell'esercizio delle funzioni trasferite o delegate dal d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera), dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 29 giugno 1981, n. 23 (Norme relative all'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria), nonché dell'art. 14 della legge della Regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30 (Norme per l'igiene e la sicurezza negli ambienti di lavoro e per l'organizzazione e il funzionamento dei presidi multizonali di prevenzione negli ambienti di vita e di lavoro). Tali norme si porrebbero in contrasto con l'art. 23 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono criteri per la determinazione delle tariffe per il rilascio del parere igienico-sanitario da parte delle U.S.L. in materia edilizia.

Secondo il rimettente, la materia rientra nel quadro degli accertamenti previsti dall'art. 220 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 — che affida all'ufficiale sanitario del comune il visto sui progetti edilizi, con la potestà da parte del prefetto di fissare le tariffe —, con funzione dapprima delegata alle regioni dall'art. 13, numero 6, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, e quindi definitivamente ad esse trasferita con il censurato art. 27 del d.P.R. n. 616 del 1977. Precisa il rimettente che tale art. 27 viene sottoposto al vaglio di questa Corte specificamente nel «punto in cui alla regione si rimette il potere di fissare le tariffe in argomento senza fornire i parametri o i criteri minimi per il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione»; criteri e parametri che sono assunti altresì nelle altre norme denunciate, nelle quali — secondo il giudice *a quo* — manca qualsiasi statuizione che vincoli l'azione della p.a., la cui discrezionalità viene così ad essere altissima.

Il collegio rimettente assimila la configurazione giuridica dei versamenti in esame a quella delle tasse sulle concessioni amministrative, costituente una forma di obbligazione pubblica che dovrebbe rientrare tra quelle governate dall'art. 23 della Costituzione, di cui questa Corte ha sempre riconosciuto una larga ricaduta, ricomprendendo sotto la sua applicazione ogni prestazione patrimoniale in cui non concorra la volontà del privato, ovvero in cui il servizio o la funzione siano richiesti alla mano pubblica unica depositaria, qualora essi siano essenziali ai bisogni della vita.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o per l'infondatezza delle questioni.

In particolare osserva l'Avvocatura generale che, in termini di rilevanza, la prospettazione offerta dal tribunale amministrativo regionale appare contraddittoria (o quantomeno ondivaga), là dove — riconosciuta l'assoluta mancanza di qualsiasi dimostrazione della dedita «concreta pretesa sproporzionata della tariffa relativa ai pareri igienico-sanitari sulle attività costruttive oggetto del ricorso», ed attribuita alla «assenza di qualsiasi statuizione» la lamentata altissima discrezionalità dell'azione amministrativa — sostanzialmente affida alla prospettata questione di costituzionalità la verifica della fondatezza della doglianza. Aggiunge, poi, che il rimettente ha errato nel censurare la norma statale *de qua*, nel cui contesto non risulta affatto demandato alla Regione il potere di imporre oneri o tariffe per il servizio di che trattasi (la cui fonte sarebbe da ricercarsi verosimilmente in altre disposizioni regionali).

Infine, l'Avvocatura generale rileva che il tipo di prestazione offerta nella fattispecie ai soggetti privati richiedenti difficilmente può essere qualificato come servizio o funzione direttamente essenziale ai bisogni della vita, e conseguentemente sottolinea la genericità ed approssimazione dell'ordinanza di rimessione là dove assimila i versamenti in questione alle tasse sulle concessioni amministrative.

3. — Si sono, altresì, costituite con atti di identico contenuto la S.r.l. Progetti e Costruzioni e l'Assedil-Associazione costruttori edili della provincia di Genova (rispettivamente ricorrente ed interventrice volontaria *ad adiuvandum* nel giudizio *a quo*), che hanno concluso per l'accoglimento delle questioni.

La difesa delle parti private rileva come le norme censurate stabiliscano solo il potere della Regione (e segnatamente della Giunta) di determinare e di aggiornare le tariffe in oggetto, senza fornire alcun parametro o alcun criterio — neppure di massima — cui ragguagliare tali determinazioni. Ciò contrasterebbe con l'interpretazione generalmente seguita da questa Corte, secondo la quale il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione implica la necessaria determinazione, da parte della fonte legislativa, di parametri di riferimento che quantomeno limitino la discrezionalità della fonte secondaria nel disciplinare puntualmente la prestazione imposta.

Tale riserva — aggiungono le parti private — deve ritenersi operante anche rispetto alle tariffe in questione, costituenti corresponsioni di denaro pretese a fronte di attività imposte dalla legge ed erogabili solo da soggetti pubblici.

In prossimità dell'udienza, le parti private hanno depositato due memorie di identico contenuto, in cui illustrano più diffusamente siffatta tesi, senza peraltro apportare nuovi elementi di giudizio.

### *Considerato in diritto*

1. — Il tribunale amministrativo regionale della Liguria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), dell'art. 4, numero 3, della legge della Regione Liguria 29 marzo 1973, n. 9 (Disciplina per la Regione Liguria dell'esercizio delle funzioni trasferite o delegate dal d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera), dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 29 giugno 1981, n. 23 (Norme relative all'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria), nonché dell'art. 14 della legge della Regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30 (Norme per l'igiene e la sicurezza negli ambienti di lavoro e per l'organizzazione e il funzionamento dei presidi multizonali di prevenzione negli ambienti di vita e di lavoro).

Tutte le norme impugnate si porrebbero in contrasto con l'art. 23 della Costituzione, in quanto non conterrebbero l'indicazione dei criteri di determinazione delle tariffe per il rilascio del parere igienico-sanitario richiesto alle Unità sanitarie locali da parte dei privati in materia edilizia, e così risulterebbe assente qualsiasi statuizione atta a vincolare l'azione della pubblica amministrazione, la quale verrebbe dunque a godere di una discrezionalità senza limiti.

2. — Preliminarmente dev'essere disattesa l'eccezione d'inammissibilità per difetto di rilevanza, la motivazione della quale — secondo l'Avvocatura dello Stato — sarebbe «contraddittoria (o quanto meno ondivaga) e quindi in ogni caso inadeguata... dal momento che il tribunale amministrativo regionale, riconosciuta l'assoluta mancanza di qualsiasi dimostrazione della "concreta pretesa sproporzionata della tariffa relativa ai pareri igienico-sanitari sulle attività costruttive oggetto del ricorso" affida alla ipotizzata questione di costituzionalità la verifica della fondatezza della doglianza».

Dalla lettura dell'ordinanza di rimessione, infatti, si evince con chiarezza come il tribunale amministrativo regionale ritenga (con valutazione condotta in base a considerazioni non implausibili e perciò sottratta al controllo di questa Corte) che — in assenza di dati fattuali da cui desumere l'invalidità della delibera regionale, avente ad oggetto la determinazione delle considerate tariffe, e della conseguente richiesta di pagamento della U.S.L. — la soluzione dei sollevati dubbi di costituzionalità delle norme censurate assuma diretta incidenza sul *thema decidendum* del giudizio amministrativo.

3. — Nel merito, le questioni sono infondate.

3.1. — Non v'è dubbio che alle tariffe in esame, siccome determinate con unilaterale atto autoritativo, alla cui adozione non concorre la volontà del privato — il quale si limita ad avvalersi di un servizio normativamente riservato alla mano pubblica, onde soddisfare un essenziale bisogno della vita, com'è quello legato al concreto esercizio dello *ius aedificandi* ed al successivo rilascio della licenza di abitabilità (v. sentenze n. 127 del 1988 e n. 72 del 1969) —, sia da attribuire la natura di prestazioni patrimoniali imposte, soggette dunque alla garanzia dettata dall'art. 23 della Costituzione.

Ma tale parametro — secondo la costante giurisprudenza di questa Corte — prevede una riserva a carattere relativo, la quale non esige che la prestazione sia imposta «per legge» (da cui risultino espressamente individuati tutti i presupposti e gli elementi), ma richiede soltanto che essa sia istituita «in base alla legge» (v. sentenze nn. 236 e 90 del 1994). Sicché la norma costituzionale deve ritenersi rispettata anche in assenza di un'espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a circoscrivere l'ambito di discrezionalità della pubblica amministrazione, purché gli stessi siano desumibili dalla destinazione della prestazione, ovvero dalla composizione e dal funzionamento degli organi competenti a determinarne la misura (v. sentenze n. 182 del 1994 e n. 507 del 1988), secondo un modulo procedimentale idoneo ad evitare possibili arbitri.

3.2. — Ciò premesso, v'è anzitutto da rilevare come alla denuncia dell'art. 27 del d.P.R. n. 616 del 1977 vada attribuito un valore puramente negativo, che non concorre certo al corretto inquadramento della complessa censura, da considerarsi indirizzata piuttosto sulla sequenza delle leggi regionali congiuntamente impugnate. Ed invero detta norma mira solo — in linea con la delega contenuta nell'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 — a completare e ridefinire il trasferimento dallo Stato alle Regioni di funzioni amministrative già delegate, relativamente alla materia *de qua*, dall'art. 13, secondo comma, numero 6, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4. Essa non contiene, neppure implicitamente, alcuna disposizione idonea ad essere interpretata come istitutiva delle menzionate tariffe per il rilascio dei pareri igienico-sanitari; sicché, per ciò stesso, non potrebbe prevederne i relativi criteri e limiti.

Il richiesto vaglio di costituzionalità va quindi focalizzato sulla normativa di fonte regionale, dopo avere ancora una volta qui ribadito che l'imposizione di una prestazione patrimoniale operata da una legge regionale è costituzionalmente legittima in via di principio (v. sentenze n. 148 del 1979 e n. 64 del 1965).

3.3. — Il denunciato art. 4, numero 3, della legge della Regione Liguria 29 marzo 1973, n. 9 prevede che «Al Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'assessore incaricato, sentita la Giunta, spetta: 3) l'approvazione delle tariffe concernenti: b) le prestazioni eseguite nell'interesse privato da parte degli ufficiali sanitari, di cui al r.d. 27 luglio 1934, n. 1256» (unica previsione, questa, evidentemente oggetto di censura, seppur non espressamente specificato).

L'art. 7 della legge della Regione Liguria 29 giugno 1981, n. 23 stabilisce, a sua volta, che «Le tariffe per gli accertamenti e per le indagini in materia di igiene e sanità pubblica, medicina legale e veterinaria espletati nell'interesse dei privati e su loro richiesta dalle unità sanitarie locali, sono stabilite dalla Giunta regionale sentito il Comitato sanitario regionale di cui all'art. 26 (modificativo dell'art. 10 della citata legge regionale n. 9 del 1973)».

Infine, l'art. 14 della legge della Regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30 dispone, al primo comma, che «Le unità sanitarie locali possono svolgere mediante i propri servizi o tramite i presidi multizonali di prevenzione: a) attività per privati e per enti pubblici nonché attività di consulenza e supporto tecnico nei confronti degli enti locali»; e sancisce, all'ultimo comma, che «Le relative tariffe, qualora non previste da specifiche norme di legge o di regolamento, sono stabilite dalla Giunta regionale, sentito il Comitato regionale richiamato all'art. 1, primo comma (ossia il Comitato regionale per la tutela della salute e per la sicurezza negli ambienti di lavoro, istituito dall'art. 3 della legge della Regione Liguria 9 settembre 1974, n. 35, come modificato dall'art. 27 della citata legge regionale n. 23 del 1981)».

3.4. — Da tutte le citate norme (susseguites nel tempo) emergono, non solo l'espressa compiuta identificazione dei soggetti tenuti alla prestazione e dell'oggetto nonché dello scopo di questa, ma implicitamente anche quei limiti e controlli sufficienti a impedire che il potere di imposizione sconfini nell'arbitrio.

È vero infatti che le tariffe debbono essere approvate dalla Giunta regionale. Ma contestualmente è per legge disposta — onde assicurare un'effettiva congrua ponderazione degli interessi coinvolti — anche la partecipazione di organi consultivi, dotati di spiccata competenza tecnica desumibile dalla loro composizione ordinaria, allargata, nei casi previsti, alla partecipazione di altri esperti o di possibili categorie interessate (v. il citato art. 3 della legge della Regione Liguria n. 35 del 1974 quanto al Comitato regionale per la tutela della salute e per la sicurezza negli ambienti di lavoro, nonché gli artt. 10 e 11 della legge della Regione Liguria n. 9 del 1973 relativamente al Comitato sanitario regionale).

Proprio la qualificazione di codesto comitato, da un lato, e la collocazione del parere nel corso del procedimento, dall'altro lato, posti in relazione con l'estrema varietà e l'ampia latitudine che la materia edilizia può presentare in quest'ambito, forniscono garanzia di oggettività nella concreta determinazione dell'onere e di adeguata ponderazione tecnica dei molteplici elementi implicati nella valutazione. La quale — occorre sottolineare — presuppone che vengano motivatamente comparati i costi reali e i corrispettivi poi indicati, restando anche sotto tale profilo soggetta ai controlli, non escluso quello giurisdizionale, generalmente previsti per i provvedimenti determinativi della pubblica amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), dell'art. 4, numero 3, della legge della Regione Liguria 29 marzo 1973, n. 9 (Disciplina per la Regione Liguria dell'esercizio delle funzioni trasferite o delegate dal d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera), dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 29 giugno 1981, n. 23 (Norme relative all'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria) e dell'art. 14 della legge della Regione Liguria 11 giugno 1984, n. 30 (Norme per l'igiene e la sicurezza negli ambienti di lavoro e per l'organizzazione e il funzionamento dei presidi multizonali di prevenzione negli ambienti di vita e di lavoro), sollevate, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale della Liguria, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* RUPERTO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

96C0831

N. 181

*Sentenza 27-31 maggio 1996*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Ordinamento penitenziario - Beneficio del permesso premio da parte di persona condannata per il reato di rapina aggravata - Precedente revoca della misura alternativa alla detenzione della semilibertà per gravi indizi relativi alla commissione di altre rapine - Effetti preclusivi - Non operatività per intervenuta sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto - Omessa previsione - Erroneità dei presupposti interpretativi da parte del giudice *a quo* - Non fondatezza.**

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, primo e secondo comma).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* avv. Mauro FERRI;

*Giudici:* prof. Luigi MENGONI, 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. 58-*quater*, commi 1 e 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso con ordinanza emessa il 19 luglio 1995 dal magistrato di sorveglianza di Alessandria nell'istanza proposta da Roviera Marino, iscritta al n. 538 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Udito nella camera di consiglio del 17 aprile 1996 il Giudice relatore Giuliano Vassalli.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il magistrato di sorveglianza di Alessandria, chiamato a pronunciarsi sulla istanza diretta ad ottenere un permesso premio, presentata da detenuto condannato per uno dei reati previsti dall'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (precisamente, per il reato di rapina aggravata), a cui era stata revocata la misura alternativa alla detenzione della semilibertà con provvedimento del 25 ottobre 1994 del tribunale di sorveglianza di Torino perché sussistevano a suo carico gravi indizi di colpevolezza in ordine alla commissione di altre rapine, rilevava che l'istanza avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile; infatti, a norma dell'art. 58-*quater*, comma 3, l'interessato avrebbe potuto di nuovo aver accesso al beneficio del permesso premio soltanto il 25 ottobre 1997 (tre anni dalla data del provvedimento di revoca della misura alternativa), nonostante fosse stato assolto in ordine ai fatti per i quali la revoca era stata disposta. E ciò perché l'interpretazione giurisprudenziale è nel senso che se non sia stata proposta impugnazione avverso il provvedimento di revoca della misura alternativa gli effetti di essa permangono qualunque sia la sorte dell'eventuale procedimento penale che ha provocato la revoca.

Tanto premesso, ha, con ordinanza del 19 luglio 1995, sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 58-*quater*, commi 1 e 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, nella parte in cui non prevede «che l'effetto preclusivo indicato nelle suddette norme non opera nei casi in cui, dispostasi la revoca di una misura alternativa per sussistenza di indizi di colpevolezza a carico del condannato, in relazione al procedimento penale pendente, intervenga sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto».

L'art. 27, terzo comma, della Costituzione sarebbe violato profilandosi un irragionevole ostacolo al perseguimento della finalità rieducativa della pena.

Risulterebbe vulnerato anche il principio di eguaglianza per l'irrazionale equiparazione della disciplina della revoca di misure alternative per soggetti poi assolti che non abbiano impugnato il provvedimento di revoca alla disciplina della revoca stessa nei confronti di soggetti condannati con sentenza definitiva per comportamenti illeciti tenuti nel corso di esecuzione della misura.

2. — Nel giudizio davanti alla Corte non si è costituita la parte privata né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Considerato in diritto*

1. — Il magistrato di sorveglianza di Alessandria dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, della legittimità dell'art. 58-*quater*, commi 1 e 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, nella parte in cui «non prevedono che l'effetto preclusivo indicato nelle suddette norme non opera nei casi in cui, dispostasi la revoca di una misura alternativa per sussistenza di indizi di colpevolezza a carico del condannato, in relazione a procedimento penale pendente, intervenga sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto».

Più in particolare, richiesto della concessione di un permesso premio da parte di persona condannata per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 (precisamente il delitto di rapina aggravata), persona alla quale era stata revocata dal tribunale di sorveglianza la misura alternativa alla detenzione della semilibertà per la sussistenza a suo carico di gravi indizi di colpevolezza relativamente alla commissione di altre rapine, dalle quali

era stato successivamente assolto con sentenza del tribunale di Milano in data 16 maggio 1995, il giudice *a quo*, premesso che la richiesta sarebbe da ritenere ugualmente inammissibile operando la rigorosa preclusione derivante dalle norme denunciate, ravvisa nell'assetto normativo così censurato violazione, oltre che del principio della funzione rieducativa della pena, anche dell'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevole equiparazione dell'identico regime preclusivo discendente dalla revoca di misure alternative alla detenzione nei confronti di soggetti poi assolti relativamente ai reati che avevano provocato la cessazione della misura, a quello operante nei riguardi di chi, invece, in ordine a tali reati abbia riportato condanna.

L'impossibilità di conseguire il beneficio troverebbe, peraltro, un'univoca conferma interpretativa nella giurisprudenza della Corte di cassazione, ricordata dal rimettente, attenta a precisare come la decisione assolutoria non rimuove gli effetti dell'ordinanza di revoca della semilibertà, divenuta esecutiva per non essere stata impugnata. Cosicché, solo nel caso in cui il condannato abbia proposto ricorso per cassazione avverso l'ordinanza di revoca della misura sarebbe divenuto possibile accedere al richiesto beneficio.

2. — La questione non è fondata per essere erroneo proprio il presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo*. Donde la necessità di individuare gli esatti passaggi ermeneutici che il rimettente avrebbe dovuto percorrere.

3. — Come è noto, l'art. 58-*quater*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 preclude l'ammissione al lavoro esterno, ai permessi premio, all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare ai condannati per uno dei delitti previsti dall'art. 4-*bis*, comma 1, della stessa legge, che abbiano posto in essere una condotta punibile *ex art.* 385 del codice penale. Un divieto che opera per il periodo di tre anni da quando è stata posta in essere la condotta di evasione (art. 58-*quater*, comma 3).

L'art. 58-*quater*, comma 2, stabilisce, a sua volta, lo stesso divieto nei confronti dei condannati a cui sia stata revocata una misura alternativa ai sensi degli artt. 47, undicesimo comma (affidamento in prova al servizio sociale: nel caso in cui il comportamento del soggetto, contrario alle leggi o alle prescrizioni dettate, appaia incompatibile con la prosecuzione della prova), 47-*ter*, comma 6 (detenzione domiciliare: se il comportamento del soggetto, contrario alle leggi o alle prescrizioni dettate, appare incompatibile con la prosecuzione delle misure), 51, primo comma (semilibertà: il provvedimento può essere in ogni tempo revocato quando il soggetto non si appalesi idoneo al trattamento). In tali casi il divieto dei benefici opera sempre per un periodo di tre anni decorrenti, però, da quando è stato emesso il provvedimento di revoca (art. 58-*quater*, comma 3).

Ciò per sottolineare, anzitutto, come i provvedimenti di revoca di cui all'art. 58-*quater*, comma 1, sono (o possono essere) pronunciati — salvo che per chi abbia posto in essere una condotta punibile a norma dell'art. 385 del codice penale — non in conseguenza di contegni oggetto di una specifica descrizione normativa, ma per comportamenti genericamente incompatibili (o inidonei) con la prosecuzione delle misure. E fra tali comportamenti è sicuramente da annoverare la addebitata commissione di un fatto reato, tanto più quando, come nel caso all'esame del giudice *a quo*, la fattispecie criminosa contestata rientri nelle previsioni del comma 1 dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975.

Ne deriva che quando il comportamento esaurisca la sua significazione debordante dalle esigenze del trattamento nella commissione di un fatto reato, l'accertamento della sussistenza delle condizioni che integrano la revoca non può essere attribuita alla cognizione del magistrato di sorveglianza al quale, però, è da ritenere, spetta la verifica — in relazione alla tipologia di reato addebitato e alle circostanze del fatto — in ordine alla sussistenza delle condizioni previste dagli artt. 47, undicesimo comma, 47-*ter*, comma 6, e 51, primo comma, della legge n. 354 del 1975, prima di adottare il provvedimento di sospensione cautelativa (art. 51-*ter*) che deve, a sua volta, essere «ratificato» dal tribunale di sorveglianza competente per la revoca della misura (art. 70, primo comma).

Il tutto alla stregua della linea interpretativa pressoché costante in giurisprudenza, nel senso che possono essere valutati fatti storici costituenti ipotesi di reato riferibili al condannato, senza necessità di attendere la definizione del relativo procedimento, indipendentemente dalla circostanza che dal comportamento contestato possa derivare o no una condanna penale; perché ciò che conta è la valutazione della condotta del condannato al fine di stabilire se lo stesso — prescindendo dall'accertamento giudiziale della sua responsabilità — sia meritevole dei benefici penitenziari alternativi alla detenzione. Una linea che parrebbe escludere soluzioni alternative, sia perché

il decreto del magistrato di sorveglianza è destinato ad essere caducato ove il provvedimento di revoca del tribunale non intervenga entro trenta giorni dalla sospensione della misura sia perché la legge non pare autorizzare il tribunale di sorveglianza a sospendere la decisione.

Vero è che avverso il provvedimento di revoca è consentito il ricorso per cassazione; ma in tale sede le censure che alla Corte di cassazione sarà consentito prendere in esame non potranno che investire l'assenza dei presupposti per la revoca (nei termini peraltro genericamente indicati dagli artt. 47, primo comma, 47-ter, comma 6, 51, primo comma, della legge n. 354 del 1975).

Fa da sola eccezione al detto regime, sempre nell'ipotesi in cui il presupposto da cui è scaturita la revoca della misura si esaurisca nell'addebito di un fatto costituente reato, la disciplina dettata relativamente al delitto di evasione. L'art. 51, quarto comma, ha, infatti, previsto, in via preliminare, come effetto della denuncia per il reato di cui all'art. 385 del codice penale esclusivamente la sospensione della semilibertà e, solo in conseguenza della condanna, la revoca della misura.

4. — L'effetto ineludibilmente preclusivo additato dal giudice *a quo* deriva da una non corretta individuazione del regime normativo ed in particolare dei rapporti tra revoca della misura e successiva possibilità di accesso ai benefici di cui all'art. 58-*quater*, comma 1.

Per restare alla misura della semilibertà, è chiaro che l'inidoneità al trattamento determinata da addebiti non costituenti reato assume i medesimi connotati finalistici rispetto all'inidoneità determinata dall'elevazione di un'imputazione per un fatto costituente reato. Quelli che divergono sono, però, almeno in taluni casi, i poteri cognitori spettanti al tribunale di sorveglianza. Nel primo caso, infatti, ci si troverà in presenza di una *cognitio plena*, destinata a coinvolgere il fatto addebitato in tutta la sua rilevanza funzionale; nel secondo caso, invece, non potrà scaturire che un giudizio meramente incidentale sull'effettiva consistenza del fatto contestato; ma in entrambi i casi in relazione ad esigenze che appartengono esclusivamente alle finalità del trattamento.

Ne consegue che quando la revoca è determinata da una causa «generica», la questione, assumendo per il tribunale di sorveglianza carattere principale, comporta, almeno di norma, il passaggio in giudicato della relativa statuizione ove avverso di essa non venga proposto ricorso per cassazione. Quando, invece, la revoca derivi da un comportamento costituente reato e il tribunale la disponga solo per la gravità e le caratteristiche di esso in relazione alle esigenze del trattamento, la statuizione, considerata la sua natura incidentale, viene resa soltanto *rebus sic stantibus*, donde la successiva incidenza della decisione sul fatto-reato ove questa si sostanzi in una pronuncia proscioglitrice e sempre ferma restando per il tribunale di sorveglianza la possibilità di ponderare il fatto in tutte quelle connotazioni che possano incidere sul trattamento.

5. — Dalle considerazioni che precedono può quindi ricavarsi una prima essenziale conclusione. Che, cioè, la disposizione del comma 2 dell'art. 58-*quater* (così come quella del comma 1 dello stesso articolo) sia stata non del tutto correttamente chiamata in causa, proprio perché l'impossibilità di usufruire dei «benefici» rappresenta esclusivamente la conseguenza della revoca delle misure alternative.

Dunque, poiché gli effetti derivanti dall'art. 58-*quater*, commi 1 e 2, scaturiscono soltanto dalla revoca di tali misure, è al terzo comma dello stesso articolo che sarà necessario soprattutto aver riguardo oltre che al regime della revoca delle misure alternative quale delineato dai più volte ricordati artt. 47, undicesimo comma, 47-ter, comma 6, e 51, primo comma, della legge n. 354 del 1975.

Vero è che il giudice *a quo* ha fondato il giudizio di inammissibilità della richiesta su quella interpretazione della Cassazione la quale ha affermato che, essendo ormai la revoca divenuta definitiva, per la forza di giudicato della statuizione del tribunale di sorveglianza, non sarebbe consentito l'accesso ai benefici se non decorsi i termini indicati nel comma 3 dello stesso art. 58-*quater* (Sez. I, 9 marzo 1994, Curti). Ma occorre sottolineare come in quella occasione oggetto del gravame era — piuttosto che gli effetti conseguenti alla revoca della misura — la revoca della misura stessa.

Una linea, tuttavia, quella ora segnalata, da ritenere tutt'altro che costante nella giurisprudenza della Corte di cassazione che, in una diversa occasione, chiamata a decidere su un ricorso con il quale il condannato aveva censurato il provvedimento del tribunale di sorveglianza che aveva disatteso la richiesta di ripristino della semilibertà, revocata per un fatto reato in ordine al quale era intervenuta sentenza di assoluzione, anziché richiamarsi alla definitività del provvedimento, ha annullato la relativa ordinanza perché l'indagine che va condotta per stabilire se il detenuto sia meritevole della misura «verte sui risultati del trattamento individualizzato e sull'esistenza delle condi-

zioni che possano garantirne un graduale reinserimento nella società». E, proprio dando rilievo alla sentenza di assoluzione per il reato che aveva provocato la revoca della misura, la Cassazione ha ritenuto «non corretta e non coerente la motivazione posta a fondamento del provvedimento di rigetto» (Sez. I, 27 aprile 1993, Pastafiglia). Così da ribadire come, attesa la natura incidentale della revoca della misura quando venga disposta per l'accusa di un reato, allorché intervenga pronuncia di assoluzione il tribunale è tenuto a verificare se una simile decisione debba o no incidere sulla revoca della misura, consentendo in tal modo il ripristino della misura stessa.

Solo per tale via sarà poi possibile conseguire, anche prima del termine indicato dall'art. 58-*quater*, comma 3, della legge n. 354 del 1975, l'accesso ai benefici di cui al comma 1 dello stesso articolo.

6. — Possono, pertanto, cogliersi agevolmente gli errori interpretativi in cui è caduto il giudice *a quo*.

Il primo di essi va individuato nell'aver sollevato la questione di legittimità costituzionale della norma che non consente l'accesso ai benefici di cui all'art. 58-*quater*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 in caso di revoca della misura alternativa alla detenzione senza previamente verificare — e sulla base del complessivo assetto interpretativo in materia derivante soprattutto dall'esame della giurisprudenza, ma attestandosi ad una isolata pronuncia della Corte di cassazione — se un'ipotetica riammissione ai detti benefici non richieda la rimozione di quel presupposto ostativo che è costituito dalla revoca della misura.

Così da incorrere in un'ulteriore deviazione ermeneutica, per essersi arrogato poteri che, comunque, richiedendo una valutazione dei presupposti ostativi, non possono che competere al tribunale di sorveglianza.

Da ciò è derivato un ulteriore vizio interpretativo indotto dalla giurisprudenza indicata dal giudice *a quo*. Quello, cioè, di ravvisare nelle pronunce del tribunale di sorveglianza in tema di revoca delle misure alternative la produzione degli effetti propri del giudicato. Senza in alcun modo considerare che mentre tale effetto è, di norma, consequenziale all'accertamento della impossibilità di proseguire nel trattamento derivante da fatti in ordine ai quali il tribunale di sorveglianza dispone di una *cognitio plena*, diversa è la situazione che si realizza quando l'interruzione del trattamento derivi da un fatto costituente reato che esaurisca l'intera valenza della interruzione del trattamento penitenziario.

In tal caso, proprio perché la cognizione del tribunale di sorveglianza non può che ridursi ad un giudizio incidentale limitato alle esigenze teleologiche del trattamento (significativo è, sul punto, il richiamato regime adottato in ordine alla misura della semilibertà in caso di reato di evasione alla stregua dell'art. 51, quarto comma, della legge n. 354 del 1975), essendo riservata alla cognizione del giudice penale la verifica della sussistenza del reato, appare evidente che la revoca della misura, da cui dipende l'impossibilità di accesso ai benefici di cui all'art. 58-*quater*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, non potrà che commisurare la sua efficacia preclusiva all'esito del giudizio sul fatto reato; sempre ferma restando, ovviamente, la cognizione specifica del tribunale di sorveglianza in ordine ai profili che, nonostante l'assoluzione dell'imputato, possono acquisire una valenza ai fini della riammissione al beneficio.

Il tutto senza che possa assumere rilievo di sorta la circostanza che il condannato abbia provveduto a proporre ricorso per cassazione avverso il provvedimento di revoca, considerati sia i tempi per l'accertamento del reato sia la quasi paradigmatica legittimità, allo stato, di un provvedimento di revoca: donde il rigetto del ricorso quando questo sia stato disposto per fatti di rilevanza penale direttamente incidenti sulla prosecuzione del trattamento.

Che tutto ciò, del resto, risulti conforme al sistema della efficacia delle pronunce di revoca deriva chiaramente dal fatto che la privazione del trattamento non può conseguire se non ad un comportamento addebitabile al condannato e che comunque l'effetto di essa deve essere proporzionato (oltre che al *quantum* di afflittività che da essa è derivato) alla gravità oggettiva e soggettiva del comportamento che ha determinato la revoca (v. sentenza n. 306 del 1993).

7. — Sancita così l'impossibilità di conseguire direttamente dal magistrato di sorveglianza la riammissione di benefici, l'unica via percorribile al fine di proteggere adeguatamente le finalità di risocializzazione che sono alla base delle misure previste dall'art. 58-*quater*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 è quella di chiedere al tribunale di sorveglianza, sulla base dell'avvenuto proscioglimento, l'eliminazione del provvedimento di revoca a suo tempo disposto.

La norma denunciata si sottrae pertanto alla censura di legittimità, con riferimento sia all'art. 3 che all'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-quater, commi 1 e 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal magistrato di sorveglianza di Alessandria con ordinanza del 19 luglio 1995.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

96C0832.

N. 182

*Sentenza 27-31 maggio 1996*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo civile - Sospensione facoltativa dell'ulteriore istruzione disposta dal collegio che abbia emesso sentenza non definitiva in pendenza di appello avverso quest'ultima - Necessità di istanza concorde delle parti e non solo di quella interessata - Ampia discrezionalità del legislatore nel conformare il processo (vedi sentenza della Corte n. 471/1992) - Equilibrato bilanciamento tra l'interesse a non compiere un'attività istruttoria eventualmente inutile e l'esigenza di prosecuzione in funzione dell'eventuale sviluppo della sequenza dei gravami - Richiesta di sentenza additiva - Non fondatezza.**

(C.P.C., art. 279, quarto comma, seconda parte).

(Cost., artt. 3 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* avv. Mauro FERRI;

*Giudici:* prof. Luigi MENGONI, 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. 279, quarto comma, seconda parte, del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 28 giugno 1995 dal giudice istruttore del tribunale di Casale Monferrato nel procedimento civile vertente tra Gatti Laura e Badarello Anna ed altro, iscritta al n. 583 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Udito nella camera di consiglio del 17 aprile 1996 il giudice relatore Cesare Ruperto.

*Ritenuto in fatto*

Il tribunale di Casale Monferrato, in un giudizio di divisione ereditaria, dopo aver emesso sentenza non definitiva sui capi di domanda relativi alla titolarità dei diritti sui beni, rimetteva la causa, con separata ordinanza, al giudice istruttore perché procedesse ad ulteriore istruttoria in ordine ad alcuni aspetti, prevalentemente tecnici, della controversia. Avverso la predetta sentenza proponevano appello immediato alcune delle parti, che avanzavano altresì istanza di sospensione dell'istruttoria al giudice istruttore. Quest'ultimo, preso atto dell'opposizione della controparte, rigettava la richiesta, disponendo la nomina di un consulente tecnico.

Dopo una serie di differimenti dell'udienza derivanti dalla difficoltà di acquisire i fascicoli di parte depositati presso la corte di appello, il giudice istruttore, a fronte di una nuova richiesta di sospensione, con ordinanza emessa il 28 giugno 1995, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 279, quarto comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui subordina il potere del giudice istruttore di sospendere la prosecuzione dell'ulteriore istruttoria della causa sino alla definizione dell'appello avverso sentenza non definitiva, all'istanza concorde delle parti, anziché alla richiesta della (sola) parte interessata.

Il rimettente, dopo aver rilevato che il provvedimento negatorio della sospensione è astrattamente revocabile, premette che tra l'oggetto del contendere in appello e quello della residua lite pendente in primo grado vi è rapporto di dipendenza, ma osserva che la norma impugnata subordina la sospensione della prosecuzione dell'ulteriore istruzione alla concorde istanza delle parti. Così disponendo, la norma stessa evidenzerebbe anzitutto un difetto di ragionevolezza, in quanto equipara una situazione processuale simile a quella posta a base della sospensione necessaria *ex art. 295 cod. proc. civ.* — in cui il giudice può sospendere, anche d'ufficio, il processo — a quella della sospensione così detta volontaria *ex art. 296 cod. proc. civ.*, che richiede l'istanza di tutte le parti.

Inoltre, se si pone mente al contenuto dell'art. 129-bis disp. att. cod. proc. civ. — che in caso di ricorso per cassazione avverso la sentenza di riforma di sentenza non definitiva subordina la sospensione dell'istruzione ulteriore, oltre che al vincolo di dipendenza logica delle *res judicandae*, all'istanza di una sola parte interessata — si rileva come tale regola sia modellata su un regime processuale che configurava come provvisoriamente esecutiva *ex lege* soltanto la sentenza di secondo grado. Ma in ragione delle modifiche degli artt. 337, primo comma, e 282 cod. proc. civ., potrebbe accadere che in tempi anche ravvicinati si producano due dispositivi entrambi dotati di pari forza esecutiva, uno dei quali, quello cioè definitivo di primo grado, contrastante nei suoi presupposti logici con quanto deciso dal giudice di grado superiore. Rafforzerebbe tale tesi anche la nuova formulazione dell'art. 336, secondo comma, cod. proc. civ., secondo cui gli effetti della riforma si estendono ad atti e provvedimenti dipendenti dalla sentenza riformata indipendentemente dal passaggio in giudicato della sentenza di appello.

Ulteriore *tertium comparationis* sarebbe poi fornito dal combinato disposto degli artt. 187, secondo e terzo comma, e 189 cod. proc. civ. (cui andrebbe aggiunto l'art. 190-bis per i nuovi processi), che affidano all'apprezzamento del solo giudice istruttore se richiedere una decisione definitiva su questioni pregiudiziali o preliminari per evitare inutili attività istruttorie ulteriori, oppure se correre il rischio di compiere le stesse nella prospettiva di pervenire ad una decisione piena e definitiva nel merito.

La norma impugnata contrasterebbe infine con l'art. 97 della Costituzione, in quanto il vincolo imposto dal giudice istruttore di optare per la sospensione — ove ricorra il citato nesso di dipendenza — solo in presenza di istanza concorde, lo costringerebbe a compiere attività che *ex post* potrebbero rivelarsi, oltre che costose, perfettamente improficue ai fini di una decisione definitiva.

*Considerato in diritto*

1. — Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 279, quarto comma, seconda parte, cod. proc. civ., là dove richiede l'istanza concorde delle parti, e non già della sola parte interessata, affinché sia sospesa l'ulteriore istruzione disposta dal collegio che abbia emesso sentenza non definitiva, in pendenza di appello avverso quest'ultima.

La norma si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per irragionevolezza, equiparando «una situazione processuale pressoché simile a quella posta dall'ordinamento alla base della sospensione necessaria di cui all'art. 295 cod. proc. civ. — per la quale il giudice può disporre la sospensione anche d'ufficio... — viceversa a quella della sospensione così detta volontaria di cui all'art. 296 cod. proc. civ. — che richiede l'istanza di tutte le parti, rimettendo ogni decisione del giudice istruttore a mere ragioni di opportunità —»; nonché con l'art. 97 della Costituzione, imponendo «al giudice istruttore di compiere attività che, come nel caso di specie, potrebbero *ex post* rivelarsi, oltre che costose, perfettamente improficue ai fini di una decisione definitiva».

2. — La questione non è fondata.

2.1. — La sospensione facoltativa prevista dalla norma impugnata consegue direttamente alla possibilità di proporre appello immediato avverso le sentenze non definitive, introdotta nel codice di rito dalla legge 14 luglio 1950, n. 581, la quale ha modificato il testo originario degli artt. 339 e 340 cod. proc. civ., lasciando solo come facoltà della parte soccombente il differimento dell'appello avverso le sentenze parziali, che prima potevano invece essere impugnate soltanto insieme con la sentenza definitiva.

L'innovazione pose l'esigenza di coordinare, nel quadro della formale unità del processo, il giudizio di primo grado con l'esito che l'appello immediato può spiegare sull'ulteriore corso di esso. Il legislatore, onde prevenire la possibile caducazione dell'ulteriore attività compiuta sulla base della sentenza parziale, avrebbe potuto provvedere disponendo la sospensione necessaria del giudizio dipendente, sino alla formazione del giudicato sulla questione pregiudiziale risolta con la sentenza parziale impugnata. In tal modo avrebbe realizzato in pieno il principio di economia processuale, però sacrificando la posizione della parte provvisoriamente vittoriosa. Ma in modo egualmente non irrazionale avrebbe potuto lasciare che comunque il giudizio di primo grado procedesse autonomamente sino alla sentenza definitiva, col rischio che questa potesse rimanere travolta dall'esito finale dell'impugnazione della sentenza parziale.

Il legislatore del 1950 optava per la seconda soluzione, debitamente corretta, introducendo appunto nell'art. 279 cod. proc. civ. la norma ora denunciata (e, simmetricamente, con riguardo al caso di pendenza del ricorso per cassazione avverso la sentenza parziale emessa in grado d'appello, inserendo l'art. 123-*bis* nelle disposizioni d'attuazione, di egual contenuto). Attraverso poi la novellazione anche dell'art. 336, secondo comma, cod. proc. civ., recuperava pienamente la coerenza del sistema delle impugnazioni — scompaginato nelle sue linee originarie con l'introduzione dell'appello immediato — disponendo che la riforma estendesse i suoi effetti ai provvedimenti e agli atti dipendenti dalla sentenza riformata, solo dopo il suo passaggio in giudicato, e in tal modo escludendo un costante immediato adeguamento di quei provvedimenti ed atti.

Con la successiva modifica del citato art. 336, secondo comma — che la legge n. 353 del 1990 ha ripristinato nel testo originario, svincolando così dalla necessità del passaggio in giudicato della sentenza di riforma la menzionata estensione dei suoi effetti — è stata bensì incrinata la coerenza di cui s'è detto, ma senza alcun riflesso logico sistematico, ai fini che qui interessano, sulla norma dell'art. 279, quarto comma, poiché immutato è rimasto l'ambito dell'efficacia caducatoria derivante dalla riforma pronunciata con la sentenza d'appello, essendosene solo anticipati gli effetti al momento della pubblicazione.

2.2. — La norma denunciata, che non ha subito ulteriori modificazioni, nel richiedere la concorde istanza delle parti — perché il giudice istruttore, «qualora ritenga che i provvedimenti dell'ordinanza collegiale siano dipendenti da quelli contenuti nella sentenza impugnata», possa «disporre... che l'esecuzione o la prosecuzione dell'ulteriore istruttoria sia sospesa sino alla definizione del giudizio di appello» — salvaguarda la posizione della parte rimasta vincitrice relativamente alla pronuncia di primo grado.

La *ratio* del meccanismo legislativamente predisposto è quella di escludere che la possibilità d'impugnazione immediata rallenti il corso del processo per il solo fatto della pendenza del gravame. L'eventualità di un accoglimento di questo deve cioè essere tale da indurre a richiedere la sospensione anche la parte che si giova dell'assunzione della prova dipendente dalla (ad essa favorevole) sentenza non definitiva. E il giudice è chiamato solo ad una valutazione del legame tra l'istruttoria che dovrebbe aver corso e l'idoneità della possibile riforma della sentenza appellata a vanificarla del tutto: così descrivendosi una sorta di unanimità dei soggetti del processo, nell'assumersi il rischio di blocco del medesimo.

Per tale via lo strumento della sospensione si adegua alle molteplici possibili articolazioni del rapporto di pregiudizialità-dipendenza, e consente di evitare che il mezzo di immediato gravame si risolva in un ulteriore intralcio processuale: salvi i casi in cui attraverso la sentenza di riforma si determini automaticamente la decisione della causa dipendente, come quando le sentenze che abbiano rigettato eccezioni pregiudiziali di rito o preliminari di merito siano idonee a definire il giudizio. Proprio il carattere radicale di tali ultime ipotesi — rispetto ad altri casi, in cui il vincolo di dipendenza comporta soltanto diversi criteri decisori per la domanda introdotta in primo grado — può determinare il venir meno della fisiologica contrapposizione degli interessi delle parti, in una prospettiva di attesa analoga a quella posta a base dell'art. 296 cod. proc. civ., con l'operatività correlativa della riassunzione *ex art. 125-bis disp. att. cod. proc. civ.*

2.3. — Così individuata la matrice logico-sistematica della norma, è da escludere la prospettata irragionevolezza di questa: irragionevolezza, che costituisce l'unico limite all'ampia discrezionalità del legislatore nel conformare il processo, più volte affermata da questa Corte (v., *ex plurimis*, sentenza n. 471 del 1992). Il meccanismo predisposto appare come la risultante di un equilibrato bilanciamento tra l'interesse a non compiere un'attività istruttoria che potrebbe alla fine rivelarsi inutile e l'esigenza di proseguire ulteriormente secondo le coordinate espresse dalle decisioni del collegio, ma anche in funzione dell'eventuale sviluppo della sequenza dei gravami.

Alla luce di tali premesse, risulta parimenti l'inconsistenza delle censure espresse dal giudice *a quo* con specifico riferimento ad altre norme richiamate quali *tertia comparationis*.

2.3.1. — Il rimettente richiama anzitutto l'art. 295 cod. proc. civ. e lamenta la diversità di disciplina «per una situazione processuale pressoché simile». Ma, a parte il rilievo circa la non confrontabilità tra quella disciplina, che postula la pendenza di un'altra controversia, e la vicenda processuale *de qua*, tutta interna al processo, deve osservarsi che proprio la recente riforma della norma citata, nell'attenuare il nesso di pregiudizialità penale in consonanza con l'autonomia voluta dal nuovo codice di procedura penale per le azioni civili restitutorie e risarcitorie, ha espresso, più in generale, il disfavore nei confronti del fenomeno sospensivo in quanto tale. Orientamento, quest'ultimo, che ha condotto altresì la giurisprudenza a limitare le ipotesi di sospensione necessaria ai soli casi di pregiudizialità tecnica ed a quelli in cui sia la legge a prevedere che il giudicato di una causa si imponga sull'altra.

Non può poi trascurarsi di osservare come l'esercizio del potere *ex art. 295 cod. proc. civ.* trovi un suo strumento di controllo nel regolamento necessario di competenza ora espressamente previsto dall'art. 42 cod. proc. civ., così saldandosi il sistema in una sua propria compiutezza, dalla quale esula del tutto, quanto a presupposti ed esiti, la norma denunciata. E, del resto, lo stesso rimettente non chiede che questa Corte riporti col suo intervento additivo la fattispecie sotto la disciplina del citato articolo.

2.3.2. — A conclusioni analoghe, in termini di non comparabilità, è agevole pervenire con riguardo all'art. 129-*bis* disp. att. cod. proc. civ., anch'esso richiamato nell'ordinanza di rimessione: preliminarmente chiarendosi, peraltro, che deve prescindersi — ai fini dello scrutinio costituzionale da operare considerando tale norma quale *tertium comparationis* — dal quesito se il suo ambito applicativo sia da ritenere implicitamente modificato a seguito della recente riforma del processo civile, dalla quale il giudice *a quo* trae spunto con riguardo alla generalizzata provvisoria esecutività riconosciuta alle sentenze di primo grado ed al nuovo testo dell'art. 336 cod. proc. civ. in tema di effetti espansivi esterni della sentenza di appello.

L'ipotesi di pendenza del gravame, descritta dalla norma denunciata, e il diverso caso previsto dal citato art. 129-*bis*, in cui la riforma della sentenza parziale di primo grado è già intervenuta, e pende il ricorso per cassazione avverso la sentenza di appello, sono con tutta evidenza nettamente distinti. La diversa scansione temporale ben giustifica, nell'ipotesi di cui all'art. 279, un'altra ottica in cui valutare la sorte dell'istruttoria di primo grado, affidando la sospensione all'apprezzamento e quindi all'istanza di una sola parte (soccumbente in appello), oltre che al giudizio del giudice istruttore sul vincolo di dipendenza.

2.3.3. — Ancor meno pertinente si appalesa infine il richiamo agli artt. 187, secondo e terzo comma, 189 e 190-*bis* cod. proc. civ. Questi infatti attribuiscono al giudice istruttore poteri che attengono alla conduzione del processo collocandosi in un momento processuale diverso rispetto a quello in argomento, caratterizzato dalla concomitante presenza di una sentenza non definitiva e di un'ordinanza correlata che conforma l'istruttoria ulteriore, nonché dalla pendenza di un gravame immediato.

2.4. — Quanto all'ulteriore parametro costituito dall'art. 97 della Costituzione, basti rilevare come questa Corte abbia costantemente affermato che il principio di buon andamento e dell'imparzialità della amministrazione, è bensì riferibile anche agli organi di amministrazione della giustizia, ma riguarda esclusivamente le leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, rimanendo invece del tutto estraneo al tema dell'esercizio della funzione giurisdizionale (v., da ultimo, sentenze nn. 84 del 1996 e 313 del 1995 e ordinanza n. 69 del 1996).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 279, quarto comma, seconda parte, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal giudice istruttore del tribunale di Casale Monferrato, con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* RUPERTO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

96C0833

N. 183

*Ordinanza 27-31 maggio 1996*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Reati militari - Renitenza alla leva - Concessione d'ufficio del beneficio della sospensione condizionale della pena - Persistenza nel rifiuto del servizio di leva - Ripetuta sottoponibilità a procedimento penale del medesimo soggetto già condannato - Possibilità di plurime condanne e pene - Disposizione della trattazione dinanzi alla medesima Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo e terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772.**

**(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, secondo e terzo comma; c.p., art. 163 e segg.).**

**(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 del combinato disposto degli articoli 8, secondo e terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza) e 163 e seguenti del codice penale, promosso con ordinanza emessa il 19 giugno 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Roma nel procedimento penale a carico di Rombi Gennaro, iscritta al n. 529 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione di Rombi Gennaro nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 1996 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Roberto Lorenzini e Mauro Mellini per Rombi Gennaro, e l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto che con ordinanza del 19 giugno 1995, il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma risultante dal combinato disposto degli articoli 8, secondo e terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza) e 163 e seguenti del codice penale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione nonché al principio della finalità rieducativa della pena, nella parte in cui si prevede «che, a fronte della concessione di ufficio della sospensione condizionale della pena nel primo giudizio, l'esonero consegua soltanto all'espiazione della pena inflitta per il secondo reato»;

che l'ordinanza suddetta è stata pronunciata nel corso di un processo penale a carico di persona precedentemente condannata alla pena di cinque mesi e dieci giorni di reclusione, con sospensione condizionale della stessa, per il reato di «rifiuto totale» del servizio militare di leva per motivi di coscienza (art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972), persona imputata dello stesso delitto in relazione a una nuova chiamata alle armi, anch'essa disattesa per i medesimi motivi, dopo il passaggio in giudicato della prima sentenza;

che il giudice rimettente — respinte come manifestamente infondate diverse e più ampie questioni di costituzionalità, prospettate dalla difesa dell'imputato — ha invece dato seguito all'istanza del pubblico ministero affinché venisse investita questa Corte della sollevata questione di legittimità costituzionale, esclusivamente in relazione all'ipotesi di nuovo processo per il reato di cui all'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, nel caso di precedente condanna per il medesimo reato, con pena condizionalmente sospesa in assenza di richiesta dell'imputato;

che, soltanto in relazione all'eventualità da ultimo indicata, si sostiene nell'ordinanza che — qualora la persona che rifiuta il servizio militare perseveri nel suo atteggiamento — la sospensione condizionale si traduce in un danno per il condannato non riconducibile alla sua condotta ma imputabile esclusivamente alla volontà del giudice: danno consistente in ciò, che l'esonero dalla prestazione del servizio militare (previsto dall'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972 come conseguenza dell'espiazione della pena disposta dalla sentenza di condanna per il rifiuto del servizio militare), a causa della sospensione della pena, non potrebbe operare in conseguenza della condanna per il primo rifiuto, ma opererebbe solo in seguito a una seconda sentenza di condanna che, irrogando una nuova pena, disponesse per conseguenza anche la revoca del «beneficio» precedentemente concesso;

che, in tal modo, l'effetto dell'esonero, previsto dall'art. 8, terzo comma, per evitare la «spirale delle condanne», conseguirebbe contraddittoriamente dopo due (o tre: nel caso dell'art. 164, quarto comma, del codice penale) sentenze di condanna aventi, come effetto, il cumulo delle pene;

che tale sopraesposta disciplina dell'esonero dalla prestazione del servizio militare di leva, in relazione all'ipotesi di precedente condanna per il rifiuto del servizio militare medesimo con pena condizionalmente sospesa ad iniziativa del giudice, è apparsa al giudice rimettente di dubbia costituzionalità per violazione *a)* dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto essa presupporrebbe, ai fini dell'esonero, un'ulteriore condanna e un ulteriore prolungamento della pena — rispetto al caso in cui il beneficio della sospensione condizionale non fosse concesso —, nonché *b)* degli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto il prolungamento della pena necessario ai fini dell'esonero potrebbe apparire ingiustificato dal punto di vista della finalità rieducativa, tenuto conto che esso deriverebbe, in definitiva, non da un comportamento di colui che rifiuta il servizio militare ma da un atto (la decisione giudiziale) del tutto indipendente dalla sua volontà;

che, per tali motivi, il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Roma ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata e rilevante, investendo perciò questa Corte del suo esame;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata;

Considerato che la predetta ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Roma solleva il dubbio circa la legittimità costituzionale della disciplina sopra detta — con riferimento esclusivo all'ipotesi di precedente concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena, non richiesta dall'imputato — in quanto consente plurime condanne di colui che, avendo rifiutato il servizio militare di leva, persiste nel rifiuto a fronte di nuove chiamate alle armi;

che tale prospettazione presuppone, più in generale — in tutti i casi in cui, per un motivo previsto dall'ordinamento, alla condanna per prima irrogata non segua l'espiazione della pena —, la possibilità di moltiplicazione delle condanne e di sommatoria di pene nei confronti del soggetto che persista nel rifiuto del servizio militare, possibilità che nel caso in esame nel giudizio *a quo* riguarda l'ipotesi in cui la mancata espiazione della pena irrogata per la prima volta dipenda dalla concessione d'ufficio della sospensione condizionale;

che tale possibilità appare di dubbia conformità alla Costituzione, sotto diversi profili, in particolare *a*) per violazione dell'art. 3, sotto il profilo della razionalità, in quanto contraddice la *ratio* dell'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972, all'evidenza rivolto ad evitare quella «spirale delle condanne» che in varie circostanze (a iniziare dalla sentenza n. 409 del 1989) questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima e *b*) per violazione degli articoli 2, 3, 19 e 21, i quali apprestano — secondo la giurisprudenza di questa Corte, a iniziare dalla sentenza n. 467 del 1991 — una protezione costituzionale ai cosiddetti «diritti della coscienza», in quanto la possibile comminazione di plurime condanne e pene può condurre a una permanente pressione morale in vista di un mutamento coatto della coscienza individuale;

che esiste un evidente rapporto di continenza e di presupposizione tra la questione specifica dedotta dal giudice rimettente e la questione di costituzionalità nascente dai dubbi di costituzionalità ora indicati circa la normativa più generale, sicché la risoluzione della seconda è logicamente pregiudiziale alla risoluzione della prima;

che, d'altra parte — come già osservato fin dall'ordinanza n. 100 del 1970, a proposito delle questioni di costituzionalità relative a ipotesi di disparità di trattamento, ma con affermazione suscettibile di estensione a tutti i casi in cui una questione ne implica un'altra logicamente prioritaria (ordinanza n. 230 del 1975 e sentenza n. 179 del 1976) —, il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dispone la trattazione innanzi a sé della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, secondo e terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza); nella parte in cui consente la ripetuta sottoponibilità a procedimento penale del medesimo soggetto già condannato per i fatti ivi previsti, in riferimento agli articoli 2, 3, 19 e 21 della Costituzione;*

*Ordina il rinvio del presente giudizio, per poter trattare la questione relativa congiuntamente a quella di cui al capo precedente;*

*Ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge;*

*Ordina che la presente ordinanza sia pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente: FERRI*

*Il redattore: ZAGREBELSKY*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

• N. 184

*Ordinanza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - G.i.p. che abbia disposto una misura cautelare personale - G.i.p. che abbia disposto la modifica, la sostituzione o la revoca di una misura cautelare personale ovvero che abbia rigettato una richiesta di applicazione, modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare - Giudice che, come componente del tribunale del riesame si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato - Giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine ad una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza stessa - Partecipazione al giudizio abbreviato - Partecipazione al giudizio dibattimentale - Rispettive preclusioni - Omessa previsione - Riferimento alle sentenze della Corte nn. 432/1995 e 131/1996 - Norma già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 155/1996 - Manifesta inammissibilità.**

**(C.P.P., art. 34, secondo comma).****(Cost., artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, 27, 76, 77 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. 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. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promossi con ordinanze emesse il 24 ottobre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Roma, il 6 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Napoli, l'11 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Roma, il 28 settembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Genova, il 16 ottobre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale de L'Aquila, il 20 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Napoli, il 25 ottobre 1995 dal tribunale di Genova, il 14 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Taranto, il 23 ottobre 1995 dal tribunale di Salerno, il 6 ottobre 1995 dal tribunale per i minorenni di Bologna, l'11 ottobre 1995 dal tribunale di Napoli, il 3 ottobre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Firenze, il 9 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Firenze, il 12 ottobre 1995 dal tribunale di Campobasso, il 2 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Grosseto, il 3 ottobre 1995 dal tribunale di Genova, il 2 ottobre 1995 dalla Corte d'appello di Milano, l'11 ottobre 1995 dal tribunale di Genova, il 9 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Udine, il 22 settembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano, il 9 ottobre 1995 dal tribunale di

Salerno, il 22 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Taranto, il 2 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Grosseto, il 10 novembre dal tribunale di Verona, il 20 novembre 1995 dal tribunale di Verona, il 28 settembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Trieste, il 2 ottobre 1995 dalla Corte d'assise de L'Aquila, il 13 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Cagliari, il 29 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Novara, il 27 ottobre 1995 dal tribunale di Udine, il 23 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Firenze, il 9 ottobre 1995 dal tribunale di Torino, il 13 novembre 1995 dalla Corte d'appello di Venezia, il 15 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Savona, il 20 ottobre 1995 dal tribunale di Ragusa, il 15 novembre 1995 dalla Corte d'appello di Milano, il 28 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Urbino, il 13 novembre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Firenze, il 13 novembre 1995 dalla Corte d'appello di Genova, il 24 novembre 1995 dal tribunale di Genova, iscritte rispettivamente ai nn. 882, 885, 886, 892, 893, 899, 902, 903, 906, 907, 911, 912, 917, 918, 921, 923, 924, 927, 933, 934, 940, 941 del registro ordinanze 1995 e ai nn. 3, 4, 5, 7, 8, 17, 31, 36, 37, 39, 43, 58, 59, 64, 65, 75, 78, 79 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica*, prima serie speciale, n. 53 dell'anno 1995 e nn. 1, 2, 3, 5, 6 e 7 dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 26 marzo 1996 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale di Roma, con ordinanze del 24 ottobre e dell'11 novembre 1995 (r.o. 882 e 886 del 1995); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Napoli, con ordinanze del 6 e del 20 novembre 1995 (r.o. 885 e 899 del 1995); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Genova, con ordinanza del 28 settembre 1995 (r.o. 892 del 1995); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale de L'Aquila, con ordinanza del 16 ottobre 1995 (r.o. 893 del 1995); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Taranto, con ordinanze del 14 e del 22 novembre 1995 (r.o. 903 e 941 del 1995); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Firenze, con ordinanze del 3 ottobre e del 2, 13 e 23 novembre 1995 (rispettivamente, r.o. 912 e 917 del 1995; 75 e 37 del 1996); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Grosseto, con due ordinanze del 2 novembre 1995 (r.o. 921 del 1995; 3 del 1996); il giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale di Udine, con ordinanza del 9 novembre 1995 (r.o. 933 del 1995); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano, con ordinanza del 22 settembre 1995 (r.o. 934 del 1995); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Trieste, con ordinanza del 28 settembre 1995 (r.o. 7 del 1996); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Cagliari, con ordinanza del 13 novembre 1995 (r.o. 17 del 1996); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Novara, con ordinanza del 29 novembre 1995 (r.o. 31 del 1996); il giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Savona, con ordinanza del 15 novembre 1995 (r.o. 58 del 1996); il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Urbino, con ordinanza del 28 novembre 1995 (r.o. 65 del 1996); la Corte d'appello di Genova, con ordinanza del 13 novembre 1995 (r.o. 78 del 1996), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio abbreviato del giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale ovvero — secondo un distinto profilo prospettato dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Roma (r.o. 882/95) e da quello presso il tribunale di Grosseto (r.o. 921/95 e 3/96) — che comunque si sia pronunciato in ordine alla modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare personale, in riferimento a numerosi parametri costituzionali, variamente individuati dai giudici rimettenti negli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, 27, 76 e 77 (in relazione all'art. 2, direttiva numero 67 della legge n. 81 del 1987 di delegazione per il nuovo codice di procedura penale) nonché 101, secondo comma, della Costituzione;

che il solo giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Grosseto (r.o. 921/95 e 3/96) impugna altresì l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., in quanto non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio abbreviato del giudice che sia stato chiamato a pronunciarsi sulle condizioni di applicabilità di una misura cautelare personale quale componente del tribunale del riesame, ex art. 309 cod. proc. pen., o dell'appello, ex art. 310 cod. proc. pen., avverso una ordinanza che provvede in ordine alla misura medesima, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione;

che il tribunale di Genova, con ordinanze del 3, 11 e 25 ottobre e del 24 novembre 1995 (rispettivamente, r.o. 923, 927, 902 del 1995; 79 del 1996); il tribunale di Salerno, con ordinanze del 9 e del 23 ottobre 1995 (r.o. 940 e 906 del 1995); il tribunale per i minorenni di Bologna, con ordinanza del 6 ottobre 1995 (r.o. 907 del 1995); il tribunale di Napoli, con ordinanza dell'11 ottobre 1995 (r.o. 911 del 1995); il tribunale di Campobasso, con ordinanza del 12 ottobre 1995 (r.o. 918 del 1995); la Corte d'appello di Milano, con ordinanze del 2 ottobre e del 15 novembre 1995 (r.o. 924 del 1995; 64 del 1996); il tribunale di Verona, con ordinanze del 10 e del 20 novembre 1995 (r.o. 4 e 5 del 1996); la Corte d'assise de L'Aquila, con ordinanza del 2 ottobre 1995 (r.o. 8 del 1996); il tribunale di Udine, con ordinanza del 27 ottobre 1995 (r.o. 36 del 1996); il tribunale di Torino, con ordinanza del 9 ottobre 1995 (r.o. 39 del 1996); la Corte d'appello di Venezia, con ordinanza del 13 novembre 1995 (r.o. 43 del 1996); il tribunale di Ragusa, con ordinanza del 20 ottobre 1995 (r.o. 59 del 1996), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice che abbia in precedenza fatto parte del collegio del tribunale del riesame o dell'appello avverso ordinanze in tema di misure cautelari personali, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, secondo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione;

che tutte le ordinanze di rimessione sopra indicate individuano una lesione dei parametri costituzionali invocati — e, talune di esse, del generale principio del «giusto processo» che, sintetizzando i caratteri costituzionali della funzione giurisdizionale, include quello dell'imparzialità del giudice — nella sostanziale duplicazione di valutazioni del medesimo genere che, in ciascuna delle situazioni di volta in volta considerate, viene ad essere effettuata dal giudice chiamato a definire il giudizio allorché questi si sia espresso, in una fase precedente del processo, sugli elementi sostanziali che condizionano l'applicabilità di una misura cautelare personale;

che, inoltre, le ordinanze di rinvio sottolineano l'analogia tra le situazioni rispettivamente dedotte e quella oggetto della sentenza di questa Corte n. 432 del 1995, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma denunciata in quanto non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudizio in dibattimento del giudice per le indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale;

Considerato che le questioni prospettate sono identiche o analoghe, e che pertanto i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi congiuntamente;

che la norma impugnata è già stata sottoposta all'esame di questa Corte, sotto i profili indicati;

che, in particolare, con la sentenza n. 131 del 1996 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudizio — dibattimentale o abbreviato — del giudice che come componente del tribunale del riesame si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, ovvero che come componente del tribunale dell'appello (*ex art. 310 cod. proc. pen.*) avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza medesima;

che con la sentenza n. 155 del 1996 la stessa disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato il giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale nonché, ulteriormente, con pronuncia resa in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato il giudice per le indagini preliminari che abbia disposto la modifica, la sostituzione o la revoca di una misura cautelare personale ovvero che abbia rigettato una richiesta di applicazione, modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare personale;

che, quindi, essendo stata la disposizione oggetto di impugnativa già dichiarata costituzionalmente illegittima nei sensi prospettati dai giudici rimettenti, le questioni sopra indicate devono essere dichiarate manifestamente inammissibili;

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 inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, 27, 76, 77 e 101, secondo comma, della Costituzione, dai giudici per le indagini preliminari presso le preture circondariali di Roma, Udine e Savona e presso i Tribunali di Napoli, Genova, L'Aquila, Taranto, Firenze, Grosseto, Milano, Trieste, Cagliari, Novara e Urbino, dai Tribunali di Genova, Salerno, Napoli, Campobasso, Verona, Udine, Torino e Ragusa, dal tribunale per i minorenni di Bologna, dalla Corte d'assise di L'Aquila e dalle Corti di appello di Genova, Milano e Venezia, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* ZAGREBELSKY

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

96C0835

N. 185

*Ordinanza 27-31 maggio 1996*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo civile - Giudice di pace - Procedimento monitorio - Competenza per valore - Disciplina transitoria - Validità di atti e provvedimenti adottati ed efficacia degli effetti prodottisi - Genericità della prospettazione della questione - Difetto di rilevanza - Intervenuta modifica della competenza per materia del giudice di pace - Questione estranea all'oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità - Manifesta infondatezza.**

(D.-L. 21 giugno 1995, n. 238, art. 1; legge 20 dicembre 1995, n. 534, art. 1, secondo comma).

(Cost., artt. 3, 70, 72, 76, 77, 97, 101, 102 e 108).

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 del decreto-legge 21 giugno 1995, n. 238 (Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo), promossi con le ordinanze emesse il 12 e il 25 luglio 1995 dal giudice di pace di Napoli (nn. 4 ordinanze), il 29 giugno 1995 dal pretore di Salerno, sezione distaccata di Eboli e il 14 luglio 1995 dal giudice di pace di Alghero, rispettivamente iscritte ai nn. 667, 668, 669, 670, 678 e 681 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 17 aprile 1996 il giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto che, nel corso del procedimento monitorio introdotto con ricorso (depositato il 28 giugno 1995) della società Aurora S.p.a per l'emissione di decreto ingiuntivo per l'importo di L. 681.000, il giudice di pace di Napoli ha sollevato (con ordinanza del 12 luglio 1995) questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 8, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 1995, n. 238 (Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo), in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 97, primo e secondo comma, della Costituzione;

che secondo il giudice rimettente l'art. 8, comma 1, del decreto-legge n. 238 del 1995, entrato in vigore il 22 giugno 1995, ha elevato il termine per l'opposizione al decreto ingiuntivo ex art. 645 cod. proc. civ. da venti a quaranta giorni;

che il cit. art. 8, comma 1, contrasta con l'art. 77, secondo comma, della Costituzione per mancanza dei requisiti d'urgenza e di necessità per l'emissione del decreto-legge;

che altresì l'art. 1 del cit. decreto-legge n. 238 del 1995, che ha ridotto la competenza per materia del giudice di pace, è anch'esso in contrasto sia con l'art. 77, secondo comma, per la mancanza dei requisiti della necessità e dell'urgenza, sia con l'art. 97 della Costituzione, per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia;

che, nel corso di tre procedimenti monitori introdotti con due ricorsi della società Autostrade Concessioni S.p.a. (depositati l'8 giugno 1995) e con ricorso di Lino Francesco (depositato il 23 giugno 1995) per l'emissione di decreto ingiuntivo, il giudice di pace di Napoli ha sollevato (con ordinanze del 25 luglio 1995) questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 1995, n. 238, in riferimento agli artt. 3, 77, secondo comma, 97, primo comma, della Costituzione; nonché del medesimo decreto-legge nel suo intero testo (ma in realtà anche più specificamente dello stesso cit. art. 8, comma 1), in riferimento agli artt. 3, 70, 72, 76, 77, 97, 101, 102 e 108 della Costituzione;

che, in particolare, sarebbe violato l'art. 3 della Costituzione in ragione del trattamento differenziato da applicare al caso concreto rispetto a quello usato per i decreti emanati anteriormente alla data del 22 giugno 1995;

che mancherebbe comunque il requisito dell'urgenza e della necessità che giustifica il potere legislativo di decretazione del Governo;

che un ulteriore vizio risiederebbe nella circostanza che non è consentito con decreto-legge, ma solo con legge ordinaria, di modificare la disciplina del processo e dell'organizzazione della giustizia;

che nel corso del procedimento monitorio introdotto con ricorso della società Liquigas per l'emissione di decreto ingiuntivo per l'importo di L. 518.794 il giudice di pace di Alghero ha sollevato (con ordinanza del 14 luglio 1995) questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 1995, n. 238, nonché del medesimo decreto-legge nel suo insieme, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, non sussistendo il requisito dell'urgenza e della necessità;

che, nel corso del procedimento monitorio introdotto con ricorso (depositato il 27 giugno 1995) del Banco di Napoli S.p.a. per l'emissione di decreto ingiuntivo per l'importo di L. 48.803.441, il pretore di Salerno, sez. distaccata di Eboli, ha sollevato (con ordinanza del 29 giugno 1995) questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 1995, n. 238, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

che sarebbero violati sia l'art. 77, secondo comma, della Costituzione perché il decreto-legge è stato emesso in mancanza del requisito dell'urgenza e della necessità, sia l'art. 97 della Costituzione sotto il profilo del mancato rispetto del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia;

che in quest'ultimo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato sostenendo l'inammissibilità o l'infondatezza della questione sollevata;

Considerato che i giudizi possono essere riuniti per connessione oggettiva;

che sono manifestamente inammissibili — assorbita ogni altra ragione concorrente di inammissibilità — le censure sia del decreto-legge 21 giugno 1995, n. 238 nel suo intero testo, sollevata dai giudici di pace di Napoli e di Alghero, per genericità della prospettazione e difetto di rilevanza essendo nei giudizi *a quibus* applicabili solo alcune determinate disposizioni dello stesso decreto, sia dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, sollevata dal giudice di pace di Napoli, per difetto di rilevanza atteso che la modifica della competenza per materia del giudice di pace è nella specie estranea all'oggetto del giudizio *a quo* nel quale rileva solo la competenza per valore;

che le censure degli artt. 2 e 8, comma 1, dello stesso decreto-legge — pur potendo trasferirsi alla disposizione di salvezza contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 20 dicembre 1995, n. 534 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 1995, n. 432, recante interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo) — sono manifestamente infondate con riferimento agli artt. 77 e 97 della Costituzione avendo questa Corte già ritenuto che la mancanza del presupposto dell'urgenza e della necessità non è allegabile, come censura di incostituzionalità, una volta che con legge siano stati fatti salvi gli effetti prodotti dalla disposizione decaduta e che la disciplina processuale della competenza del giudice non è sindacabile con riferimento al parametro del buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 84 del 1996; ordinanza n. 108 del 1996);

che parimenti è manifestamente infondata la censura del medesimo art. 8, comma 1, in particolare con riferimento sia agli artt. 101, 102 e 108 della Costituzione, atteso che non c'è riserva di legge ordinaria in materia processuale, la quale legittimamente può essere regolata con decreto-legge (sentenza n. 184 del 1974; ordinanza n. 225 del 1992); sia all'art. 3 della Costituzione, perché il differente trattamento normativo, denunciato sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, è conseguenza della normale regola di applicazione *ratione temporis* delle norme processuali che si succedono nel tempo;

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:*

a) *Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 21 giugno 1995, n. 238 (Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo), nonché del medesimo decreto-legge nella sua interezza, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 70, 72, 76, 77, 97, 101, 102 e 108 della Costituzione, dai giudici di pace di Napoli e di Alghero con le ordinanze indicate in epigrafe;*

b) *Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 20 dicembre 1995, n. 534 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 1995, n. 432, recante interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo), nella parte in cui prevede che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base degli artt. 2 e 8, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 1995, n. 238, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 70, 72, 76, 77, 97, 101, 102 e 108 della Costituzione, dai giudici di pace di Napoli e di Alghero e dal pretore di Salerno, sezione distaccata di Eboli, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* GRANATA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 186

*Ordinanza 27-31 maggio 1996***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Ambiente (tutela dell') - Trattamento e smaltimento dei rifiuti industriali - Trattamento sanzionatorio penale - Infedele comunicazione alla regione o alla provincia delegata della quantità e qualità dei rifiuti prodotti e smaltiti nell'anno precedente - Diritto al silenzio dell'imputato - Richiamo alla giurisprudenza della Corte in materia (v. sentenze nn. 198 e 181 del 1994, 236 del 1984 e 32 del 1965) - Manifesta infondatezza.**

**(D.-L. 9 settembre 1988, n. 397, artt. 3, terzo comma e 9-*opties*, terzo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 1988, n. 475).**

**(Cost., art. 24, secondo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* avv. Mauro FERRI;

*Giudici:* prof. Luigi MENGONI, 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 degli artt. 3, comma 3, e 9-*octies*, comma 3, del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397 (Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 1988, n. 475, promosso con ordinanza emessa il 7 aprile 1995 dal pretore di Vicenza nel procedimento penale a carico di Garbin Nereo ed altra, iscritta al n. 425 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 17 aprile 1996 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Ritenuto che — nel corso del procedimento penale nei confronti di N. Garbin ed altri, imputati del reato di cui agli artt. 3, comma 3, e 9-*octies*, comma 3, del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397 (Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali), convertito, con modificazioni nella legge 9 novembre 1988, n. 475 — il pretore di Vicenza ha sollevato, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dei succitati artt. 3, comma 3, e 9-*octies*, comma 3, nella parte in cui «sanzionano penalmente la infedele comunicazione alla regione o alla provincia delegata della quantità e qualità dei rifiuti prodotti e smaltiti nell'anno precedente»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni denunciate risulterebbero lesive della c.d. «libertà dalle autoincriminazioni» sancita dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione, posto che nel diritto di difesa dell'imputato dovrebbe ritenersi, altresì, compreso «il diritto del cittadino di non fornire le prove della propria eventuale colpevolezza e, più in generale, prove suscettibili di pregiudicare lo svolgimento dei suoi assunti difensivi in un già instaurato o eventuale processo»;

che, infatti, le norme censurate porrebbero i soggetti destinatari di fronte all'alternativa di trasmettere dati veritieri, con il rischio di un processo penale per l'irregolare smaltimento dei rifiuti, oppure di evitare di fornire le informazioni richieste o di fornirle incomplete, con il rischio di un processo penale in base alle stesse norme oggetto di contestazione;

che il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata;

Considerato che la *ratio* delle disposizioni censurate consiste nella necessità di consentire alle autorità preposte un adeguato controllo sulla produzione e sullo smaltimento dei rifiuti (speciali, di origine industriale, assimilabili agli scarichi tossici e nocivi) attraverso un sistema permanente di informazioni analitiche e sintetiche sulla quantità e qualità dei rifiuti stessi preordinate a realizzare il catasto e osservatorio dei rifiuti, istituito con l'art. 3 della stessa legge n. 475 del 1988;

che, pertanto, gli obblighi di comunicazione della quantità e qualità dei rifiuti sopraindicati prodotti o smaltiti, previsti dalle disposizioni censurate, risultano strumentalmente diretti alla tutela dell'ambiente, garantita come diritto fondamentale dall'art. 9 della Costituzione e trovano, altresì, specifico fondamento nell'art. 41, secondo comma, della Costituzione per il quale l'iniziativa economica privata deve svolgersi in modo da garantire «la sicurezza, la libertà e la dignità umana» da ricollegarsi anche alla tutela dell'ambiente;

che, inoltre, i predetti obblighi di comunicazione rientrano nella sfera dei doveri inerenti ai produttori e smaltitori di rifiuti ed, in quanto tali, risultano assunti in base ad una libera scelta dell'individuo di svolgere una attività economica che comporta oneri previsti dalla legge;

che su un piano più generale non può negarsi che la legge possa ragionevolmente (senza aggravare inutilmente la posizione del soggetto interessato) prescrivere, in via generale, a carico di tutti coloro che espletano una determinata attività liberamente scelta, obblighi non legati alla pretesa punitiva (anche se sanzionati in via amministrativa o penale) di comunicazione della stessa attività o delle modalità d'esercizio (come presupposto della legittimità), quando questa sia soggetta a controlli della pubblica amministrazione, tanto più se correlati a una doverosa salvaguardia di interessi fondamentali secondo Costituzione, quali la tutela dell'ambiente e della indissolubile qualità della vita dell'uomo;

che, d'altro canto, il diritto al silenzio dell'imputato, in quanto specificazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione, opera, per costante giurisprudenza di questa Corte, dal momento della instaurazione del procedimento penale o dal momento in cui l'indizio di reato si sovrappone nei confronti di una determinata persona (sentenze nn. 198 e 181 del 1994);

che non è ipotizzabile esercizio del diritto di difesa «in relazione a comportamenti che in sé considerati non costituiscono autodenucia o confessione di reati»; «se manca un rapporto diretto tra incriminazione e le domande della pubblica autorità» ovvero «tra dichiarazioni e gli adempimenti» cui il soggetto è penalmente tenuto da un lato e l'incriminazione eventuale, per uno o più reati, dall'altro, venendo meno in radice ogni possibilità di invocare la garanzia costituzionale dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione (v. sentenze n. 236 del 1984 e n. 32 del 1965);

che, di conseguenza, gli obblighi di cui alle disposizioni censurate, muovendosi in ambito di controllo amministrativo di dichiarazioni di quantità e qualità di rifiuti prodotti o smaltiti che di per sé non riguardano fattispecie criminose, potendo queste verificarsi solo se la formazione e lo svolgimento non avvengono con l'osservanza delle modalità e dei limiti fissati in base a legge, sono assolutamente inconferenti rispetto ai presupposti che governano l'ambito di operatività dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione, mentre la conseguenza ipotizzata dal remittente è una semplice eventualità di fatto e non certo una conseguenza astrattamente necessaria ed inevitabile della circostanza di produrre e smaltire rifiuti e di dover conseguentemente effettuare le dovute comunicazioni alla regione o alla provincia;

che tale rapporto di semplice eventualità di fatto, e non di necessaria consequenzialità, esclude che colui il quale renda la dichiarazione della qualità e quantità del rifiuto imposta dalla norma impugnata, si autodenunci, per ciò solo, di altri comportamenti costituenti illecito penale (v., in fattispecie di omessa dichiarazione di attività o disponibilità all'estero in relazione a eventuali violazioni valutarie, ordinanza n. 655 del 1988 e sentenza n. 236 del 1984; in fattispecie di obbligo di dichiarazione per i cittadini italiani di natanti non iscritti in pubblici registri nazionali, ordinanza n. 258 del 1985);

che in sostanza vi può essere un obbligo di collaborazione (mediante comunicazioni o denunce di attività o questionari, purché non direttamente legati a pretesa punitiva) ai controlli amministrativi, come onere in via generale posto dalla legge a carico di soggetti che abbiano autonomamente scelto di intraprendere una determinata attività, quando questa sia soggetta a poteri di controllo della pubblica amministrazione in base a legge e nel rispetto dei limiti costituzionali;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata 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 degli artt. 3, comma 3, e 9-octies, comma 3, del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397 (Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 1988, n. 475, sollevata, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, dal pretore di Vicenza, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

*Il Presidente:* FERRI

*Il redattore:* CHIEPPA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

96C0837

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 492

*Ordinanza emessa il 20 marzo 1996 dal tribunale di Firenze  
nel procedimento civile vertente tra M.Edil S.r.l. e l'I.N.P.S.*

**Fiscalizzazione degli oneri sociali - Sgravi fiscali per le imprese esercenti attività industriali operati dall'I.N.P.S. in base alla legge n. 88/1989 - Mancata previsione del mantenimento di tutti gli inquadramenti in atto bensì solo di quelli derivanti da leggi speciali - Conseguente perdita di detti benefici per le imprese (nella fattispecie: impresa di pulizie di stabili, opifici, uffici) inquadrate nel diverso settore terziario - Ingiustificata disparità di trattamento di imprese esercenti identica attività economica in base al mero elemento temporale dell'inquadramento - Incidenza sul principio della libertà di iniziativa economica - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 378/1994 di inammissibilità di questione sostanzialmente identica ma con monito al legislatore.**

**(Legge 9 marzo 1989, n. 88, art. 49, terzo comma, seconda parte).**

**(Cost., artt. 1, 3 e 41).**

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nelle cause iscritte a ruolo il 28 luglio e 27 settembre 1995 e segnate al n.r.g. 358 e 421/1995, riunite *sub* 358/1995, discussa all'udienza del 20 marzo 1996 promossa da M-Edil S.r.l. rappresentata e difesa, per procura a margine del ricorso di secondo grado, dall'avv. Giampiero Basile, via Cavour n. 106, Firenze, presso il cui studio elegge domicilio, appellante, contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale - I.N.P.S. rappresentato e difeso, per procura generale alle liti, dall'avv. L. Boni, viale Belfiore, 28, Firenze, presso cui elegge domicilio, appellato, avente ad oggetto: contributi previdenziali - classificazione dei datori di lavoro - impresa di pulizie classificata nel settore industria anteriormente al marzo 1989 - ultrattività della classificazione - mutamento della classificazione nel settore terziario - inammissibilità - questione non manifestamente infondata di legittimità costituzionale. (c-cdl.doc).

Con separati ricorsi depositati il 16 giugno e il 29 ottobre 1994 la S.r.l. La Sovrana, impresa di pulizie con sede in Firenze, inquadrata nel settore industria secondo il regime anteriore alla legge n. 88/1989, proponeva opposizione avanti al pretore del lavoro di Firenze contro i decreti ingiuntivi nn. 1312, 2250, 1439/1994, notificatili dall'INPS il 1° e 13 giugno e il 13 ottobre 1994, per il pagamento rispettivamente di L. 262.930.849, di L. 289.517.582 e di L. 131.795.592 per contributi omessi e somme aggiuntive relative ai periodi 1° giugno/31 agosto 1993; 1° settembre/31 ottobre 1993; 1° dicembre 1993/28 febbraio 1994.

In particolare, la società opponente deduceva che l'ente previdenziale continuava a classificare la impresa di pulizie La Sovrana nel settore industriale, mentre a norma dell'art. 49 legge 9 marzo 1989, n. 88, le spettava l'inquadramento nel settore terziario con relativa aliquota contributiva del commercio. Ciò posto, la società ricorrente rilevava che per effetto dell'errata classificazione, essa aveva maturato un credito di L. 571.895.605, al netto delle compensazioni con i crediti INPS, al gennaio 1994, somma per la quale chiedeva la condanna al pagamento da parte dell'Istituto.

Con sentenza 29 marzo/10 aprile 1995 n. 456 il pretore del lavoro di Firenze ha respinto l'opposizione, aderendo alla interpretazione dell'art. 49, terzo comma, seconda parte legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) fornita da Cass. sez. un. 18 maggio 1994 n. 4837, secondo cui l'ultrattività dei precedenti inquadramenti riguarda tutti quelli in atto al 28 marzo 1989, data di entrata in vigore della legge n. 88/1989.

Il pretore, con sentenza in pari data n. 460, ha respinto altresì l'opposizione proposta dalla S.r.l. La Sovrana avverso l'atto di precetto notificatole dall'INPS il 27 giugno 1994, per L. 85.905.178, sulla base del c.d. D.M. 10 compilato dal datore di lavoro per il mese novembre 1993, costituente titolo esecutivo a norma dell'art. 2, comma 1, d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389.

Con separati atti di appello, qui riuniti per evidenti ragioni di connessione, la M-Edil S.r.l., succeduta alla S.r.l. La Sovrana, ha chiesto al tribunale Firenze di:

- 1) dichiarare nullo e privo di effetto il precetto di pagamento e i decreti ingiuntivi opposti;
- 2) dichiarare il diritto della M.Edil S.r.l. all'inquadramento ai fini previdenziali ed assistenziali nel terziario ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 legge n. 88/1989, a far data dal marzo 1989;

3) dichiarare l'I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, tenuto alla restituzione in favore dell'appellante delle differenze tra le somme versate dal marzo 1989 a titolo di contributi con le maggiori aliquote dell'industria e quelle effettivamente dovute con le aliquote del commercio;

4) conseguentemente condannare l'I.N.P.S. alla restituzione in favore dell'appellante della differenza residua a suo credito al febbraio '95, pari a L. 34.161.600.

A fondamento dell'appello poneva un esame critico della citata pronuncia delle sezioni unite n. 4837/1994, volto a dimostrare che l'attenzione sia dei lavori parlamentari, sia della decisione della Corte di legittimità, è stata focalizzata sulla preoccupazione di evitare che, per effetto del nuovo classamento previsto dal comma 1 dell'art. 49, le aziende ubicate nel Mezzogiorno potessero perdere, con il passaggio dal settore industria a quello commercio, il beneficio degli sgravi contributivi. Pertanto, ad avviso dell'appellante, l'impresa di servizi ubicata fuori della zona di intervento degli sgravi contributivi, rimarrebbe fuori dalla previsione dell'art. 49, terzo comma, seconda parte, e non costituirebbe oggetto della pronuncia in esame.

In subordine, l'appellante proponeva eccezione di legittimità costituzionale del 3° comma della predetta norma perché in contrasto con gli artt. 1 e 41 Cost., nella parte in cui, disponendo per le imprese di servizi preesistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 88/1989 la loro permanenza nel più oneroso inquadramento nell'industria ai fini contributivi, determina una ingiustificata disparità di trattamento tra le stesse e quelle dello stesso genere costituite successivamente alla entrata in vigore della legge n. 88/1989 e come tali da inquadarsi nel meno oneroso settore «commercio».

#### OSSERVA

Non sembra che la causa possa essere definita, in senso favorevole all'appellante, sulla base del motivo di appello desunto dall'esame critico della pronuncia delle Sezioni Unite, perché il principio di diritto ivi affermato di ultrattività del precedente inquadramento, costituente con ogni evidenza diritto vivente per la sede nomofilattica in cui è stato enunciato, si applica anche alle imprese di servizi (nella specie di pulizie) come l'appellante, le cui problematiche hanno costituito specifico e approfondito oggetto di analisi da parte della pronuncia in esame, soprattutto per i risvolti previdenziali dei suoi dirigenti, questione intorno alla quale ruota il problema della classificazione dei datori di lavoro. La mancanza di norme transitorie per il regime previdenziale dei dirigenti, per l'ipotesi di passaggio della classificazione da industria a commercio, ha costituito uno degli argomenti determinanti, nella motivazione della corte di legittimità, per l'affermazione della interpretazione universalistica della disposizione di ultrattività.

L'appellante insiste inoltre sul grave effetto distorsivo della libera concorrenza e del mercato derivante da discipline generatrici di costi contributivi differenziati per imprese svolgenti la medesima attività nel medesimo territorio. Ma tale prima ed evidente conseguenza della norma di ultrattività in esame è stata tenuta ben presente nelle argomentazioni e decisioni della corte di legittimità e della Corte costituzionale, di cui appresso, la quale su tale rilievo ha fondato le proprie censure. Pertanto tale argomentazione, appartenendo già alla trama decisionale di Cass. n. 4837/1994, non può costituire motivo per la sottrazione della presente fattispecie dall'ambito decisionale di quella pronuncia.

Viceversa l'appellante evita, opportunamente, di dare rilievo giuridico alla constatazione del conflitto di interessi tra imprese di servizi ubicate nel Nord del Paese, interessate ad acquisire la nuova classificazione del commercio, per i suoi minori costi contributivi, e imprese dei servizi del Sud, interessate a mantenere l'inquadramento industriale, per i maggiori benefici derivanti dagli sgravi contributivi. Infatti la disparità territoriale di trattamento non rileva ai sensi dell'art. 3 Cost., proprio perché le agevolazioni di vario genere per le imprese operanti nelle zone di intervento della già Cassa per il Mezzogiorno trovano la loro ragion d'essere nell'intento compensativo delle varie diseconomie interne ed esterne che le svantaggiano nei confronti delle più competitive imprese del Nord.

Rimane il conflitto e la disparità di trattamento tra imprese operanti nel medesimo territorio soggette a diverso regime contributivo a seconda della data dell'inquadramento.

Sotto tale profilo questo tribunale ritiene di non potersi sottrarre al dovere di reinvestire la Corte costituzionale della questione di legittimità formalmente proposta dall'appellante, e ciò sulla base delle stesse considerazioni svolte da Corte cost. 26 ottobre/7 novembre 1994 n. 378, che rendono la questione proposta non manifestamente infondata. La discrezionalità del legislatore nel dettare norme transitorie intese a mantenere ferme disposizioni abrogate per situazioni precedenti alla data di entrata in vigore della nuova legge non può avere valore assoluto, indipendentemente cioè dalla previsione di alcuni limiti e condizioni che ne precisino la portata (Corte cost. cit.). Nell'esercizio di questa discrezionalità, il legislatore, per non ricadere nell'irrazionalità e non ledere norme costituzionali, dovrebbe evitare, per un verso, che la differenziata disciplina si estenda a categorie così vaste e senza limiti

di tempo — con l'effetto di realizzare non il graduale e sollecito subentro della nuova normativa, ma un notevole svuotamento del contenuto di quest'ultima, lasciando nell'ordinamento *sine die* una duplicità di discipline diverse e parallele per le stesse situazioni; per altro verso, il differente trattamento delle stesse imprese per meri motivi temporali non dovrebbe essere tale da determinare effetti gravemente distorsivi sull'equilibrio dei mercati.

Per evitare dunque gli eccessivi effetti distorsivi e le opposte conseguenze di illegittimità costituzionale sopra indicate, continua la Corte, l'ultima disposizione del comma 3 dell'art. 49 avrebbe dovuto stabilire un termine ragionevole per il superamento del regime transitorio, e cioè per il venir meno degli effetti ultrattivi conseguenti ai precedenti inquadramenti (tenendo conto soprattutto delle posizioni assicurative dei dipendenti) in modo da pervenire in tempi brevi ed in modo razionale alla graduale applicazione generalizzata della nuova normativa a tutte le imprese operanti nello stesso settore di attività.

La determinazione di detto termine, pur essendo riservata alla scelta discrezionale del legislatore, non può sottrarsi al controllo di costituzionalità della Corte la quale — verificata la permanente vigenza della disposizione e considerato esaurito il congruo tempo connotato alla transitorietà della disciplina — può ritenere superate le esigenze giustificatrici della disposizione, mediante una decisione che applichi rigorosamente i precetti costituzionali sopra richiamati (Corte costituzionale sent. n. 378/1994 cit.).

La questione è rilevante in causa, perché la pretesa contributiva dell'INPS riguarda un periodo (giugno 1993-febbraio 1994) posteriore di oltre quattro anni l'entrata in vigore della norma posta sotto osservazione dalla Corte, per cui è presumibile che l'inserimento graduale dell'appellante nel sistema di classificazione a regime, cui il legislatore è obbligato, comporti riduzioni dei costi contributivi corrispondentemente graduali, sì da rendere non più fondata l'intera pretesa contributiva dell'INPS, basata sull'inquadramento industriale.

Né il cennato quadro normativo appare mutato dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), il cui art. 3, comma 8, ha dettato disposizioni esclusivamente in punto di decorrenza degli effetti dei provvedimenti dell'INPS di variazione della classificazione dei datori di lavoro. Come risulta dall'assenza di qualsiasi riferimento espresso o implicito all'art. 49, legge 9 marzo 1989, n. 88, dalle circolari applicative (circolare INPS 19 ottobre 1995 n. 263), e come rilevato dall'unanime dottrina, la nuova normativa ha recepito solo in parte il disegno di legge n. 1149 del senatore De Luca in tema di «interpretazione autentica, modifica ed integrazione dell'art. 49, comma 3, secondo periodo, della legge 9 marzo 1989, n. 88, concernente la classificazione del datore di lavoro ai fini previdenziali ed assistenziali»; in particolare l'art. 3, comma 8, in esame, da una parte, consentendo l'inquadramento retroattivo dal momento della domanda (nella specie proposta), interferisce temporalmente con il periodo oggetto della causa; dall'altra, non modificando il criterio di ultrattività dei precedenti inquadramenti, di cui all'art. 49 cit., nonché affrontato e risolto le problematiche evidenziate da Corte cost. 26 ottobre/7 novembre 1994 n. 378 sul rientro graduale in un sistema unitario di classificazione dei datori di lavoro.

La questione è pertanto tuttora rilevante e non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 e seguente della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante in causa e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, terzo comma, seconda parte, legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) per contrasto con gli artt. 1, 3 e 41 della Cost., nella parte in cui, disponendo per le imprese di servizi preesistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 88/89 la loro permanenza nel più oneroso inquadramento nell'industria ai fini contributivi, determina una ingiustificata disparità di trattamento tra le stesse e quelle dello stesso genere, operanti nello stesso territorio, costituite successivamente alla entrata in vigore della legge n. 88/89 e come tali da inquadarsi nel meno oneroso settore «Commercio»;*

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

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

Firenze, addì 20 marzo 1996

*Il presidente:* STANZANI

*Il giudice relatore:* DE MATTEIS

## N. 493

*Ordinanza emessa il 24 gennaio 1996 dal tribunale di Napoli nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Como Bianca ed altra e Consorzio per l'area di sviluppo industriale (A.S.I.) di Napoli*

**Espropriazione per pubblica attività - 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 - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 442/1993.**

**(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, convertito, con modificazioni, della legge 8 agosto 1992, n. 359, modificato dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma).**

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

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nelle cause civili riunite n. 8413/73 r.g., n. 12124/79 e n. 13976/86 r.g. tra Como Bianca e Como Clelia, rappresentate e difese dall'avv. Giovanni Leone (con studio in Napoli, corso Umberto n. 22) e il Consorzio per l'area di sviluppo industriale (A.S.I.) di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Allodi (con studio in Napoli, via Cesaro Console, 3).

## MOTIVI

Con sentenza non definitiva del 27 agosto 1991, il tribunale ha condannato il Consorzio A.S.I. al risarcimento dei danni, in favore delle attrici, per l'illegittima occupazione di un suolo di loro proprietà eseguita per la realizzazione di un'opera dichiarata di pubblica utilità, previa disapplicazione del decreto di esproprio, emesso senza che fosse stato in precedenza fissato il termine di compimento della espropriazione.

Poiché la deliberazione di una sentenza non definitiva, anche se non passata in giudicato, vincola il giudice che l'ha pronunciata nella prosecuzione del giudizio davanti a sé, in ordine alle questioni definite e a quelle da queste dipendenti che debbono essere esaminate e decise sulla base dell'intervenuta pronuncia (cfr. Cass. 25 febbraio 1986 n. 1196, Cass. 30 gennaio 1985 n. 546), resta nella presente sede preclusa ogni indagine sulla fondatezza di eccezioni che, se accolte, condurrebbero all'affermazione dell'inesistenza del diritto delle attrici al risarcimento dei danni, su cui ha già statuito la sentenza non definitiva sopra menzionata.

Avendo inoltre l'occupante eseguito l'opera di pubblica utilità sul suolo appartenente all'attrice, per il carattere definitivo e con effetto di ablazione di fatto dell'occupazione, alle attrici, se è preclusa la restituzione del fondo (per giurisprudenza pacifica: cfr. per tutte Cass. sez. un. 10 giugno 1988 n. 3940), compete il risarcimento per l'illecita sottrazione della proprietà del bene.

In materia è di recente intervenuta la legge 28 dicembre 1995 n. 449 («Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»), in vigore dal 1° gennaio 1996, che, all'art. 1 comma sessantacinquesimo, ha esteso l'applicazione del criterio legale di determinazione dell'indennità espropriativa di cui all'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992 anche alla misura dei risarcimenti dovuti in conseguenza di illegittime occupazioni acquisitive. Per effetto di tale innovazione, le disposizioni dettate dall'art. 5-bis si applicano in tutti i casi in cui non siano stati ancora determinati in via definitiva il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o del risarcimento del danno alla data di conversione del d.-l. n. 333 del 1992.

Non dovendo, nel caso in esame, (relativo ad un fondo a destinazione industriale e perciò edificatoria) applicarsi alcuna disciplina speciale derogatoria, quanto alla determinazione dell'indennità, alla regola generale posta dall'art. 5-bis (si da doversi escludere la concreta operatività di tale norma anche in ipotesi di risarcimento per l'occupazione appropriativa), non v'è dubbio che la decisione della causa, ossia la quantificazione del risarcimento spettante alle attrici si fondi sull'applicazione della norma in esame, così come modificata dalla legge n. 449 del 1995, che fa salve solo le determinazioni divenute inoppugnabili in sede amministrativa o per effetto di giudicato.

Certamente, infatti, il legislatore del 1995, nell'estendere al risarcimento del danno il criterio liquidativo dettato dall'art. 5-bis, non ha voluto riferirsi solo alla cosiddetta responsabilità della pubblica amministrazione per fatti leciti, di cui all'art. 46 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, ovvero all'espropriazione parziale (art. 40 della stessa legge del 1865) o ancora all'indennità di occupazione temporanea di urgenza.

La «responsabilità della p.a. per fatto lecito», sussistente nei confronti dei proprietari di fondi che dall'esecuzione dell'opera di pubblica utilità vengono gravati di servitù o vengano a soffrire un danno permanente derivante dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto, presuppone la liceità del comportamento della pubblica amministrazione (Cfr. Cass. 10 giugno 1977 n. 2420), e dà vita ad un'obbligazione che l'art. 46 citato qualifica esplicitamente come di natura indennitaria. Di risarcimento può invece parlarsi solo in presenza di un danno provocato da un fatto illecito, ex art. 2043 c.c.

Non può perciò ipotizzarsi che il legislatore abbia parlato di risarcimento del danno per disciplinare una obbligazione che, in altra disposizione, qualifica espressamente come «indennità».

Lo stesso vale per l'espropriazione parziale e per l'occupazione temporanea e di urgenza, da cui non deriva un debito di natura risarcitoria.

Non può invece dirsi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in subordine dalle attrici, per essere l'art. 5-bis (come modificato dall'art. 1, comma sessantacinquesimo della legge n. 549 del 1995) in contrasto cogli artt. 3 e 42, comma secondo, della Costituzione.

Si assume, da parte delle attrici, la violazione dell'art. 3, per l'irragionevole equiparazione di due situazioni del tutto differenti (l'indennità dovuta per un'espropriazione disposta *secundum ius* e il risarcimento per fatto ingiusto), per l'ingiustificato privilegio accordato dalla pubblica amministrazione che, diversamente da ogni altro soggetto giuridico, sarebbe esentata dall'obbligo di risarcire integralmente il danno ingiusto provocato ai terzi, per l'ingiustificata equiparazione delle pubbliche amministrazioni che agiscono secondo diritto e quelle che invece realizzano condotte illecite, arrecando un beneficio a quegli amministratori che dovrebbero essere perseguiti dalla Corte dei conti, nonché la violazione dell'art. 42, comma secondo per la violazione della riserva di legge in tema di espropriazione per pubblica utilità.

Ritiene sul punto il tribunale che, in relazione al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, si pongono dubbi non manifestamente infondati sotto i seguenti profili:

1) innanzitutto, vengono ingiustificatamente discriminati i soggetti che, proprietari di immobili, subiscono per la condotta illecita della p.a., la privazione del loro diritto, rispetto ad ogni altro danneggiato da fatti illeciti (anche ad opera della poichè, solo per i primi è introdotta una deroga al principio generale (sancito in tema di responsabilità aquiliana mediante il richiamo dell'art. 2056 c.c. all'art. 1223 c.c.) per il quale il danneggiato ha diritto all'integrale ricostituzione del proprio patrimonio.

La disparità di trattamento, peraltro, risulta ancor più stridente rispetto alle espropriazioni regolate, quanto alla determinazione dell'indennità, da norme speciali, in deroga all'art. 5-bis (ad esempio, quelle previste dalla legge n. 219 del 1981; cfr. Cass; Sez. Un. 6 novembre 1993 n. 10998 e 10 novembre 1993 n. 11078), per le quali la norma in esame, se è inapplicabile nella stima dell'indennità, lo è anche per la quantificazione dell'eventuale risarcimento, che, resta dovuto al danneggiato in misura pari al valore venale del bene espropriato contro legge (ossia più che doppia rispetto al risarcimento conseguibile dal danneggiato ex art. 5-bis). Inoltre, i danneggiati dall'espropriazione di fatto godono anche di un regime peggiore, rispetto ai proprietari legalmente espropriati in ordine alla prescrizione che, per i primi, matura in termine più breve (ex art. 2946 c.c.);

2) appare ingiustificata l'equiparazione sul piano delle conseguenze patrimoniali delle espropriazioni di fatto eseguite in violazione di legge, a quelle condotte nel rispetto delle regole ad esse preordinate, sia perchè l'esigenza di contenimento della spesa pubblica (cui potrebbe ovviarsi facendo valere la responsabilità di coloro che, esponendo l'amministrazione ad un'obbligazione risarcitoria verso i terzi, abbiano in tal modo causato danno alla stessa amministrazione: v. ad esempio l'art. 82 del r.d. 18 novembre 1923 n. 2240) non potrebbe, in un ordinamento fondato sul principio di legalità, attuarsi mediante avallo di attività illecite, facendo quindi venir meno ogni possibile remora al rispetto del procedimento ablatorio previsto dalla legge.

In rapporto al dettato dell'art. 42, comma terzo, Cost., con l'equiparazione sul piano delle conseguenze patrimoniali, dell'espropriazione di fatto, realizzata mediante una condotta illecita, alle espropriazioni legalmente pronunciate, la norma in esame sembra svincolare la materia delle espropriazioni per pubblica utilità, dal principio della riserva di legge che deve invece informarla, occorrendo infatti che la legge descriva con sufficiente specificazione l'entità e i limiti del potere di espropriazione (e, quindi, tra l'altro, anche le modalità con cui esso può essere esercitato).

Peraltro, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 442 del 16 dicembre 1993 (ricordata dalle attrici), ha affermato l'assoluta incomparabilità tra l'espropriazione attuata *secundum legem*, per la quale vengono in rilievo le opzioni (discrezionali) del legislatore in ordine al criterio di calcolo dell'indennità, e l'espropriazione di fatto, mediante la realizzazione dell'opera pubblica sull'area occupata, ma non legalmente espropriata, che impedisce la retrocessione e comporta l'effetto traslativo della proprietà del suolo per accessione all'opera stessa, in cui vale il diverso principio della piena ristorabilità del danno.

Appare invece non pertinente il richiamo delle attrici agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, poiché la non convenienza per il privato, sul piano pratico, di far valere l'eventuale illegittimità dell'espropriazione, non preclude comunque il ricorso alla tutela giurisdizionale, pur sempre necessario ove si contesti l'entità dell'indennizzo del risarcimento quantificato dall'amministrazione, ovvero si intenda conseguire la condanna di questa, ove manchi l'adempimento spontaneo dell'obbligazione.

*P. Q. M.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perchè questa dichiari se è costituzionalmente legittimo l'art. 5-bis del d.-l. n. 333 del 1992 convertito con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, nella parte modificata dall'art. 1, comma sessantacinquesimo, della legge n. 549 del 1995, in relazione agli artt. 3 e 42 della Costituzione;*

*Dispone inoltre che la presente ordinanza sia a cura della cancelleria notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Sospende il giudizio.*

Così deciso in Napoli il 24 gennaio 1996.

*Il presidente: ANNUNZIATA*

96C0718

N. 494

*Ordinanza emessa il 5 marzo 1996 dal Tribunale di Messina  
nel procedimento civile vertente tra Garufi Domenico e comune di Messina ed altra*

**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 altre 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* nonché delle espropriazioni di aree edificabili e aree agricole - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, sul diritto di difesa, per atti illeciti, e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e della responsabilità dei funzionari e dipendenti della p.a. - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 188/1995 e 442/1993.**

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

**(Cost., artt. 3, 24, 28, 42 e 97).**

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa n. 584/88 tra: Garufi Domenico rappresentato e difeso dall'avv. Antonino Mazzei, attore, contro il comune di Messina in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Saccà e la Cooperativa edilizia Fiamme Oro in persona del presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Enzo Silvestri.

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione del 12 febbraio 1988 Garufi Domenico conveniva in giudizio dinanzi a questo Tribunale il comune di Messina e la Cooperativa edilizia Fiamme Oro, in persona dei legali rappresentanti *pro-tempore*.

Esponneva che, con decreto notificato l'8 novembre 1982, il sindaco del comune di Messina aveva autorizzato la Cooperativa edilizia ad occupare parte di un fondo di sua proprietà sito in Messina, contrada Gazzi, per la realizzazione di un complesso di edilizia economica e popolare costituito da due corpi di fabbrica.

Eseguita la costruzione era decorso il termine di durata dell'occupazione senza che fosse emanato il decreto di espropriazione.

Chiedeva pertanto la condanna in solido dei convenuti all'integrale risarcimento dei danni conseguenti alla definitiva privazione delle aree da determinare come per legge, oltre rivalutazione e interessi, anche ai sensi dell'art. 1283 codice civile.

Instauratosi il contraddittorio la cooperativa ed il comune di Messina eccepevano che l'occupazione era tuttavia legittima in quanto avvenuta in forza di un decreto sindacale notificato l'8 ottobre 1982 che aveva fissato in anni cinque il termine di occupazione. Senonché l'occupazione, che doveva scadere nell'ottobre del 1987, aveva beneficiato, secondo la cooperativa, di quattro proroghe legali: quella disposta dall'art. unico della legge 23 dicembre 1982, quella di cui all'art. 1, comma 5-*bis* del decreto legislativo 22 dicembre 1984, n. 901, convertito in legge 1º marzo 1985, n. 42, quella prevista dall'art. 14 del decreto legislativo 29 dicembre 1987, n. 534, convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 47, e quella della legge 20 maggio 1991, n. 158, art. 22, per cui l'occupazione in questione sarebbe scaduta nell'ottobre del 1993.

Analoghe difese svolgeva il comune di Messina.

L'attore contestando l'eccezione avversaria sosteneva l'inapplicabilità della legge 20 maggio 1991, n. 158.

Espletata consulenza tecnica, la quale concludeva per la edificabilità del terreno quantificando conseguentemente il danno, e rimessa la causa al Collegio, questo, con ordinanza del 16 giugno 1993, ritenuto che il valore venale del fondo dovesse essere calcolato alla data della cessazione dell'occupazione legittima, novembre 1990, disponeva un supplemento di consulenza. Rimessa nuovamente la causa al Collegio, in esito al supplemento di consulenza, prima dell'udienza di discussione entrava in vigore la legge 28 dicembre 1995, n. 549, che all'art. 1, comma 65, ha così disposto:

«Il comma 6 dell'art. 5-*bis* del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, è sostituito dal seguente: "6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano in tutti i casi in cui non sono stati ancora determinati in via definitiva il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o del risarcimento del danno alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"».

Nella comparsa conclusionale, l'attore, ritenuta la rilevanza della disposizione citata ai fini della quantificazione del risarcimento dei danni prodotti dall'illecito dei convenuti, avendo interesse al risarcimento integrale come richiesto in citazione, oltre rivalutazione ed interessi, senza subire la radicale decurtazione conseguente all'applicazione dei criteri determinati per le espropriazioni legittime, deduceva l'incostituzionalità della norma, che sottopone allo stesso regime due fattispecie radicalmente diverse: un atto lecito e legittimo quale l'espropriazione per pubblica utilità, conseguente a regolare procedimento previsto dalla legge da cui da cui deriva il diritto all'indennità di espropriazione, e un illecito, che determina la definitiva perdita della proprietà, attribuendo il diritto *ex art.* 2043 codice civile all'integrale risarcimento del danno.

In questa prospettiva l'attore chiedeva che il Tribunale, ritenuta la questione proposta rilevante e non manifestamente infondata, atteso il contrasto della norma citata con l'art. 3 della Costituzione, volesse sospendere il giudizio e trasmettere gli atti alla Corte costituzionale.

## MOTIVI DELLA DECISIONE

Al riguardo osserva il Collegio che la questione proposta è rilevante poiché la causa non può essere decisa indipendentemente dalla soluzione della stessa.

Infatti il decreto di occupazione di urgenza cessò di avere efficacia il 4 novembre 1990 divenendo pertanto in tale data l'occupazione illegittima e pertanto illecita.

Invero non solo il decreto sindacale porta la data del 5 novembre 1982, ma, circostanza questa decisiva, la prima disposizione citata dalla cooperativa (e precisamente l'articolo unico della legge 23 dicembre 1982) non ha riguardo al differimento dei termini di occupazione di urgenza, essendo invece relativo alla proroga dell'applicazione dei criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione e di occupazione di urgenza contenuti nella legge 29 luglio 1980, n. 385.

Pertanto il decreto di occupazione di urgenza del 5 novembre 1982 è stato prorogato solo di tre anni complessivamente (di un anno in forza dell'art. 1, comma 5-*bis* del decreto legislativo 22 dicembre 1984, n. 901, convertito in legge 1° marzo 1985, n. 42 e di due anni in forza dell'art. 14 del decreto legislativo 29 dicembre 1987, n. 534, convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 47) venendo quindi a scadere definitivamente, come già detto, il 4 novembre 1990, data alla quale risultavano realizzate le opere e non emesso alcun decreto di espropriazione, con l'ulteriore conseguenza della inapplicabilità della proroga disposta con legge 20 maggio 1991, che, per espressa previsione, si riferiva solo alle occupazioni in corso.

Ritenuta pertanto l'illegittimità dell'occupazione alla data del 4 novembre 1990, con il conseguente diritto al risarcimento spettante all'attore, deve ritenersi altresì rilevante l'incidenza sulla decisione della nuova norma di cui all'art. 1, comma 65, legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Essa infatti si applica a tutti i casi in cui, come nella specie, non sia stato determinato in via definitiva il risarcimento del danno, in ciò modificando il precedente regime, che sottoponeva la fattispecie di illecita occupazione, e irreversibile trasformazione del bene, ad un regolamento radicalmente diverso rispetto a quello previsto dalle vigenti norme sulla espropriazione per pubblica utilità.

In particolare nella specie, trattandosi di terreno edificabile, vi è una notevole differenza tra la misura del danno quantificato in ragione del valore venale e quella risultante dall'applicazione dei criteri sull'indennità di esproprio. Accertata la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione deve pertanto decidersi se non sia manifestamente infondata.

Il Collegio, conformandosi alla giurisprudenza della Corte costituzionale e confortato in ciò dalla, giurisprudenza della Corte di cassazione, ritiene di dovere dichiarare non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, nella parte in cui sottopone il risarcimento del danno derivante dal fatto illecito, consistente nell'illegittima trasformazione del fondo altrui, al medesimo regime previsto per la diversa fattispecie della espropriazione e ciò per contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione.

La Corte costituzionale, infatti, con sentenza 2-16 dicembre 1993, n. 442, ha precisato che la fattispecie dell'espropriazione di aree edificabili e quella dell'accessione invertita 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 vengono quindi in rilievo le opzioni (discrezionali) del legislatore 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 e 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 si determini l'effetto di ablazione dell'area».

La radicale diversità delle fattispecie è stata per altro anche di recente ribadita dalla Corte nella sentenza n. 188 del 17-23 maggio 1995, la quale, richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite, ha ritenuto che l'elemento qualificante della fattispecie dell'illecita trasformazione del fondo altrui consista nell'azzeramento del contenuto sostanziale del diritto e nella nullificazione del bene che ne costituisce oggetto. In definitiva ciò che si verifica è la vanificazione dell'individualità pratico giuridica dell'area occupata, in conseguenza della materiale manipolazione dell'immobile nella sua fisicità che ne comporta una trasformazione così totale da provocare la perdita dei caratteri e della destinazione propria del fondo, il quale, in estrema sintesi non è più quello di prima.

La Corte conclude: «Ed appunto questa perdita è l'evento che, in quella ricostruzione, si pone in rapporto di causalità diretta con l'illecito dell'amministrazione. Mentre l'acquisto in capo alla medesima del nuovo bene, risultante dalla trasformazione del precedente si configura, invece, come una conseguenza ulteriore, eziologicamente dipendente non dall'illecito, ma dalla situazione di fatto, realizzazione dell'opera pubblica, con conseguente non restituibilità del suolo in essa incorporato, che trova il suo antecedente storico nell'illecita occupazione e nell'illecita destinazione del fondo alla costruzione dell'opera stessa».

Con ciò si confermava costituzionalmente corretta la ricostruzione operata dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza 25 novembre 1992, n. 12546 che sanciva l'esistenza di un illecito e di un conseguente credito risarcitorio in una tale fattispecie.

Pertanto si evidenzia l'illegittimità dell'art. 1, comma 65, legge 28 dicembre 1995, n. 54, 9, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui sottopone allo stesso trattamento situazioni radicalmente diverse, siccome sono l'illecito della pubblica amministrazione, con conseguente risarcimento del danno, e la legittima espropriazione, cui consegue l'indennità prevista dall'art. 42 della Costituzione.

La disposizione sottoposta ad esame ha, per altro, un effetto dirompente, perché incide negativamente sul principio di legalità (art. 42 Cost.), posto dal Costituente a garanzia dei diritti fondamentali dei soggetti tutelati da un regolare procedimento espropriativo, con arbitraria compressione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), aggravata dal più breve termine quinquennale previsto per la prescrizione del diritto al risarcimento del danno, e perché contraddice al dettato costituzionale sull'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione, finendo, al limite, col far preferire alla pubblica amministrazione la via dell'illecito che, non solo, sarà più semplice e svincolata dai controlli di legittimità, ma abnormemente più favorevole per il beneficiario dell'opera pubblica o di pubblica utilità, e determinerà la riduzione, o addirittura la scomparsa, della responsabilità dei funzionari della pubblica amministrazione, e degli enti pubblici o privati, cui sia demandato il compimento di atti finalizzati all'espropriazione, per violazione di diritti soggettivi fondamentali.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione della Repubblica e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*In accoglimento della eccezione proposta e parzialmente di ufficio dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 nella parte in cui sottopone il risarcimento del danno alla medesima disciplina della indennità di espropriazione per contrarietà agli artt. 3, 24, 28, 42 e 97 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso e dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Messina, addì 5 marzo 1996

*Il presidente:* PENNISI

*Il giudice estensore:* MALATINO

N. 495

*Ordinanza emessa il 5 marzo 1996 dalla corte d'appello di Venezia  
nel procedimento civile vertente tra il comune di Venezia e Noli Vittoria*

**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* nonché delle espropriazioni di aree edificabili e aree agricole - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, sul diritto di difesa, per atti illeciti, e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e della responsabilità dei funzionari e dipendenti della p.a. - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 188/1995 e 442/1993.**

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma; legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis).  
(Cost., artt. 3 e 42).

## LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa promossa in appello con citazione di appello notificata in data 17 e 19 luglio 1993 dal comune di Venezia, in persona del sindaco *pro-tempore*, con i proc. dom. in Venezia avv. ti Giulio Gidoni e M. Maddalena Morino, dr. proc. Maurizio Ballarin, per mandato in margine della citazione di appello, appellante, contro Vittoria Noli, in qualità di erede dell'avv. Carlo Buttaro, col proc. dom. in Venezia avv. Ivone Cacciavillani e col patrocinio dell'avv. Primo Michielan del foro di Treviso per mandato in margine della comparsa di risposta in appello, appellata, appellante incidentale.

Oggetto: riforma della sentenza n. 638/1992, emessa in data 13 febbraio 1992-18 giugno 1992 dal tribunale di Venezia.

In punto: Risarcimento danni da accessione invertita.

Causa trattata all'udienza del 5 marzo 1996.

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione notificata in data 1° agosto 1984 Carlo Buttaro esponeva:

di essere proprietario di beni immobili siti nel comune di Pellestrina;

che una parte di tali beni era stata occupata — per la costruzione di alloggi di edilizia pubblica — e il comune di Venezia su di essi aveva attuato opere, così che si erano verificati gli estremi dell'accessione invertita;

che gli atti amministrativi, a seguito dei quali erano state eseguite le opere, erano stati annullati dal Consiglio di Stato con decisione n. 202/1984, emessa in data 5 luglio 1983-2 aprile 1984, della quale depositava copia;

che non tutta la superficie occupata era necessaria alla costruzione delle opere, così che egli aveva interesse all'accertamento dell'area che poteva essere lasciata nella sua disponibilità;

che dall'avvenuta occupazione erano derivati danni dei quali intendeva essere risarcito.

Chiedeva, pertanto, che l'adito tribunale di Venezia — determinata l'area di proprietà di esso attore di cui il comune di Venezia avesse acquistato la proprietà per effetto dell'occupazione — condannasse detto ente sia a lasciare nella disponibilità di lui l'area non oggetto del trasferimento di proprietà sia al risarcimento dei danni.

Si costituiva il comune di Venezia e sosteneva che essendo state già realizzate le opere pubbliche, si era verificata l'«accessione invertita» della proprietà; chiedeva che fosse accertato il danno subito dall'attore e che fosse respinta la domanda di restituzione di una parte dell'area.

Con sentenza non definitiva in data 27 ottobre 1988 il tribunale di Venezia accertava l'irreversibile trasformazione di mq. 438 del mappale 242 del foglio n. 4, comune di Venezia-Pellestrina, per effetto dell'esecuzione di opera pubblica e il corrispondente diritto dell'attore al risarcimento del danno nei confronti del comune di Venezia

per la perdita delle proprietà della predetta porzione immobiliare; con separata ordinanza disponeva c.t.u.. Espletato l'accertamento tecnico, con sentenza n. 638/1992, emessa in data 13 febbraio-18 giugno 1992, il tribunale di Venezia così statuiva: 1) il mappale 242 del foglio n. 4, comune di Venezia-Pellestrina risultava essere stato occupato dal comune — su complessivi mq. 530 — per mq. 438, destinati a impianti tecnologici e a zona di rispetto e pertinenza di un fabbricato; 2) all'attore spettava il risarcimento del danno per la perdita di proprietà della porzione occupata e per la perdita di valore della residua porzione di mq. 92; 3) nulla era dovuto per l'asserita perdita di panoramicità; 4) per la liquidazione dovevasi tener conto dei valori come individuati nell'elaborato tecnico depositato in data 22 dicembre 1989 e cioè L. 108.616.000 per la porzione di mq. 438 e L. 3.866.000 per la perdita di valore della residua porzione: tali valori corrispondevano al prezzo di mercato dell'area «in base alla classificazione urbanistica valida al tempo dell'occupazione, che in virtù del piano particolareggiato la definiva destinata in parte ad edilizia residenziale e in parte a pensioni e piccoli alberghi». Conseguentemente il primo giudice condannava il comune di Venezia a risarcire al Buttaro il danno nella misura di L. 112.482.000 rivalutata alla data della sentenza in L. 127.000.000.

Avverso tale decisione ha proposto appello principale il comune di Venezia, censurando: a) il riconoscimento della diminuzione di valore della porzione residua; b) il recepimento, da parte del primo giudice, dei valori indicati dal c.t.u., senza compiere alcuna verifica sulla loro fondatezza, quantunque l'esperto abbia operato una stima sintetico-comparativa fondata non su dati obiettivi (contratti di compravendita di immobili aventi caratteristiche simili), ma su personali conoscenze e su «voci» raccolte nell'isola, pervenendo a determinare prezzi di mercato eccessivi, come se si trattasse degli «... unici metri quadrati edificabili»; c) il fatto che il tribunale non abbia tenuto conto che l'area di cui è causa «... non possedeva capacità autonoma di edificazione, anche se era collocata in una zona destinata alla nuova edificazione, perché gli interventi erano, e sono subordinati alla formazione di progetti planovolumetrici unitari, d'iniziativa comunale».

A sua volta l'appellata Vittoria Noli, erede del Buttaro, ha chiesto il rigetto dell'appello principale e ha svolto appello incidentale, lamentando che il tribunale abbia negato sia il danno per diminuita «panoramicità» sia la natura di «reliquato» dell'area di mq. 92.

La causa è stata trattenuta per la decisione nell'udienza del 5 marzo 1996.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Nell'impugnata sentenza il tribunale come si è sopra esposto, ha recepito e fatto proprio il rilievo contenuto nella relazione redatta dall'ing. Mondelli, cioè che l'area oggetto dell'occupazione acquisitiva della proprietà era stata destinata in parte a edilizia residenziale in parte a pensioni e piccoli alberghi.

Tale statuizione del tribunale non è stata oggetto di gravame: invero sia nella citazione di appello sia nella comparsa di risposta redatta nell'interesse dell'appellata le parti hanno dato pacificamente atto che l'area oggetto dell'illegittima occupazione da parte della p.a. è edificabile; il comune in particolare, nel passo della citazione di appello sopra riportato *sub c)* ha dato atto che l'area, del cui valore si controverte, era collocata in una zona destinata all'edificazione, contestando i valori espressi dal c.t.u. non in considerazione della natura dell'area, bensì sotto il profilo della non corretta applicazione del metodo sintetico comparativo. Le parti hanno poi ribadito tale valutazione, riguardante la destinazione edificatoria del bene, nelle rispettive comparse conclusionali, richiamando entrambe norme pacificamente applicabili solo alle «aree edificabili» (cfr. il primo comma dell'art. 5-*bis*, legge n. 359/1992): infatti, mentre l'appellante ha chiesto che venga disposta c.t.u. per la rideterminazione dell'ammontare del risarcimento ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995 n. 549 e 5-*bis* della legge 8 agosto 1992 n. 359, l'appellata ha sollevato la questione di legittimità costituzionale del predetto comma 65.

Conseguentemente può essere ritenuto che formi giudicato tra le parti l'accertamento, compiuto dal tribunale, sulla qualità edificabile dell'area di cui è causa.

È altrettanto pacifico tra le parti e risulta dalla c.t.u. redatta dall'ing. Mondelli che mq. 438, facenti parte di un mappale di 530 mq, in quanto area di rispetto di un insieme di costruzioni eseguite nell'ambito di un piano per l'edilizia economica e popolare, per la cui attuazione sono stati emessi atti amministrativi annullati dal giudice amministrativo, sono stati oggetto di accessione invertita. Tale fattispecie viene definita — da costante giurisprudenza

— fatto illecito: si vedano, per tutte, Cass. 13 settembre 1993 n. 9487, Cass. 10 luglio 1991 n. 7645 e Cass. 4 giugno 1991 n. 6322; anche la Corte costituzionale, nella sentenza 17-23 maggio 1995 n. 188, così si esprime: «...questa "perdita" è l'evento che, in quella ricostruzione, si pone in rapporto di causalità diretta con l'illecito della pubblica amministrazione (la sottolineatura è stata aggiunta).

Pertanto, ai fini della misura del risarcimento e ferme tutte le altre questioni tra le parti, appare evidente la rilevanza della verifica di costituzionalità delle disposizioni sopra indicate: infatti, mentre prima dell'entrata in vigore del predetto art. 1, comma 65, il risarcimento doveva essere quantificato in misura pari al valore venale del bene oggetto dell'accessione invertita, attualmente quest'ultimo va fissato nella più ridotta misura derivante dall'applicazione dei parametri indicati nell'art. 5-bis, legge n. 359/1992.

Ciò premesso, ritiene il collegio che le disposizioni citate sembrano porsi in violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto un duplice profilo.

In primo luogo, infatti, esse introducono una disparità di trattamento tra il titolare della proprietà o di altro diritto reale che subisca la privazione o una limitazione dello stesso per effetto di un fatto illecito compiuto da altro soggetto privato, da un lato, e altro titolare che debba sopportare le conseguenze della c.d. accessione invertita, della cui natura di illecito si è sopra detto, solo perché compiuto dalla pubblica amministrazione, dall'altro.

Va, in secondo luogo, osservato quanto segue. L'art. 5-bis della legge n. 359/1992 dispone, nel primo comma, che l'importo dell'indennità di espropriazione — determinato nella media tra valore venale del bene e reddito dominicale rivalutato — debba essere ridotto nella misura del 40 per cento; nel successivo secondo comma è previsto che qualora, in ogni fase del procedimento espropriativo, il soggetto espropriato convenga la cessione volontaria del bene, tale riduzione del 40% non si applica. Ora è noto che la cessione volontaria è regolata dall'art. 12 della legge 22 ottobre 1971 n. 865, nell'ambito del procedimento disciplinato da tale legge, e presuppone — tra l'altro — sia la previa determinazione dell'indennità provvisoria, alla cui misura va riportato il prezzo della cessione volontaria, sia la comunicazione di tale indennità da parte del presidente della Giunta regionale: in conclusione la cessione volontaria è possibile solo nell'ambito di un legittimo procedimento di espropriazione. Per converso la cessione volontaria non appare attuabile in caso di accessione invertita, poiché tale fattispecie si verifica quando gli atti amministrativi, che come si è detto costituiscono i presupposti logico-giuridici della cessione volontaria, non siano stati emessi, ovvero quando siano stati annullati.

Premesso quanto sopra, pare a questo collegio che la previsione della determinazione del danno, ai sensi dell'art. 5-bis, anche nel caso di fatto illecito della p.a., comporti, in assenza della possibilità della cessione volontaria, l'inapplicabilità in ogni caso della riduzione del 40%. Il proprietario che subisce l'accessione invertita, quindi, a differenza di quanto accade in caso di espropriazione, non può compiere alcuna attività per evitare la riduzione del 40% e, quindi, si trova in una situazione più sfavorevole rispetto a chi subisce un legittimo procedimento di esproprio, senza che la disparità di trattamento tragga giustificazione da un criterio di ragionevolezza, essendo causata — al contrario — da un fatto illecito della p.a.

Sotto un ulteriore profilo le disposizioni dell'art. 1, comma 65, della legge n. 549/1995 e dell'art. 5-bis della legge n. 359/1992 si pongono in violazione del diritto di proprietà nei limiti della tutela apprestata dall'art. 42 Cost.

Al riguardo va ricordato che la Corte costituzionale, con sentenza 16 giugno 1993 n. 203, ha dichiarato legittimo l'art. 5-bis citato, osservando tra l'altro che il bilanciamento tra interesse pubblico e interesse privato non può fissarsi in un rigido criterio quantitativo, ma risente «dello specifico che connota il procedimento espropriativo, non essendo il legislatore vincolato ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità, valido in ogni fattispecie espropriativa». La Corte ha ribadito che deve essere ritenuta la legittimità dell'indennità di esproprio, in misura non meramente simbolica o irrisoria, ma sufficiente e congrua, nel senso che tale indennità deve esprimersi «il massimo di contributo e di ripartizione che nell'ambito degli scopi di generale interesse la pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato». Esprimendo tali argomenti, la Corte ha ritenuto legittimo il citato art. 5-bis in considerazione degli interessi pubblici perseguiti con il procedimento espropriativo. Ora, poiché un valido procedimento espropriativo presuppone, tra l'altro, l'esistenza della pubblica utilità, la quale a sua volta va individuata — nel caso concreto — in presenza di un atto amministrativo valido che l'abbia dichiarata, ne consegue che nel caso del fatto illecito costituito dall'accessione invertita, viene meno l'indicato presupposto che rende legittima — secondo gli argomenti espressi dalla Corte — la corresponsione di un ristoro non ragguagliato al valore che il bene aveva nel momento del verificarsi dell'illecito. L'erogazione dell'indennità determinata ai sensi dell'art. 5-bis si risolve, pertanto, nel caso dell'accessione invertita, in un ulteriore sacrificio della proprietà privata, al di fuori delle ipotesi di esproprio di cui al terzo comma dell'art. 42 Cost. e alla pronuncia della Corte costituzionale sopra richiamata.

Gli argomenti sopra espressi sembrano al collegio sufficienti per ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra richiamate, in relazione agli artt. 3 e 42 Cost.

Gli atti vanno, pertanto, rimessi alla Corte costituzionale per le statuizioni di sua competenza, con i connessi adempimenti di cui in dispositivo.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma sessantacinquesimo, legge 28 dicembre 1995 n. 549 e dell'art. 5-bis della legge 8 agosto 1992 n. 359, in relazione agli artt. 3 e 42 della Costituzione, così provvede:*

*1) sospende il giudizio in corso;*

*2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*3) ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e che ne venga data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Venezia il 5 marzo 1996.

*Il presidente: GUI*

96C0720

**N. 496**

*Ordinanza emessa il 25 ottobre 1995 (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 maggio 1996) dal pretore di Udine, sezione distaccata di Cervignano del Friuli nel procedimento penale a carico di Flebus Rodolfo ed altri*

**Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Rifiuti (nella specie residui ferrosi) - Esclusione dalla categoria in caso di possibilità di riutilizzo o se quotati in borse merci o in listini mercuriali istituiti presso le locali camere di commercio - Conseguente inapplicabilità della disciplina penale in tema di rifiuti a seguito di scelta amministrativa - Disparità di trattamento a seconda che il materiale sia o meno incluso nei listini ufficiali della camera di commercio nelle diverse regioni - Lesioni del principio di tutela del paesaggio in senso ampio; della salubrità dell'ambiente, nonché di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e, in particolare, con le direttive CEE - Lamentata eccessiva reiterazione dei decreti-legge con conseguente esautoramento dei poteri delle assemblee parlamentari in materia penale.**

**(D.-L. 7 settembre 1995, n. 373, art. 12, quarto e sesto comma).**

**(Cost., artt. 3, 10, 11, 25, 32, 41 e 77).**

IL PRETORE

OSSERVA

Gli imputati sono stati tratti a giudizio di questo pretore per rispondere del reato p. e p., primo comma, del d.P.R. n. 915/1982 per avere, Corradini Francesco, nella sua qualità di amministratore della ditta omonima corrente in S. Vito al Torre, effettuato in assenza della autorizzazione prescritta dall'art. 6, lett. d) del d.P.R. n. 915/1982 lo smaltimento di rifiuti speciali prodotti da terzi (rottami ferrosi) stoccandoli provvisoriamente presso la sede dell'azienda e provvedendo al loro trattamento, nel corso degli anni 1989, 1990, 1990 e 1991; avendo invece Flebus Rodolfo e Bortolussi Adriano, quali amministratori della Ecosystem S.r.l. concorso nel reato sopra indicato conferendo numerosi carichi di rifiuti speciali nel corso del 1990, 1991 e 1992.

In permanenza alla data del 17 aprile 1992.

L'istruttoria dibattimentale ha confermato sia attraverso la escussione dei testi sia attraverso la produzione documentale che la ditta Ecosystem, di cui il Flebus e Bortolussi risultavano amministratori, aveva effettuato negli anni suindicati numerosi conferimenti di carichi di rifiuti speciali (rottami ferrosi), alla impresa Corradini, di cui il Corradini Francesco era legale rappresentante (teste Duri e bolle di accompagnamento).

Quest'ultima impresa provvedeva allo stoccaggio e allo smaltimento dei rifiuti per conto della Ecosistem.

Nella bolla di accompagnamento, i rottami sono ceduti gratuitamente e sono identificati quali MPS e quindi astrattamente destinati al riutilizzo.

Nessuna indagine è stata effettuata sulla mancata effettiva riutilizzazione.

L'istruttoria non ha evidenziato che le sostanze rinvenute fossero merci escluse dall'applicazione del d.P.R. n. 915/1982 e dal d.-l. n. 373/1995 in esame.

Infatti, non tutti i rottami risultano quotati, bensì solo quelli che per le caratteristiche di spessore, lunghezza, purezza etc., possano avere un valore commerciale. Ciò è di ovvia evidenza, atteso che in caso contrario si dovrebbe ritenere che qualsiasi pezzo di ferro, anche uno scarto di lavorazione possa essere considerato quotabile.

Così facendo però di fatto si verrebbe a vanificare il concetto di rifiuto, se è vero che qualsiasi rottame può essere quotato in borsa.

L'imputazione di cui oggi si discute, non attiene al trasporto in sé dei rottami, bensì allo stoccaggio e al trattamento.

È emerso in istruttoria che il trasporto degli stessi è l'indice della corresponsabilità degli imputati nella condotta ascritta loro.

Non poteva, cioè, svolgersi alcuna attività di stoccaggio e successivo trattamento da parte del Corradini se non a seguito del trasporto dei rottami ferrosi prodotti da terzi.

Pertanto privo di rilievo è, ad avviso dello scrivente, il riferimento alla normativa regionale che consentiva il trasporto da parte di soggetti privati per conto terzi, sulla base della semplice bolla di accompagnamento (l.r. n. 65/1988 e d.P.G.R. 6 maggio 1980, n. 160/Pres.).

Posto che i concetti di stoccaggio e trasporto sono distinti, che uno stoccaggio vi fu è poi indubitabile dalla stessa identificazione quasi costante nelle bolle di accompagnamento dei beni, quali MPS e quindi sicuramente non destinati allo smaltimento.

Ad una più attenta riflessione, pare necessario aderire all'indirizzo che viene espresso dalla s.c. a sezioni unite 28 dicembre 1994 n. 12753 che considera il reato di stoccaggio avente natura permanente.

Nell'ipotesi *de quo* pertanto la permanenza si evidenzia nel mantenimento del deposito temporaneo dei beni conferiti ed identificati come destinati al riutilizzo (secondo quanto indicato nelle bolle).

Qualora si ritenesse la pluralità di condotte autonomamente punibili quali reati permanenti per i singoli conferimenti, in ogni caso in difetto di prova contraria, si evidenzia che la cessazione della permanenza viene a coincidere con la pronuncia della sentenza di primo grado: ciò viene detto al fine di escludere la declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, nonché la pronuncia di una sentenza assolutoria per difetto dell'elemento psicologico, derivante dalla conformità della condotta tenuta dai prevenuti con la normativa regionale poi dichiarata incostituzionale.

Infine, per quanto riguarda il Flebus e il Bortolossi osserva lo scrivente che la responsabilità degli stessi non può essere esclusa per difetto dell'elemento psicologico, aderendosi all'indirizzo giurisprudenziale consolidato, in base al quale nell'ipotesi di affidamento a terzi di rifiuti sussiste in capo all'affidante un dovere positivo di controllo, nel senso della verifica del possesso in capo all'affidatario dei requisiti e delle prescritte autorizzazioni (Cass. pen. sez. III, 18 dicembre 1993, n. 11600, Cass. III, 9 settembre 1992, n. 9429 e Cass. pen. sez. III, 30 gennaio 1988, n.1051). Né può escludersi l'ipotesi del concorso di terzi con il titolare dell'impresa, essendo configurabile il concorso di terzi nel reato «proprio» commesso da soggetto agente avente la qualità di imprenditore (Cass. pen. sez. III, 30 gennaio 1988, n.1051 e Cass. III, 19.12.9, n. 16474).

Ritenuto infine che il reato ascritto agli imputati risulta provato sotto il profilo oggettivo e soggettivo, che conseguentemente per i motivi esposti astrattamente potrebbe applicarsi la causa di non punibilità di cui all'art. 12, d.-l. n. 373/1995, si ritiene la questione di costituzionalità rilevante. Quanto alla non manifesta infondatezza si osserva: a seguito della sentenza n. 512/1990 della Corte costituzionale si è annullata gran parte del d.m. 26 gennaio 1990 con la conseguenza che non si è sottratto dalla disciplina del d.P.R. n. 915/1982 lo smaltimento della MPS. La conseguenza è stata di aver di fatto svuotato il principio secondo cui la disciplina dei residui riutilizzabili doveva essere separata da quella dei rifiuti così come stabilito dal legislatore con l'art. 2, legge n. 475/1988. Pertanto una disciplina distinta dalle MPS avrebbe potuto realizzarsi all'esito del verificarsi di quattro condizioni (individuazione delle tipologie; norme tecniche; norme di indirizzo; normativa regionale di esonero).

Di qui un' intensa attività giurisprudenziale e dottrinale si è sviluppata nel tentativo di distinguere concettualmente il rifiuto dal residuo, secondo interpretazioni che ponevano l'interesse ora sulla destinazione ontologica del bene ovvero su quella soggettiva impressa dal produttore, stante la difficoltà di individuare una differenza intrinseca (merceologica, chimica, fisica) tra MPS e rifiuti.

A fronte dell'impossibilità di tale distinzione, si rese necessario trovare un fondamento unicamente nel diritto positivo ossia pur, aderendo ad una nozione onnicomprensiva di rifiuto, pareva opportuno sottrarre dal rigoroso regime di controlli e sanzioni quei rifiuti destinati a essere riutilizzati.

La direttiva CEE 91/156 proseguendo su tale strada, introdusse una distinzione concettuale tra gestione del rifiuto e suo recupero (art. 1) e parrebbe dunque non riferirsi alla vecchia nozione di smaltimento.

Daltronde la direttiva, non attuata all'interno dell'ordinamento, prevede inoltre per gli stati membri l'adozione delle misure necessarie per assicurare il rispetto della salute e dell'ambiente nell'attività di recupero, nonché la realizzazione di piani di gestione di rifiuti per le finalità di recupero e di smaltimento. Venendo alla disciplina introdotta dal d.-l. n. 373/1995, l'ultimo di una serie di d.-l. non convertiti, si può osservare che nel titolo del provvedimento sono state inserite le parole «nonché in materia di smaltimento dei rifiuti». Tale innovazione risale a far data dal d.-l. n. 438/1994 che ha aggiunto tale dizione a quella originaria che prevedeva esclusivamente i residui.

Devesi ricordare peraltro: il d.-l. in esame, disciplina: a) i rifiuti, b) i residui, si noti che la prima normativa sulle MPS al comma 2 dell'art. 2 del d.-l. n. 397/1988 convertito in legge n. 475/1988, escludeva dal novero delle MPS le sostanze suscettibili di essere impiegate nell'ambito di processi di combustione destinati a produrre energia; c) la sottrazione alla disciplina del d.-l. e del d.P.R. n. 915/1982 dei residui riutilizzati nell'ambito della stessa attività produttiva, dei materiali quotati in borsa merci o in listino e mercuriali nonché di altre attività.

All'art. 12 si prevedono come cause di non punibilità le attività di raccolta e trasporto, stoccaggio, trattamento o per trattamento recupero o riutilizzo residui, purché effettuate nei modi e nei casi previsti ed in conformità alle disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente in data 26 gennaio 1990 ovvero di norme regionali.

La normativa *de quo* introduce un concetto di residuo che solo apparentemente appare in contrasto con il giudicato della Corte costituzionale n. 512/1990.

Non si tratta ad avviso dello scrivente di una individuazione del residuo puramente documentale, prescindendo dalla finalità di riutilizzo.

La tesi pur suggestiva non appare convincente, laddove l'individuazione documentale è da ritenersi un *posterior* logico rispetto alla attitudine al riutilizzo del bene. Tant'è che restano comunque sottoposte alla disciplina del d.P.R. n. 915/1982 le attività inerenti a residui che non siano destinate in modo effettivo o oggettivo al riutilizzo.

Si è detto che la più recente normativa comunitaria, con la direttiva quadro n. 155 del 18 marzo 1991, la direttiva n. 689 del 12 dicembre 1991 ed il regolamento n. 259 del 1º febbraio 1993 ha introdotto procedure semplificate per i residui destinati al riutilizzo o alla produzione di energia; in particolare la direttiva 91/156, per la quale è già scaduto il termine ultimo di recepimento, nel prevedere una semplificazione degli obblighi inerenti i rifiuti riutilizzabili, rimandando all'adozione di norme generali per ciascun tipo di attività e precisa in due appositi allegati le operazioni che comportano possibilità di recupero e quelle da cui consegue smaltimento senza recupero.

Seppur tale direttiva non può ritenersi immediatamente applicabile negli Stati membri, in quanto non è «self-executing», per il richiamo all'adozione, da parte degli Stati membri, di «norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni in base alle quali l'attività può essere dispensata dall'autorizzazione», la stessa detta certamente criteri guida a livello europeo per la disciplina uniforme del riutilizzo dei residui.

In tale contesto si inserisce il d.-l. n. 373/1995, la cui disciplina dei residui riutilizzabili appare contrastante, non solo con l'orientamento della giurisprudenza nazionale e comunitaria sopra delineato, ma soprattutto con le direttive CEE richiamate, con seguente mancata conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale riconosciute e agli impegni assunti con la CEE per la limitazione della sovranità nazionale, in violazione degli artt. 10 e 11 della Carta costituzionale. Deve ritenersi infatti una sostanziale coincidenza tra i residui, definiti dal d.-l. n. 373/1995 «sostanza residuale suscettibile di essere utilizzata come materia prima o come fonte di energia», e i «rifiuti destinati al recupero» della normativa comunitaria. Tale coincidenza emerge dallo stesso testo del d.-l., ove è ripetutamente espresso il concetto che i residui, ove non sia applicabile la normativa del d.-l., rientrano nella disciplina generale dettata per i rifiuti dal d.P.R. n. 915/1982: in particolare si è visto che l'art. 12, ultimo comma, sancisce l'applicazione delle sanzioni di cui al d.P.R. n. 915 qualora i residui non siano destinati in modo effettivo ed oggettivo al riutilizzo.

Peraltro che la decretazione d'urgenza si sovrapponga alla recente normativa comunitaria è espressamente riconosciuto nello stesso d.-l., ove all'art. 1, si dice che «le disposizioni del presente decreto si applicano in attesa dell'attuazione delle direttive 91/156 CEE e 91/689/CEE, con particolare riferimento alla definizione ed alla classificazione dei rifiuti effettuata dalle direttive comunitarie stesse».

Con riguardo al Regolamento CEE n. 259/93, si rileva che lo stesso è già in vigore, in quanto di immediata applicazione, ed il decreto-legge, all'art. 7, prende atto di tale circostanza, nel prevedere che i «residui» sono disciplinati, quanto all'import-export, da tale Regolamento, che peraltro disciplina i «rifiuti».

Stante l'identità del concetto di «rifiuto destinato al recupero», di cui alla recente normativa comunitaria, con quello di residuo, disciplinato con decretazione d'urgenza, appare evidente la non conformità della disciplina introdotta con il d.-l. n. 373/1995 in particolare alla direttiva-quadro 91/156.

Tale direttiva prevede infatti, all'art. 11, l'obbligo di «iscrizione presso le competenti autorità» per gli stabilimenti e le imprese che recuperano rifiuti, mentre il d.-l. n. 373/1995 prevede una semplice «comunicazione».

Il decreto-legge introduce inoltre, all'art. 12, una sanatoria delle situazioni pregresse, prevedendo la non punibilità di coloro che abbiano commesso, prima della sua entrata in vigore, un fatto previsto come reato dal d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, nell'esercizio di attività qualificate come operazioni di raccolta e trasporto, trattamento o pretrattamento, recupero o riutilizzo di residui nei modi e dei casi previsti ed in conformità alle disposizioni del d.m. 26 gennaio 1990, ovvero di norme regionali.

Con riguardo al d.m. 26 gennaio 1990, si osserva che viene utilizzato, peraltro parzialmente e solo agli effetti della non punibilità, un decreto ministeriale annullato per gran parte dalla Corte costituzionale (con sentenza n. 512 del 15 ottobre 1990). Anche il richiamo a norme regionali di favore, appare contrastante con i principi costituzionali, poiché viene a demandare alle singole regioni il potere di interferire in materia penale, con conseguente violazione della riserva di legge statale di cui all'art. 25 della Costituzione e possibile disparità di trattamento (art. 3, della Costituzione). Si osserva infine che la non punibilità viene fatta discendere dall'art. 12, quarto comma, all'osservanza di normative emanate in precedenza, che non prevedevano la categoria dei «residui», introdotta e disciplinata solo con i reiterati decreti-legge.

Ulteriore disparità di trattamento appare ipotizzabile in relazione alle imprese che, nella vigenza della precedente normativa sanzionatoria, si sono adeguate alla stessa, sopportando i relativi oneri economici, rispetto a coloro che non vi hanno provveduto, con evidenti ripercussioni sul piano della concorrenza tra le imprese e possibile contrasto con l'art. 41 della Costituzione.

Si rileva infine come, mentre l'art. 12 del d.-l. n. 3/1995 subordina la non punibilità delle violazioni pregresse al rispetto del d.m. 26 gennaio 1990 ovvero delle norme regionali, l'ultimo comma del medesimo articolo prevede più genericamente che le disposizioni del d.P.R. n. 915/1982 non si applichino, anche agli effetti sanzionatori, alle attività che il decreto disciplina e qualifica come attinenti al riutilizzo dei rifiuti.

Tale ultima norma, se interpretata come rivolta alle sole situazioni successive all'entrata in vigore del decreto-legge, appare superflua e ripetitiva della disciplina stessa del decreto; qualora invece la stessa si ritenga applicabile alle violazioni pregresse, come sembrerebbe anche per la sua collocazione testuale, sarebbe in contrasto con il comma 4 che limita la non punibilità ai soli casi di rispetto del d.m. 26 gennaio 1990 o delle norme regionali.

Circa il ritenuto contrasto dell'ultimo comma dell'art. 12, così interpretato, con la normativa comunitaria, e conseguentemente con gli artt. 10 e 11 della Costituzione, si richiama quanto sopra esposto in linea generale circa la nuova disciplina dei residui destinati al riutilizzo.

A fronte delle considerazioni suesposte pare evidente il tentativo di ampliare surrettiziamente la nozione di residuo facendovi confluire anche i rifiuti.

Indubbiamente in attuazione alle direttive CEE è necessario che la legislazione interna individui un ambito di sostanze suscettibili di riutilizzazione. Pare però quanto mai dubbio che tale individuazione, con conseguente declaratoria di non punibilità di attività di riutilizzo, possa porsi in contrasto con la tutela di beni costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla salute e la difesa dell'ambiente.

Veniamo ad un esempio concreto: al punto 8.4.3 dell'all. 3 al d.m. 5 settembre 1994 si prevede per il residuo inerte «calci di defecazione» il riutilizzo per ripristini ambientali previa eventuale disidratazione. In parole povere ciò vuol dire che esso può essere utilizzato per riempire depressioni del terreno o per realizzare rilevati e quindi di fatto possono essere attuate attività che se soggette alla normativa prevista dal d.P.R. n. 915/1982 sarebbero da considerare discariche in depressione o in rilevato.

In tal caso si attua una *deregulation* della discarica che viene denominata, paradossalmente, ripristino ambientale.

Analogo rilievo potrebbe farsi per i residui destinati al riutilizzo mediante combustione.

Per tali motivi la norma appare in contrasto con l'art. 32 della Costituzione laddove nel concetto di tutela della salute, deve ricomprendersi quella più vasta di salute pubblica nel senso della salubrità dell'ambiente naturale ed urbano ove ciascun cittadino vive (tale eccezione risulta ormai accolta dalla giurisprudenza Cass. sez. un. n. 517/1990 e Corte cost. n. 641/1987 e 127/1990).

Infine non può sottrarsi il contrasto della norma invocata con l'art. 77 della Costituzione. A fronte di una reiterazione dei decreti-legge si è di fatto spodestato l'organo parlamentare del monopolio a legiferare in maniera esclusiva nell'ambito penale, con assunzione, da parte del governo di esorbitanti poteri di bilanciamento e valutazione degli interessi in gioco, a tacere del fatto che una reiterazione di decreti-legge non convertiti a partire dal novembre 1993 fa ritenere la norma in contrasto con l'art. 77 per mancanza della urgenza che legittima l'adozione della forma decreto-legge.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 1 della legge n. 1/1948 e 23, legge n. 1/1953 dichiara rilevante e non manifestatamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4 e 6, del d.-l. 7 settembre 1995, n. 373, in relazione agli artt. 3, 10, 11, 25, 32, 41 e 77 della Costituzione.*

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

*Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Cervignano del Friuli, addì 25 ottobre 1995

*Il pretore:* BARRESI

96C0721

N. 497

*Ordinanza emessa il 7 febbraio 1996 dal giudice di pace di Roma  
sul ricorso dalla Deutsche Bank S.p.a. contro Rosati Massimo ed altra*

**Processo civile - Procedimento per ingiunzione - Incompetenza per territorio - Rilevabilità *ex officio* da parte del giudice adito - Mancata previsione - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Lesione dei principi di eguaglianza e di solidarietà.**

(C.P.C., artt. 637, primo comma, 38, secondo comma, 18, 19, 20, 28 e 30).

(Cost., artt. 2, 3, secondo comma, 24, primo e secondo comma e 25, primo comma).

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale designato nel procedimento di ingiunzione promosso dalla Deutsche Bank S.p.a., ricorrente, rappresentata e difesa dall'avv. Luciano Palladino e presso di lui elett.te domiciliata in Roma a p.zza Cola di Rienzo n. 69, contro Rosati Massimo e Silveri Nadia.

Con ricorso depositato il 14 ottobre 1995 e iscritto al ruolo generale col. n. 13442/1995, la Deutsche Bank ha chiesto emettersi decreto ingiuntivo in relazione ad un credito vantato nei confronti di Rosati Massimo e Silveri Nadia per residue rate scadute di un «prestito».

Rilevato (art. 17 delle Condizioni generali di pagamento) che, espressamente sottoscritto, veniva indicato foro esclusivo quello sotto la cui giurisdizione è competente la filiale della Banca che ha concesso il prestito, non potendo al limite nemmeno far ricorso al foro generale atteso che i debitori risiedono in Rieti, il giudice in base ai poteri derivantigli dall'art. 640, primo comma, c.p.c., invitava la ricorrente a fornire la prova non rinvenuta in atti del foro pattiziamente eletto probabilmente coincidente con quello facoltativo per le cause relative a diritti di obbligazione.

Il procuratore della ricorrente ha invece risposto: «Con riferimento ai chiarimenti richiesti dalla S.V. Ill.ma, faccio rilevare che l'ordinaria competenza per territorio, come pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza della Cassazione, non è configurabile nella fase monitoria perché non potendo essere rilevata di ufficio, occorrendo apposita eccezione di parte. Alla stregua di tale principio non sussiste nessun ostacolo alla pronuncia del richiesto provvedimento monitorio».

Da quanto precede appare evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza: se essa è fondata (*id est*: se il giudice della fase monitoria potrà rilevare d'ufficio il difetto di competenza territoriale c.d. semplice nello speciale procedimento in esame), questo giudice di pace, preso atto che il ricorrente — espressamente invitato — non ha fornito la prova del collegamento territoriale della causa con il foro di Roma, dovrà rigettare la domanda *ex art. 640*, secondo comma, c.p.c.; ove invece la Corte costituzionale ritenga *tout court* l'infondatezza della questione proposta, questo giudice dovrà accogliere la domanda di ingiunzione *ex art. 641* c.p.c.

Rispetto alla giurisprudenza segnalata dal procuratore del ricorrente, va detto che le sentenze della suprema Corte n. 1786/1974, 2201/1982 e 6380/1991 sono in realtà soltanto confermatrici del principio che nella fase oppositiva l'incompetenza per territorio, fuori dei casi di cui all'art. 28 c.p.c., deve essere eccepita dall'opponente secondo i termini e le modalità di cui al testo e all'interpretazione dell'allora vigente art. 38, terzo comma, c.p.c., mentre il punto centrale del caso in esame è se il giudice del monitorio possa di ufficio levare siffatta incompetenza. A tale riguardo effettivamente il principio di diritto enunciato dalla sentenza 6 febbraio 1969, n. 400 esplicita in negativo siffatta rilevanza (e tale posizione non risulta più contraddetta dalle successive sentenze della Cassazione sul tema).

Per il che questo giudice territorialmente incompetente per essere stato volutamente non indicato e perciò sconosciuto il foro esclusivo e palesamente disatteso il foro generale del convenuto dovrebbe lo stesso emettere il chiesto provvedimento.

Invero sembra che l'art. 38 c.p.c. nel testo novellato tuttora costantemente interpretato in conformità della anzidetta consolidata e univoca giurisprudenza di legittimità sia ora da leggere diversamente e inscindibilmente in tutta la sua stesura che appare finalizzata alla prevalente corretta e logica speditezza del processo di cognizione introdotto con l'atto di citazione, sicché, prima di esso, nessuna rilevanza possano assumere i termini discronici ivi previsti, spirati inutilmente i quali tutte le incompetenze sono ora sanate.

Appare inoltre discutibile, fuori dei casi di inderogabilità, la rilevanza dell'incompetenza per territorio soltanto alla parte e nella citazione in opposizione, laddove stante il precedente procedimento svoltosi *inaudita altera parte*, tale termine-atto sembra ora previsto soltanto per emendare l'omissione del giudice del monitorio che abbia pronunciato pur essendo territorialmente incompetente.

Infatti nel procedimento di ingiunzione la mancata eccezione è conseguenza della struttura legale di esso e mentre nell'ordinario processo di cognizione l'investitura dell'organo incompetente per territorio avviene lui assente, nel monitorio il giudice consapevolmente incompetente dovrebbe emettere il chiesto decreto che è pur sempre un provvedimento di condanna, destinato a passare in giudicato in caso di mancata proposizione di tempestiva opposizione.

Il tutto con la conseguenza prima che l'ingiunto, distolto dal giudice naturale precostituito per legge, viene funzionalmente costretto a svolgere le sue difese pregiudiziali, preliminari e/o di merito innanzi allo stesso ufficio incompetente, ed ultima che i meno abbienti e le persone più semplici costretti da aggravii di costi personali ed economici quali disagi per distanze ed anticipazione di spese legali spesso superiori alla somma ingiunta, nel timore dell'autorità e di perdere i pochi beni e onorabilità, *et cetera*, possono fare acquiescenza un provvedimento giurisdizionale illegittimo e ingiusto.

Il frequente intenzionale ricorso al giudice incompetente può risolversi quindi in una illecita pressione, che invero non appare nel caso in esame, attuata col mezzo giurisdizionale che, attesa anche la dizione letterale di esso (intestazione dell'ufficio giudiziario, ingiunzione di pagare entro il termine di ... in cui si dovrà svolgere opposizione altrimenti si verrà eseguiti, ecc.) viene usato per uno scopo sviato che, si ritiene, non possa mai ricevere avallo dal nostro civile ordinamento giuridico.

Inoltre alla stregua di quanto finora praticato, appaiono di difficile lettura gli artt. 28 e 29 c.p.c. ed il capoverso dell'art. 1341 c.c., che pur riconoscendo le ragioni dell'autonomia e dell'economia, tuttavia circondano di particolarissime cautele le deroghe ai fori generali delle persone, di cui agli artt. 18 e 19 c.p.c. che in sintonia sembrano affermare l'obbligatorietà della competenza territoriale derogata e non, altrimenti si approderebbe all'incomprensibile situazione che il giudice del monitorio, per pacifica e consolidata giurisprudenza dovrebbe rilevare di ufficio l'inefficacia o nullità del pato derogativo non specificamente approvato per iscritto per poi concedere lo stesso il decreto in assenza del foro generale della persona.

È altresì da rilevare la tendenza legislativa a prediligere il foro generale della parte contrattualmente più debole (decreto-legislativo 15 gennaio 1992, n. 50), anche se la terminologia ivi usata si ispira all'equivalenza derogabilità-non obbligatorietà. Infine la lettera degli artt. 18, 19, 20 e vigente 28 c.p.c. sembra fare optare per l'iniziale obbligatorietà della competenza territoriale, derogabile e non, con le conseguenti specifiche articolazioni previste di volta in volta (termini di decadenza, rilevabilità di parte e/o di ufficio, ecc.).

In definitiva si ritiene che la disciplina legale del procedimento speciale-sommario di ingiunzione abbia una struttura legale autonoma e ben definita e che subentri l'art. 38 c.p.c. soltanto nella eventuale fase oppositiva, sicché l'art. 637 c.p.c., atteso anche il suo tenore letterale e di rinvio, consenta al giudice dell'opposizione di rilevare *ex officio* la propria incompetenza per territorio anche fuori dei casi indicati dall'art. 28 c.p.c.

Non si ignora che è già presente nella giurisprudenza di merito (v. pretura Padova sentenza del 9 ottobre 1982, in Foro Padano, 1984, 171) la tesi secondo cui dal primo comma dell'art. 637 c.p.c. potrebbe ricavarsi — limitatamente alla fase monitoria del procedimento speciale in esame — la funzionalizzazione di tutti i criteri di determinazione della competenza ordinariamente previsti, incluso — quindi — quello relativo al territorio anche al di fuori dei casi di cui all'art. 28 c.p.c.

Trattasi, tuttavia, di tesi isolatissima, che (per quanto pienamente condivisibile ad avviso di questo giudice remittente) non altera il dato positivo secondo cui il c.d. «diritto vivente» costituito dall'orientamento della Corte di cassazione, tuttora seguito anche dalla quasi totalità della giurisprudenza di merito) è invece nel senso che il giudice del monitorio debba comunque emettere l'ingiunzione pur ove ravvisi la propria incompetenza per territorio semplice.

Ed è di tale diritto vivente che questo giudice di pace ritiene di dover prendere atto sinché la Corte costituzionale non accolga la prospettata questione di legittimità costituzionale, ovvero — secondo altra ipotesi parimenti soddisfacente delle esigenze di giustizia sostanziale e formale di cui si fa carico la presente ordinanza — non avvalli con propria sentenza c.d. interpretativa di rigetto la tesi qui prospettata e di cui — come già detto — rinviene isolatissima applicazione giurisprudenza di merito.

Il minore giudice di pace è comunque ben conscio dei suoi limiti interpretativi rispetto alla ermeneutica praticata e pertanto — in difetto di una pronuncia nei sensi di cui sopra — dovrebbe emettere la chiesta ingiunzione.

Nel senso della fondatezza della proposta questione, si evidenzia ulteriormente che i principi costituzionali relativi al diritto di difesa (art. 24, primo e secondo comma) e al giudice naturale (art. 25, primo comma) si colorano di più profondo significato in relazione ai principi-cardine di eguaglianza sostanziale (art. 3, terzo comma) e di solidarietà (art. 2).

Ciò comporta — ad avviso di questo giudice — che la costrizione a svolgere le proprie difese davanti ad un ufficio giudiziario distante anche centinaia di chilometri dalla sede naturale del rapporto giuridico dedotto in ricorso, appare tanto più radicalmente incostituzionale (ai sensi, come detto, degli artt. 24 e 25 Cost.) quanto più modesto sia il valore della causa; ciò infatti — almeno in molti casi — è indice, oltre che di una sproporzione tra costi effettivi della difesa «fuori sede» e valore della lite, anche di una probabile condizione economica modesta del debitore ingiunto.

Costringere quest'ultimo ad anticipare le gravose spese di una difesa fuori circondario (o, peggio, *extra districtum*) per eccepire una incompetenza già risultante per *tabulas* significa non già rimuovere, bensì aggravare «gli ostacoli di ordine economico e sociale» di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., senza peraltro un corrispondente beneficio per altri interessi costituzionalmente rilevanti (e tale certamente non è, anche ai sensi dell'art. 2 Cost., l'interesse del creditore ad ottenere il giudicato per mancata opposizione per effetto della incapacità economica del debitore di andarsi a difendere davanti a un giudice «innaturale» e «postcostituito» — dopo la verifica del dedotto inadempimento — «per mera volontà del creditore»).

Si consideri anche che la questione proposta non comporta alcuna conseguenza in ordine alla costituzionalità del vigente regime di sottrazione alla rilevabilità di ufficio della incompetenza territoriale semplice nelle cause introdotte con il rito ordinario.

Infine, nel procedimento speciale in esame *ex artt. 633 ss. c.p.c.*, la mancanza di tempestiva opposizione provoca effetti assai più gravi dell'eventuale declaratoria di contumacia nella lite ordinaria: mentre in quest'ultimo caso la parte evocata in giudizio può in ogni momento costituirsi e (anche dopo che sia precluso il rilievo dell'incompetenza territoriale svolgere le proprie difese nel merito, nonché proporre impugnazione contro la sentenza di primo grado che la abbia condannata in contumacia, al contrario la parte ingiunta decorsi 40 giorni dalla notifica del decreto ingiuntivo subisce il giudicato sulla pretesa provvisoriamente accolta del decreto, con tutti gli effetti di cui agli artt. 2909 c.c. e 324 c.p.c.; le stesse gravissime conseguenze derivano — sempre e solo nel procedimento in esame — dalla mancata tempestiva costituzione in giudizio dell'opponente che pure sia riuscito a proporre l'opposizione «fuori sede» (art. 647 c.p.c.) o dall'estinzione per qualsiasi causa del giudizio di opposizione (art. 653 c.p.c.).

Alla stregua di quanto sopra, la prospettata ipotesi di incostituzionalità del principio della irrilevanza di ufficio dell'incompetenza per territorio semplice anche nella fase monitoria del procedimento per decreto ingiuntivo (principio che si ritiene espresso dalle norme di legge ordinaria indicate in dispositivo) appare a questo giudice di pace non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma risultante dal combinato disposto degli artt. 637, primo comma, e 38, secondo comma, del c.p.c. (anche in relazione agli artt. 18, 19, 20, 28 e 30 del c.p.c.) nella parte in cui, alla stregua dell'interpretazione fornita dal c.d. diritto vivente, non consente al giudice della fase monitoria del procedimento speciale per decreto ingiuntivo di rilevare di ufficio l'incompetenza territoriale anche al di fuori dei casi previsti dall'art. 28 c.p.c., apparendo la norma in questione in contrasto con gli artt. 24, secondo e primo comma, 25, primo comma, 3, secondo comma, e 2 della Costituzione della Repubblica italiana, nei sensi di cui in motivazione;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria;*

*Sospende il procedimento in corso n.r.g. 13442/95;*

*Dispone altresì che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alla parte ricorrente e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e la comunichi ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Roma, addì 7 febbraio 1996

*Il giudice di pace: CANALE*

96C0722

N. 498

*Ordinanza emessa il 23 febbraio 1996 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Venezia atti relativi alla querela proposta da Tanis Asim*

**Processo penale - Richiesta di archiviazione del pubblico ministero - Opposizione della persona offesa - Obbligo di indicare, a pena di inammissibilità, nell'atto di opposizione, l'oggetto della investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova - Asserito eccesso di delega per avere il legislatore delegante previsto il mero obbligo di motivazione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra persone offese dal reato.**

**(C.P.P. 1988, art. 410, primo comma).**

**(Cost., artt. 3 e 76).**

#### IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sulla richiesta di archiviazione depositata dal p.m. il 9 dicembre 1995, visto l'atto di opposizione depositato nei termini dal querelante persona offesa, prof. Tanis Asim.

#### OSSERVA

Con querela del 2 ottobre 1995, il prof. Tanis Asim lamentava il contenuto diffamatorio del titolo «offese da turco» di un articolo pubblicato sul *Gazzettino* del 6 luglio 1995, e chiedeva di essere informato della eventuale richiesta di archiviazione.

Il p.m. con atto del 18 ottobre 1995 richiedeva l'archiviazione e comunicava la richiesta al querelante che proponeva tempestivo atto di opposizione.

L'opposizione della persona offesa, che è ampiamente motivata sulle ragioni per le quali l'espressione «da turco» ha, nella lingua italiana, valore diffamatorio e non semplicemente pittoresco, come ha sinteticamente ritenuto il p.m. dovrebbe, però, essere dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 410, primo comma, del c.p.p. poiché il querelante non ha indicato l'oggetto della investigazione suppletiva, né i relativi elementi di prova.

Pare a questo giudice che la norma, così formulata, violi l'art. 76 della Costituzione, per non avere osservato i principi e i criteri direttivi fissati, sul punto, dalla legge delega 16 febbraio 1987, n. 81.

L'art. 2, primo comma, n. 51 della predetta legge prevede, infatti, la «... facoltà della persona offesa da un reato... di formulare al giudice istanza motivata di fissazione dell'udienza preliminare...».

Il semplice obbligo di motivazione (ovvero di una qualsiasi argomentazione in fatto o in diritto), è diventato, nella norma del codice, il ben più pregnante obbligo di indicare l'investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova, col risultato che l'opposizione del prof. Tanis Asim, riccamente motivata e quindi fornita dei requisiti previsti dalla legge delega non è però ammissibile alla luce di quelli ben più ristretti dell'art. 410, primo comma, del c.p.p.

Pare, inoltre, a questo giudice, che l'art. 410, primo comma, del c.p.p. nella parte in cui prevede che la parte offesa indichi, a pena di inammissibilità, l'oggetto delle investigazioni suppletive e i relativi elementi di prova contrasti anche con l'art. 3 della Costituzione, poiché viola il fondamentale principio di ragionevolezza e crea, tra le persone offese da uno stesso reato, ingiustificate disparità di trattamento.

Infatti, qualora il p.m. sia stato diligente e la richiesta di archiviazione sia formulata all'esito di complete indagini preliminari, la persona offesa sarà nella condizione di non poter proporre opposizione, anche nel caso in cui abbia da far valere ragioni in diritto o ritenga che il p.m. abbia erroneamente valutato le circostanze di fatto; ove il p.m. sia stato, invece, meno diligente, la parte offesa da quello stesso reato, potrà giovarsene ed, indicando quei mezzi di prova che l'organo dell'accusa ha trascurato, far valere, con l'atto di opposizione e nella successiva udienza davanti al g.i.p., le proprie ragioni, anche in diritto e sulla valutazione dei fatti.

Ed è irragionevole che l'organo dell'accusa possa, col suo comportamento di fatto, condizionare i diritti delle parti, che, identico il titolo del reato, potranno o meno proporre opposizione, a seconda che le indagini compiute siano più o meno esaurienti.

La norma crea, inoltre, irragionevoli disparità di trattamento, tra persone offese, poiché la possibilità di proporre opposizione finisce per essere fortemente condizionata dal titolo di reato.

Vi sono, infatti, reati per i quali, come nel caso di specie e nella gran parte dei reati di diffamazione a mezzo stampa, non è necessario espletare indagine alcuna, dovendosi limitare il p.m. a compiere una valutazione delle frasi adoperate e del contenuto più o meno diffamatorio che possono avere; la richiesta di archiviazione, atteso che non è possibile mettere in dubbio la commissione del fatto e gli autori sono sempre e facilmente identificabili, è di frequente, come in questo caso, motivata dalla liceità delle espressioni adoperate, considerazioni alle quali la persona offesa non si trova in grado di replicare perché non ha investigazioni suppletive da indicare.

Ed è questa una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti di persone offese da reati diversi, ad esempio ingiurie, o diffamazione commessa non a mezzo stampa, per i quali esiste, almeno in astratto, la possibilità di indicare investigazioni suppletive, magari sulle circostanze in cui le parole sono state pronunciate e quindi sul reale significato che è stato loro attribuito, o sulla eventuale presenza di persone che possano averle percepite.

Ed è una disparità di trattamento irragionevole ed ancor più ingiustificata se solo si considera che essa finisce per limitare il diritto di proporre opposizione proprio delle persone offese dai reati di diffamazione che il codice ha, di converso, ampiamente tutelato, prevedendo (art. 577 del c.p.p.) che possano proporre impugnazione anche agli effetti penali; se il legislatore ha ritenuto che il patrimonio morale della persona offesa dai reati di ingiuria e diffamazione, meritasse una più energica tutela non è ragionevole che questa tutela sia invece immotivatamente compressa nelle prime fasi del procedimento.

La questione è rilevante dal momento che ove l'art. 410, primo comma, del c.p.p. fosse dichiarato incostituzionale nella parte in cui prescrive che con l'atto di opposizione la parte offesa indichi, a pena di inammissibilità, la investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova, anziché, più semplicemente, le ragioni della sua opposizione, come dettava la legge delega, l'opposizione presentata da Tanis Asim sarebbe pienamente ammissibile.

E va rilevato, per inciso, che non possono certo definirsi «indagini suppletive», che sono quelle necessarie ai fini della valutazione della rilevanza penale del fatto, le informazioni sulle complete generalità delle persone querelate, che questo g.i.p. ha chiesto al p.m. al solo scopo di poter sollevare la presente eccezione di incostituzionalità dandone avviso al difensore degli indagati.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 410, primo comma, del c.p.p. nella parte in cui prescrive, a pena di inammissibilità, che la parte offesa indichi, nell'atto di opposizione, l'oggetto della investigazione suppletiva e i nuovi elementi di prova, anziché le ragioni dell'opposizione, in relazione agli artt. 3 e 76 della Costituzione;*

*Sospende il procedimento;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e manda alla cancelleria per la notificazione al presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata, inoltre, al p.m. alla persona offesa, e all'avvocato Augusto Salvadori, difensore d'ufficio degli indagati.*

Venezia, addì 23 febbraio 1996

*Il giudice:* GALASSO

96C0723

N. 499

*Ordinanza emessa il 18 marzo 1996 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Belluno nel procedimento penale a carico di Calvi Pietro*

**Reato in genere - Sanzioni sostitutive delle pene detentive - Inapplicabilità per i reati in materia di edilizia e urbanistica in caso di pena detentiva non alternativa a quella pecuniaria - Asserita applicabilità ai reati di tutela del paesaggio di cui agli artt. 1 e 1-sexies della legge n. 431/1985 - Ingiustificata disparità rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per più gravi ipotesi di reato.**

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, ultimo comma).

(Cost., art. 3).

#### IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Calvi Pietro, nato il 19 settembre 1935 a Torino, residente a Farra d'Alpago in viale al Lago n. 14.

In data 22 gennaio 1994 il p.m. presso questa pretura circondariale chiedeva a questo giudice l'emissione di decreto penale di condanna nei confronti di Calvi Pietro in ordine al reato di cui all'art. 20, lett. b), legge 28 febbraio 1985, n. 47, per avere il medesimo eseguito lavori edilizi in Farra d'Alpago, senza concessione edilizia. Per tale reato il p.m. chiedeva la condanna a L. 1.750.000 di ammenda e giorni 5 d'arresto, sostituiti, ex art. 53 e segg., legge n. 689/1981, con L. 125.000 di ammenda (si tenga presente che i fatti sono avvenuti nel 1993).

Premesso che il manufatto risulta da tempo demolito, con la conseguenza che il Calvi, per consolidata giurisprudenza, non potrà fruire del condono e che pertanto il presente procedimento non può essere sospeso, il g.i.p. non può accogliere la richiesta del p.m., in quanto la pena detentiva non può essere sostituita con la pecuniaria, stante l'espresso divieto contenuto nell'ultimo comma dell'art. 60, legge n. 689/1981, in ordine ai reati edilizi.

Questo giudice ritiene peraltro che, in ordine alla norma ora citata, debba porsi questione di legittimità costituzionale, in quanto non manifestamente infondata, alla luce delle considerazioni che seguono.

La lettera della norma in questione può far ritenere che la non applicabilità delle pene sostitutive riguardi solo i reati di cui all'art. 20, lett. b) e c), legge n. 47/1985, non invece il reato di cui agli artt. 1 e 1-sexies, legge n. 431/1985.

Tanto può ritenersi, ove si accolga la nozione più ristretta di «urbanistica», come concetto riferito all'assetto del territorio urbano e agli interventi e trasformazioni che lo riguardano, escluso per contro il riferimento alla tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Si tratta, in altri termini, della nozione che emerge dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), in particolare dall'art. 1. È ben vero che l'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (attuazione della delega di cui all'art. 1, della legge 22 luglio 1975, n. 382) fornisce una diversa definizione dell'urbanistica, come materia comprensiva anche della protezione dell'ambiente; ma si tratta di una definizione riguardante unicamente l'ambito amministrativo e finalizzata, in tale ambito, all'individuazione delle funzioni delegate alle regioni.

Naturalmente la collocazione del reato di cui agli artt. 1 e 1-sexies, della legge n. 431/1985 non può dipendere dalla circostanza che le pene previste per tale contravvenzione siano le stesse comminate dall'art. 20, della legge n. 47/1985: questo, infatti, è solo un richiamo, valido unicamente *quoad poenam*, secondo un orientamento giurisprudenziale più che consolidato.

Se dunque la legge «Galasso» non rientra nell'ambito dell'urbanistica (che esula dall'edilizia è cosa ovvia, poiché l'assetto del paesaggio può essere modificato anche mediante interventi non di natura edilizia) e se perciò al reato p. e p. dagli artt. 1 e 1-sexies possono applicarsi le pene sostitutive, si pone il quesito se l'esclusione prevista espressamente dall'art. 60, della legge n. 689/1981 per i reati di cui all'art. 20, lett. b) e c), della legge n. 47/1985 implichi una violazione del principio costituzionale di uguaglianza.

La questione, ad avviso di questo giudice, appare non manifestamente infondata.

Secondo l'art. 9 della Costituzione, «la Repubblica... tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione». La tutela del paesaggio, quindi, ha rilievo costituzionale, mentre non si rinviene una norma costituzionale che affermi, in modo esplicito, eguale principio con riferimento alle materie dell'edilizia e dell'urbanistica in senso stretto.

Dato quindi il maggior rilievo del paesaggio, appare contrario al principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) che la violazione delle norme penali poste a difesa di tale bene sia punita con sanzioni effettivamente meno severe (grazie appunto al meccanismo della sostituzione) di quelle comminate con le violazioni edilizie e urbanistiche.

Considerata, in conclusione, la non manifesta infondatezza della questione e pacifica essendo, alla luce di quanto spiegato all'inizio, la sua rilevanza nel procedimento in corso, gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale e il procedimento medesimo va sospeso.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, ultimo comma, della legge n. 689/1981, laddove esclude l'applicazione delle pene sostitutive ai reati previsti dalle leggi in materia urbanistica ed edilizia, quando per detti reati la pena detentiva non è alternativa a quella pecuniaria, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Belluno, addì 18 marzo 1996

*Il giudice per le indagini preliminari: GIANCOTTI*

## N. 500

*Ordinanza emessa il 28 marzo 1996 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Roma nel procedimento penale a carico di Balili Dejui*

**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 - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Irragionevole parità di trattamento di situazioni diverse - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di soggezione del giudice solo alla legge - Richiamo ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/1995.**

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

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

#### IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha emesso in camera di consiglio il 28 marzo 1996 la seguente ordinanza nel giudizio abbreviato nei confronti di Balili Dejui, nato a Valona il 20 febbraio 1977, senza fissa dimora, detenuto presso la casa circondariale Regina Coeli di Roma.

#### RITENUTO IN FATTO E IN DIRITTO

Balili Dejui è stato tratto a giudizio abbreviato dinanzi a questo giudice per rispondere del reato di cui agli artt. 110, 648 del c.p. e di altri.

L'imputato si trova in stato di custodia cautelare in carcere, misura disposta da questo stesso giudicante.

Ciò posto, si rileva che l'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale appare viziato da illegittimità costituzionale limitatamente alla parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato il giudice per le indagini preliminari che abbia applicato nei confronti dell'imputato una misura cautelare personale.

Occorre anzitutto richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 432 del 1995, che ha riconosciuto l'incompatibilità alla partecipazione al giudizio dibattimentale del giudice per le indagini preliminari che abbia emesso una delle anzidette misure cautelari.

In tale decisione la Corte, dopo aver ricordato di essersi inizialmente pronunciata con la sentenza n. 502 del 1991 per la infondatezza della questione relativa alla incompatibilità a partecipare al giudizio del giudice per le indagini preliminari che ha adottato misure cautelari, afferma di avere successivamente «avuto occasione di enucleare alcuni principi di base i quali — unitamente alla convinzione di dover affermare un più pregnante significato dei valori costituzionali del giusto processo (e del diritto di difesa che ne è componente essenziale), ed all'intervenuto mutamento del quadro normativo a seguito della recente legge 8 agosto 1995, n. 332, la quale, accentuando ancor più il carattere di eccezionalità dei provvedimenti limitativi della libertà personale disposti prima della condanna, comporta indubbiamente una maggiore incisività dell'apprezzamento del giudice sul punto — si pongono come utili termini di raffronto e consentono di pervenire ora a diversa conclusione».

Tanto premesso, la Corte osserva: «Ai sensi del primo comma dell'art. 273 del codice di procedura penale la prima condizione generale per l'emissione di misure cautelari personali è l'apprezzamento di "gravi indizi di colpevolezza" a carico dell'imputato.

È evidente che la norma può esprimersi solo in termini di "indizi" per l'ovvio motivo che tutti gli elementi raccolti nella fase delle indagini preliminari, sia a favore che contro l'imputato, non hanno ancora avuto riscontro nel contraddittorio dibattimentale, è altrettanto chiaro però che, ai fini che qui interessano, detti "indizi" vengono comunque ritenuti idonei a dimostrare una qual certa fondatezza dell'accusa, almeno fino all'emergere, in dibattimento, di nuovi, ed eventuali, elementi in contrario avviso (...).

Ora, se è vero che rimangono non equiparabili situazioni processuali sicuramente diverse, quali quella della decisione circa l'applicazione di una misura cautelare personale e quella di una decisione di merito sulla fondatezza dell'accusa (caratterizzata, quest'ultima, dall'esigenza d'individuazione di prove certe circa la sussistenza del fatto e la commissione dello stesso da parte dell'imputato), nondimeno occorre prendere atto che "i gravi indizi di colpe-

volezza" richiesti dall'art. 273, primo comma, per l'applicabilità delle misure cautelari si sostanziano pur sempre in una serie di elementi probatori individuati nelle indagini preliminari e idonei a fornire una consistente e ragionevole probabilità di colpevolezza dell'imputato.

Più in particolare, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha sottolineato che il concetto di "gravità" degli indizi (certamente più rigoroso di quello di "sufficienza" richiesto nel codice previgente) postula una obiettiva precisione dei singoli elementi indizianti che, nel loro complesso, consentono di pervenire logicamente ad un giudizio che, pur senza raggiungere il grado di certezza richiesto per la condanna, sia di alta probabilità dell'esistenza del reato e della sua attribuzione all'indagato; indizi, quindi, capaci di resistere ad interpretazioni alternative.

A ciò si aggiunga che, ai sensi dell'art. 292, lett. c), il giudice è tenuto ad esporre con adeguata motivazione gli indizi che giustificano in concreto la misura disposta (con l'indicazione degli elementi di fatto da cui sono desunti e dei motivi per i quali essi assumono rilevanza), ed inoltre — elemento di sostanziale importanza — che l'applicazione della misura cautelare comporta una valutazione negativa non solo circa l'esistenza di condizioni legittimanti il proscioglimento, ex art. 273, secondo comma (cause di giustificazione, di non punibilità, di estinzione del reato o della pena), ma anche in ordine alla possibilità di ottenere con la sentenza (che evidentemente si ritiene di condanna) la sospensione condizionale della pena (art. 275, comma 2-bis, introdotto dalla citata legge n. 332 del 1995).

Tali essendo, in sintesi, le valutazioni che il giudice per le indagini preliminari deve compiere allorché disponga una misura cautelare, si deve riconoscere che detta attività comporta la formulazione di un giudizio non di mera legittimità ma di merito (sia pure prognostico e allo stato degli atti) sulla colpevolezza dell'imputato».

La Corte ricorda, poi, che nelle precedenti sentenze nn. 124 e 186 del 1992 «è già stato affermato il principio che una valutazione di merito circa l'idoneità delle risultanze delle indagini preliminari a fondare un giudizio di responsabilità vale a radicare l'incompatibilità» nel caso che il giudice per le indagini preliminari abbia rigettato la richiesta di applicazione della pena concordata; e richiama altre sentenze (le nn. 496 del 1990, 401 e 502 del 1991) in cui ebbe ad affermare: «con l'ordine di formulare l'imputazione il giudice per le indagini preliminari compie una valutazione contenutistica dei risultati di queste e dà anzi, *ex officio*, l'impulso determinante alla procedura che condurrà all'affermazione di una sentenza. Di conseguenza (...) non può essere lo stesso giudice che ha compiuto una così incisiva valutazione di merito ad adottare la decisione conclusiva in ordine alla responsabilità dell'imputato; per concludere che "non è ravvisabile una sostanziale diversità tra la valutazione dei risultati che conduce alla pronuncia di una misura cautelare personale e quello che conduce all'ordine di formulare l'imputazione o al rigetto della richiesta di applicazione di pena concordata».

Come si è prima evidenziato, i principi così stabiliti dalla Corte costituzionale riguardano il giudizio dibattimentale. Non vi è però dubbio che essi valgono pure, e a maggior ragione, per il giudizio abbreviato.

Anche a tale riguardo appare pregnante l'orientamento del giudice delle leggi, il quale nella sentenza n. 401 del 1991 rileva che la locuzione «giudizio» contenuta nel citato secondo comma, dell'art. 34 del c.p.p. «è di per sé tale da ricomprendere qualsiasi tipo di giudizio, cioè ogni processo che in base ad un esame delle prove pervenga ad una decisione di merito, compreso quello che si svolge con il rito abbreviato. Anzi la circostanza che tale locuzione sia stata adottata in luogo di quella restrittiva ("divieto di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento...") contenuta nella direttiva n. 67 è indice univoco di una precisa determinazione in tal senso del legislatore»; e nella stessa sentenza n. 432 del 1995 sopra richiamata osserva che «se l'imputato chiede il "patteggiamento" o il giudizio abbreviato... è ancora più evidente che i medesimi elementi che nella fase delle indagini erano semplici indizi vengono sostanzialmente apprezzati come prove».

Da quanto fin qui esposto discende che la mancata previsione nel secondo comma dell'art. 34, del c.p.p., della incompatibilità del giudice per le indagini preliminari a partecipare al giudizio abbreviato nei confronti di un imputato per il quale egli stesso abbia disposto una misura cautelare personale contrasta anzitutto con il principio sancito dall'art. 3, primo comma della Costituzione, in quanto viene a determinare non solo una situazione di irragionevole disparità di trattamento rispetto alle altre analoghe situazioni d'incompatibilità ritenute dalla Corte costituzionale, come da questa evidenziato, ma anche perché ne discende una altrettanto irragionevole parità di trattamento di due situazioni manifestamente diverse, quali sono quelle di chi viene sottoposto a giudizio abbreviato senza un previo provvedimento cautelare nei suoi confronti o con un provvedimento cautelare emesso da un magistrato diverso da quello che celebra il rito abbreviato e di chi invece affronta tale giudizio dopo essere stato raggiunto da una misura cautelare disposta proprio dal magistrato che procede.

La norma impugnata vulnera altresì i principi sanciti dall'art. 24, secondo comma, e 101, secondo comma della Carta costituzionale, giacché determina rispettivamente un processo non improntato a un giudizio sereno e impregiudicato, con connessa violazione del diritto di difesa, e un condizionamento del giudice diverso da quello della mera soggezione alla legge.

## P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ordina che gli atti del procedimento siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale in relazione agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma e 101, secondo comma della Costituzione, limitatamente alla parte della norma che non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato il giudice per le indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato;*

*Dispone la sospensione del giudizio abbreviato in corso;*

*Manda alla cancelleria perché notifici il presente provvedimento al Presidente del Consiglio dei Ministri e ne dia comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, addì 28 marzo 1996

*Il giudice: GOGGI*

96C0725

## N. 501

*Ordinanza emessa il 23 febbraio 1996 dalla corte d'appello di Palermo nel procedimento civile vertente tra la Cooperativa C.A.P.I. soc. di abitazione a.r.l. e Guarrasi Francesca ed altro*

**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 - Irrazionale deteriore trattamento del soggetto che subisce l'illecita occupazione rispetto al soggetto espropriato con la normale procedura - 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* nonché delle espropriazioni di aree edificabili e aree agricole - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 6/1966, 55 e 56 del 1968, 92/1982, 384/1990, 283 e 442 del 1993 e 188/1995.**

**(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, sesto comma, modificato dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma).**

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

## LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 27/1993 del r.g. cont. civ. di questa corte di appello, posta in decisione nell'udienza collegiale del 9 febbraio 1996 e promossa in questo grado dalla Cooperativa C.A.P.I. (Cooperativa Abitazione Proprietà Indivisa) società di abitazione a.r.l. con sede in Alcamo, via Leonardo Pipitone Cangelosi n. 11, rappresentata e difesa dall'avv. Nino Marino Jr., con studio legale in Trapani, corso V. Emanuele n. 98, per procura a margine dell'atto di appello del suo rappresentante legale sig. Amodeo Mariano, elettivamente domiciliato in Palermo, presso Mariani Giuseppe, via Tramontana n. 28, appellante, contro Guarrasi Francesca, nata ad Alcamo il 1° maggio 1915 ed ivi residente nella via XV Maggio n. 30 (91011), rappresentata e difesa dall'avv. Fabrizio Zagarella presso e con cui a Palermo via Giovanni Evangelista Di Blasi 1 è elettivamente domiciliata, giusta mandato generale alle liti 8 gennaio 1986 del notaio dott. G. Spedale di Alcamo, n. 172.272 del repertorio, appellata, e il comune di Alcamo in persona del legale rappresentante *pro-tempore* il Commissario straordinario avvocato Giuseppe Palmeri, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanna Mistretta giusta procura alle liti rilasciata in calce alla copia notificata dell'atto di appello in forza di delibera n. 369 del 13 aprile 1993 emessa dal medesimo Commissario munito dei poteri di giunta, elettivamente domiciliato a Palermo nella via G. Arimondi n. 45 presso lo studio dell'avvocato Antonino Volante, appellato.

1 — Letta la sentenza non definitiva di pari data con la quale è stata, tra l'altro disposta la prosecuzione del giudizio in merito ai contrapposti motivi di appello della cooperativa C.A.P.I. di Alcamo e di Francesca Guarrasi relativi ai criteri di liquidazione del danno da quest'ultima subito per l'illegittima appropriazione ed irreversibile trasformazione del suo terreno in opere di edilizia residenziale pubblica (alloggi popolari) osserva: nessuna delle parti ha impugnato il capo della sentenza del tribunale di Trapani (passato, quindi, in giudicato) che ha stabilito essersi verificata, pur in mancanza di un decreto di espropriazione dell'immobile Guarrasi, destinato alla realizzazione di tale opera pubblica, la c.d. occupazione appropriativa o acquisitiva del bene (a favore del comune di Alcamo) e ne ha fissato la data in coincidenza con il 9 febbraio 1981.

La cooperativa C.A.P.I. ha chiesto, invece, che il danno derivato alla proprietaria per l'illegittima ablazione dell'immobile fosse calcolato con il più riduttivo criterio (rispetto a quello del valore venale contenuto nell'art. 39 della legge n. 2359 del 1865), introdotto dall'art. 5-bis della legge 8 agosto 1992 n. 359 per determinare l'indennità di espropriazione per le aree edificabili (quale è pacificamente quella in esame); e la richiesta, priva di fondamento al lume della pregressa costante giurisprudenza della Corte di cassazione (3249/1995; 4765/1993) che riteneva la normativa inapplicabile in tema di risarcimento del danno, è divenuta attuale in seguito alla legge 28 dicembre 1995 n. 549 il cui art. 1 comma 65, sostituendo il comma del menzionato art. 5-bis ha stabilito che le disposizioni dettate dalla norma suddetta si applicano «in tutti i casi in cui non sono stati ancora determinati in via definitiva il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o del risarcimento del danno alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Ed anche se la nuova norma appare rivolta principalmente a ribadire (ed ampliare) l'interpretazione delle Sezioni Unite della Cassazione (9872/1994 e succ.) sull'applicabilità del criterio di determinazione dell'indennità di cui all'art. 5-bis anche ai giudizi in corso, è indubbio che lo stesso viene esteso alla categoria del risarcimento del danno dovuto al proprietario per l'illegittima ablazione dell'immobile (cfr. art. 3 della legge 27 ottobre 1988 n. 458 — nel testo modificato dalla sentenza 486 del 1991 della Corte costituzionale — proprio in tema di edilizia residenziale pubblica).

2 — Siffatta estensione suscita notevoli dubbi di legittimità costituzionale già al lume dello stesso fondamento e della ragion d'essere dell'occupazione acquisitiva: l'istituto, infatti, ritenuto da tutti di creazione giurisprudenziale e solitamente attribuito alla nota sentenza 26 febbraio 1983 n. 1464 delle S.U. della Cassazione, in realtà, ha rappresentato il punto di arrivo (necessitato) di una costante evoluzione giurisprudenziale sviluppatasi nel corso degli anni 70 con cui la Corte costituzionale e la Corte di cassazione avevano sottoposto a revisione gli anacronistici privilegi tradizionalmente riservati alla p. a. in tema di occupazione illegittima (ed irreversibile) di immobili privati, in base ai quali:

a) si considerava inammissibile l'azione di condanna della p. a. alla restituzione dell'immobile appreso *sine titulo* per il divieto di cui all'art. 4 della legge n. 2248 del 1865 (Cass. 820/1975; 1378/1972; 641/1969; 1018/1964);

b) e, d'altra parte al proprietario del suolo, dopo l'esecuzione dell'opera pubblica, veniva riconosciuta una titolarità meramente nominale, sostanzialmente ridotta alla sola intestazione catastale del proprio immobile (Cass. 1345/1978; 1549/1975; 145/1972; 2776/1969).

E, seppure gli si attribuiva il diritto ad ottenerne, a titolo di risarcimento del danno, il valore venale espresso in termini monetari, è pur vero che l'amministrazione espropriante conservava un vero e proprio potere discrezionale di sanatoria in via amministrativa della situazione illegittima creata, mediante la facoltà di emanare in qualsiasi momento, pur successivo alla costruzione dell'opera, il decreto di espropriazione; che, perfino se sopravvenuto nel corso del giudizio risarcitorio, questo estingueva automaticamente, anche contro la volontà del danneggiato, convertendolo in giudizio di opposizione all'indennità di esproprio, che restava la sola obbligazione gravante sulla p. a. (Cass. 5875 e 3173/1981; 470/1977; 2892 e 2087/1960).

Questa disciplina è divenuta insostenibile non appena la ricordata giurisprudenza, ha messo a nudo i limiti di compatibilità costituzionale del principio di inammissibilità delle sentenze ripristinatorie o restitutorie, circoscrivendone l'applicazione alle attività provvedimentali dell'amministrazione: le sole espressive della funzione amministrativa, e non ricorrenti, dunque, in quelle meramente materiali di mero impiego, sia pure per fini pubblici, della proprietà privata, estranee allo *ius imperii* e soggette alla pienezza della funzione giurisdizionale secondo le regole del diritto comune (Cass. 4423/1977; 118/1978; 5335 e 5679/1980; 767 e 1004/1981; 3380 e 6363/1982).

E, d'altra parte, la Consulta con una serie di interventi (6/1966; 55 e 56/1968; 92/1982), aveva impietosamente travolto, nello stesso periodo, il corollario della proprietà meramente nominale affermando che essa deve necessariamente consistere in un complesso di utilità economicamente valutabili e non può, quindi, sopravvivere alla per-

dita dei poteri del proprietario di godere e di disporre della cosa; per cui, qualunque limitazione e/o imposizione che ne comporti la menomazione a tempo indeterminato oltre il suo limite naturale, si trasforma in atto di ablazione del diritto stesso, pur in mancanza di un decreto di espropriazione.

Da qui la genesi della fattispecie appropriativa con cui le Sezioni Unite della Cassazione hanno composto il contrasto tra l'interesse del proprietario del suolo ad ottenerne, in caso di espropriazione di fatto, la restituzione e quello dell'autore dell'opera pubblica ad evitarne la rimozione e ad acquisirla nella proprietà pubblica, tenendo presente, da un lato, che il vigente ordinamento vieta la coesistenza di due distinti diritti di proprietà, uno sul suolo, ed uno sulla costruzione. E dall'altro le fattispecie similari di cui agli art. 934 e segg. cod. civ. in cui il legislatore sceglie il soggetto portatore dell'interesse prevalente e gli attribuisce la proprietà del tutto; nonché la disposizione dell'art. 2933 cod. civ. che non consente la distruzione di un bene (sostituendovi il risarcimento del danno a favore dell'avente diritto), allorché sia di pregiudizio per l'economia nazionale.

L'istituto in tal modo, oltre a costituire una esplicazione concreta della funzione sociale della proprietà, ha attuato, secondo la Corte costituzionale (384/1990), un completo e perfetto temperamento dei contrastanti interessi in gioco, riconoscendo all'amministrazione espropriante la proprietà del nuovo (e non più scindibile) contesto suolo-opera pubblica. Ma in compenso attribuendo al proprietario illegittimamente spogliato della titolarità del fondo, in luogo del semplice indennizzo, l'integrale ristoro del danno subito, in tutte le componenti indicate dall'art. 1223 cod. civ., ivi compresa quella della svalutazione monetaria collegata ai crediti di valore; ed infine, impedendo alla p.a. di sottrarsi all'adempimento dell'obbligazione risarcitoria con l'emissione tardiva del decreto ablativo, ormai considerato ininfluenza sul piano dell'assetto proprietario del bene, sia su quello delle conseguenze risarcitorie del fatto illecito già consumato ed esaurito (Cass. S.U. 5597/1985; 12206/1990; da ult. 3427/1994; 11474/1993).

Siffatto equilibrio è stato stravolto dal menzionato art. 1 comma 65 della legge n. 549 del 1995 che ha operato una sorta di sanatoria generalizzata del fatto illecito appropriazione, analoga a quella per decenni consentita al decreto di espropriazione tardivo, ripristinando in tutti i profili della vicenda ablativa illegittima, lo status di supremazia strutturale della p. a. antecedente all'affermarsi dell'occupazione acquisitiva: tramite questo istituto, infatti, il privato perde definitivamente — per effetto del comportamento illecito dell'amministrazione espropriante — la proprietà dell'immobile nonché gli strumenti processuali per ottenerne la restituzione, ma l'ordinamento gli promette in cambio, la completa eliminazione delle conseguenze patrimoniali dell'ingiusta lesione subita. Che vengono, invece, pur esse disconosciute dalla norma legislativa in esame e sostituite con il «minimo contributo e di riparazione» di cui all'art. 5-bis legge n. 359 del 1992, spettante a chi non ha subito alcun fatto illecito: con il conseguente sbilanciamento degli interessi in conflitto e la completa vanificazione del sistema di tutela garantito dall'art. 42 Costit. in caso di sacrificio della proprietà privata, ora eludibile mediante un procedimento divenuto perfettamente alternativo a quello ablatorio legittimo, rimesso alle scelte discrezionali dell'amministrazione espropriante (e degli enti da essa delegati), senza, neppure il rischio di maggiori esborsi; e che svuota del tutto di contenuto il menzionato precetto costituzionale laddove attribuisce soltanto al legislatore di stabilire non solo le ipotesi, ma anche le procedure dell'espropriazione per p. u.

3 — In effetti, la Corte costituzionale (sent. 31 luglio 1990 n. 384), nel giudicare della legittimità dell'art. 3 legge n. 458 del 1988 che estende la disciplina dell'occupazione acquisitiva al settore dell'edilizia residenziale pubblica (ed a cui è stata riconosciuta la funzione di *tertium comparationis* rispetto alle ipotesi non comprese nella sua previsione), ha giustamente osservato che l'art. 42, terzo comma, Costit. non esige ipotesi ablativo prefigurate in via generale ed accompagnate da sequenze procedurali costanti ed unitarie; e che l'espropriazione può esser disposta direttamente dalla legge, ed anche in relazione ad ipotesi atipiche già verificatesi nella realtà fattuale, come appunto accade nella fattispecie estintivo-acquisitiva.

Tuttavia, la stessa Consulta ha specificato che in tale ultimo caso ad impedire la violazione del menzionato precetto costituzionale concorre la sostituzione «al mancato adempimento della pretesa restitutoria imposto da preminenti ragioni di pubblico interesse... della tutela risarcitoria di cui all'art. 2043 cod. civ. integralmente garantita» (nella specie) dal citato art. 3 legge n. 458. Il quale, anzi, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo (sent. 384/1991) nella parte in cui aveva limitato tale disciplina all'ipotesi di accessione invertita provocata da un provvedimento espropriativo poi caducato, senza estenderla a quella, del tutto analoga, correlata alla mancanza in radice del titolo espropriativo perchè mai emesso.

E, proprio in questa ottica ricostruttiva, la Corte (442/1993) ha ritenuto del tutto giustificato che l'ente espropriante, il quale non faccia ricorso ad un procedimento espropriativo legittimo per acquisire l'area edificabile, subisca conseguenze più gravose di quelle previste ove, invece, sia rispettoso dei presupposti formali e sostanziali prescritti dalla legge perchè si determini l'effetto di ablazione dell'area.

Ancor più significativamente, poi, ha, di recente (188/1995) dichiarato infondata la questione di legittimità della vicenda ablativo-acquisitiva, perchè, nella ricostruzione offerta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, la regolamentazione consequenziale all'estinzione del diritto dominicale, caratterizzata dalla non equiparazione, per sanatoria, di tale atipica fattispecie a quella della espropriazione per p. u. e dal conseguente diritto del proprietario al risarcimento del danno piuttosto che alla semplice indennità, si mostra, per un verso, coerente alla connotazione illecita della vicenda; e, per altro verso, attua un perfetto «bilanciamento fra interesse pubblico (correlato alla conservazione dell'opera) e l'interesse privato (relativo alla riparazione del pregiudizio sofferto dal proprietario)» perciò rientrante nella discrezionalità delle scelte legislative.

In sostanza, mentre nel procedimento espropriativo legittimo (che comporta specifiche garanzie per il proprietario espropriato), ben possono venire in rilievo le opzioni (discrezionali) del legislatore nell'individuazione del criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione (con il solo limite dell'effettività, serietà ed adeguatezza, l'occupazione appropriativa si colloca fuori dai canoni di legalità e, quindi, in essa opera «il diverso principio, secondo cui ha subito un danno per effetto di un'attività illecita ha diritto ad un pieno ristoro» (Corte costit. 442/1993); sicché il diritto all'integrale risarcimento, come strumento di reintegrazione del patrimonio del soggetto offeso in sostituzione e surrogazione, fin dal momento dell'atto illecito pregiudizievole, del diritto dominicale sottratto dal comportamento illegittimo altrui, viene a cadere — esso stesso — sotto la tutela dell'art. 42 comma terzo cost., divenendo condizione di legittimità dell'ablazione di fatto (al pari della dichiarazione di p. u. dell'opera).

E, d'altra parte se nel conflitto tra il diritto reale del proprietario del suolo e quello dell'autore della costruzione, il sacrificio del primo, pur quando derivi da ablazione illegittima è giustificato non solo dalla prevalenza dell'interesse pubblico alla conservazione dell'opera, ma dal fatto che lo stesso viene riequilibrato in positivo dalla previsione del diritto dell'espropriato all'integrale risarcimento del danno (in luogo del mero indennizzo) compensativo del plus del sacrificio, connesso all'arbitrarietà dell'occupazione, non è poi possibile neppure al legislatore, come, invece ha fatto l'art. 1, comma sessantacinque, legge n. 549/1995, imporre all'espropriato un secondo ulteriore sacrificio proprio nella determinazione di detto ristoro; che si tradurrebbe in una nuova (parziale) ablazione — questa volta senza corrispettivo — dell'aliquota di risarcimento non più concessa, perciò, non consentita dal menzionato precetto costituzionale.

4 — Ma la norma appare in contrasto anche con gli art. 3 e 24 della Costituzione: si è detto, infatti, della linea di rinnovamento interpretativo, sviluppatasi a partire dai primi anni 70, in base alla quale la giurisprudenza della Corte costituzionale, dopo aver negato che l'intangibilità dell'atto amministrativo traesse origine da un (costituzionalizzato) principio della divisione dei poteri ed avesse fondamento costituzionale (sent. 32/1970 e 161/1971), ha enucleato il principio che la p. a. ha una posizione di preminenza in base alla Costituzione non in quanto soggetto, ma in quanto esercita potestà specificamente ed esclusivamente attribuitele nelle forme tipiche loro proprie.

In quest'ottica, condivisa e propugnata dalla Corte di cassazione, è protetto non il soggetto, ma la funzione, ed è alle singole manifestazioni della p. a. che è assicurata efficacia per il raggiungimento dei vari fini pubblici ad essa assegnati.

Pertanto, ha affermato la Consulta in numerose pronunce (138/1981; 61, 303 e 1104/1988), al di fuori dell'esercizio delle predette funzioni, l'azione dell'amministrazione rientra nella disciplina di diritto comune, ed, ove venga a ledere un diritto soggettivo, la potenzialità di tutela di questo affidata al giudice ordinario è completa; e la posizione della, p. a. non è diversa da quella di qualsiasi altro debitore.

Ora l'art. 1 della legge 549 non ha modificato la struttura dell'occupazione appropriativa fondata sul comportamento illecito della p. a. che, appreso senza titolo un suolo privato, vi costruisca l'opera pubblica rendendone giuridicamente impossibile la restituzione, 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; per cui, essendo rimasta immutata tale connotazione, allorché l'amministrazione (o l'ente da essa delegato) sceglie di non avvalersi della procedura ablativa, ma di acquisire il fondo privato tramite l'istituto in esame, il rapporto necessariamente rientra, a causa dell'autoassoggettamento dell'ente pubblico al regime di diritto comune da esso prescelto, nell'ambito di applicazione e nello schema di cui all'art. 2043 cod. civ., e deve, quindi, trovare nella regola privatistica dettata da tale norma la propria misura e la propria sanzione. La quale è, di conseguenza, unica per tutti i debitori autori del fatto illecito — siano essi pubblici o privati — e consiste, sempre e comunque, nella completa reintegrazione patrimoniale del danneggiato a titolo risarcitorio, di cui, peraltro, il controvalore del bene sottratto non è che uno dei possibili parametri di determinazione: come, del resto, è stato confermato nel settore in esame dal menzionato art. 3 della legge n. 458 del 1988, prima delle modifiche apportate dalla disposizione legislativa denunciata.

Quest'ultima, invece, opera una discriminazione non razionalmente giustificabile tra i creditori della p.a. (ovvero di privati) a titolo risarcitorio extracontrattuale e creditori della p.a. (ovvero di enti dalla stessa delegati) egualmente a titolo risarcitorio, ma per effetto di accessione invertita, non consentendo soltanto a questi ultimi, egualmente danneggiati, come i primi, da un fatto illecito, di conseguire il ristoro dell'intero pregiudizio subito secondo i criteri di cui all'art. 1223 cod. civ.; e, quindi, di agire in giudizio per la tutela della quota di credito decurtata, come, invece, avrebbero diritto in base al disposto dell'art. 24 Costit.

E la discriminazione appare ancor più palese ed incoerente perché lo stesso legislatore in ogni altra ipotesi di interferenza e/o congiunzione di beni appartenenti a proprietari diversi con attribuzione del tutto ad uno solo di essi e sacrificio del diritto dominicale dell'altro (art. 934/940 cod. civ.), a quest'ultimo attribuisce non soltanto un indennizzo, ma anche il risarcimento dell'ulteriore danno subito per la perdita del bene; e perché analoga conseguenza è stata garantita al suddetto proprietario perfino dalla legislazione antecedente alla Costituzione che ha introdotto (precorrendone la disciplina) singole fattispecie di occupazione appropriativa (cfr. art. 70 legge n. 2359 del 1865; 225 segg., nonché 360 legge n. 2248 del 1865 All. F; 93 r.d. 350 del 1895).

Né è sostenibile che le posizioni delle due categorie di creditori siano disomogenee e non comparabili per le specifiche finalità di pubblica utilità perseguite dagli autori dell'accessione invertita, volute tutelare dalla norma, in quanto:

a) essendo tutta l'attività dell'amministrazione (anche quella di diritto comune) istituzionalmente preordinata alla realizzazione di fini ed interessi pubblici, non è in vista del perseguimento di questi o di quelli che la Costituzione consente al legislatore di scegliere un trattamento differenziato rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento; ma, — si è visto — unicamente in presenza di atti e comportamenti che siano veramente espressivi della funzione amministrativa, come dimostra da ultimo, nel versante pubblico, il più riduttivo criterio «mediato» scelto dall'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992 per il calcolo dell'indennità di espropriazione legittima, e giustificato, secondo la Consulta (283/1993) anche dall'intento di contenerne la relativa spesa, «nel contesto di una più vasta ed organica manovra finanziaria dello Stato»;

b) d'altra parte, nel versante privatistico, la fattispecie di cui all'art. 2043 cod. civ. è integrata da una condotta antigiuridica, dall'esistenza di un danno e dal nesso di causalità tra la prima ed il secondo, mentre restano ad essa estranei sia i motivi che gli scopi per cui il danneggiante ha commesso il fatto illecito;

c) infine, proprio la valenza di questi ultimi è stata considerata dal legislatore una prima volta, e giudicata decisiva nella scelta del soggetto cui attribuire la titolarità del nuovo contesto fondo-opera pubblica; per cui non ne è permessa una seconda valutazione, ancora in danno del soggetto già sacrificato dalla prima proprio in ordine alla consistenza dello strumento riparatorio preordinato a compensarne e riequilibrarne gli effetti pregiudizievoli. La quale, in definitiva, finisce per ridurre il fatto illecito dell'amministrazione ad un *merum nomen*, che più non si riflette in negativo sul suo autore e del quale, anzi, sopravvive paradossalmente soltanto il più favorevole (per l'espropriante) regime della prescrizione di cui all'art. 2947 cod. civ., rispetto a quello ordinario cui è sottoposto l'indennizzo.

5. — I precetti degli art. 3 e 24 Costit. sembrano poi, vulnerati sotto altro profilo: ciò perché l'art. 1 comma sessantacinquesimo, non solo sottrae al proprietario vittima dell'illecita ablazione l'integrale risarcimento del danno sofferto, ma lo pone in una condizione addirittura sfavorevole rispetto a quello che ha perduto l'immobile con vocazione edificatoria per effetto di una corretta procedura espropriativa.

Infatti, seppure l'indennizzo espropriativo in favore di quest'ultimo deve essere calcolato, secondo il menzionato art.5-bis, in misura pari alla semisomma del valore venale dell'immobile e dei redditi dominicali dell'ultimo decennio (si da essere pari a circa il 50% di detto valore), il proprietario in questione può evitare l'ulteriore abbattimento del 40% previsto dalla norma (che ridurrebbe l'importo a circa il 30% dell'effettivo valore venale), accettando l'indennità determinata in sede amministrativa e convenendo la cessione volontaria del bene.

Ma il sub-procedimento di determinazione ed offerta dell'indennità (provvisoria) di espropriazione non può trovare collocazione nel contesto della vicenda estintivo-acquisitiva, in cui, fino al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo, l'amministrazione occupante (al pari dell'ente da essa delegato) è tenuta alla sua restituzione ed esposta alle azioni restitutorie e possessorie esperibili dal proprietario (Cass. 12266 e 2414/1993; 8418/1992; 1867 e 1863/1991); mentre successivamente su di essi grava, ex art. 2043 cod. civ., l'obbligazione del risarcimento del danno avente natura e funzione affatto diverse dall'indennità di espropriazione; che, infatti, nell'ablazione subita dalla Guarrasi — oggetto del giudizio che si rimette a codesta Corte — non è stata mai determinata ed offerta né dal comune di Alcamo, né dalla cooperativa dallo stesso delegata.

Ancor meno praticabile è, poi, la cessione volontaria (costituente, secondo la Consulta, la vera finalità intesa perseguire dal legislatore del 1992), pur nell'ipotesi che detti enti offrano all'ex proprietario una somma a titolo risarcitorio del danno provocato: perché, al pari di quanto si verifica per il decreto ablativo emesso successiva-

mente alla vicenda estintivo-acquisitiva, il contratto di cessione che dovrebbe seguire all'accettazione della somma, sarebbe radicalmente nullo per mancanza di oggetto e di causa, non potendo l'amministrazione acquistare un bene già entrato a far parte del suo demanio o del suo patrimonio indisponibile (Corte costit. n. 283/1993 in motivaz.). Per cui, in definitiva, per effetto della norma del 1995, il proprietario che subisce l'occupazione acquisitiva, può ottenere dall'espropriante soltanto una somma pari a circa il 30% del valore venale del fondo sottrattogli, a differenza del soggetto passivo dell'espropriazione legittima, che, accettando l'indennità offertagli, consegue il 50% dello stesso valore; e beneficia del più vantaggioso termine di prescrizione decennale per richiederne il pagamento.

6. — Sussistono ulteriori profili, contigui a quello ora prospettato, di sospetta violazione dei menzionati precetti costituzionali: l'art. 46 legge n. 2359 del 1865 attribuisce un'indennità ai proprietari dei fondi i quali dalla esecuzione dell'opera di pubblica utilità vengano a soffrire un danno permanente derivante dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto.

Questa norma, costituente da decenni un'ipotesi tipica di responsabilità della p.a. per atti legittimi, è stata sempre interpretata dalla Corte di cassazione nel senso di ritenersi applicabile, anzitutto, all'ipotesi di distruzione o eliminazione di un immobile persistente e, comunque, di annullamento delle facoltà costituenti il nucleo essenziale del diritto dominicale (S.U. 57/1978; 4380/1987; 9693/1990); e, quanto all'oggetto dell'indennizzo, che, seppure dalla sua previsione esulano i danni per lucro cessante peculiari del solo risarcimento per fatto illecito, lo stesso deve necessariamente comprendere l'intera perdita di contenuto patrimoniale effettivamente ed oggettivamente derivata dall'esecuzione dell'opera pubblica: e, quindi, ove essa consista nella distruzione di un immobile o nell'azzeramento delle facoltà del proprietario, il controvalore intrinseco del bene (Cass. 778/1993; 11782/1992; 3188/1994; 77/1975).

In base a queste considerazioni appare palese la disparità di trattamento tra il proprietario del fondo contiguo che per effetto dell'opera pubblica, perda definitivamente l'immobile o, comunque, subisca il totale svuotamento delle facoltà dominicali, ed il proprietario dell'immobile appreso per la realizzazione dell'opera suddetta; perché il primo, perfino nell'ipotesi di ablazione legittima, può ottenere l'equivalente del bene *ex art.* 46 della legge n. 2359 (e, nell'ipotesi di ablazione illegittima, anche i danni per lucro cessante: cfr. Cass. 6754/1994), laddove l'art. 1, comma sessantacinquesimo, in esame attribuisce al secondo soltanto un'aliquota pari a circa il 30% del valore del fondo illegittimamente sottrattogli.

Egual disparità di trattamento, la Corte deve ravvisare tra quest'ultimo e lo stesso proprietario che subisca l'occupazione illegittima del proprio fondo, tuttavia non trasformata in opera pubblica (e, comunque, per il periodo compreso tra l'occupazione *sine titulo* e la irreversibile trasformazione), ovvero trasformata senza alcuna dichiarazione di p.u.: in queste ipotesi, infatti, costituenti una fattispecie di illecito di natura permanente, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, ormai consolidata da decenni, al suddetto proprietario spetta l'integrale risarcimento del pregiudizio subito in tutte le componenti di cui all'art. 2043 cod. civ. (ivi incluso il lucro cessante derivante dalla perduta possibilità di vendita dell'immobile ovvero di utilizzarlo per scopi edilizi); e soltanto nell'ipotesi in cui egli si sottragga all'onere di fornire la relativa prova, gli interessi legali annui sull'intero valore venale del fondo occupato (Cass. 2791/1989; 2617/1985; 1196/1986 3590/1983).

Analogo criterio vale per il proprietario che subisca l'imposizione di fatto di una servitù (di elettrodotto, gasodotto, acquedotto ecc.) sul proprio fondo, anch'egli titolare del diritto all'integrale ristoro del danno provocatogli dall'asservimento, pur ricevendo un pregiudizio inferiore rispetto al proprietario che subisca l'accessione invertita (Cass. S.U. 8065/1990; 2724/1991; nonché 3573/1992; 250/1995).

E seppure, secondo la Consulta il principio di eguaglianza esige la presenza di situazioni omogenee e, quindi, comparabili, quali per certi versi non sono quelle rappresentate nelle ultime fattispecie, è pur vero che siffatta giurisprudenza ne preclude l'applicazione allorché la situazione di chi l'invochi sia deteriore rispetto a quella legislativamente privilegiata o comunque priva di quei presupposti di fatto e di diritto che questa, invece, possiede.

Ma, nel caso, la discriminazione che si denuncia è di segno opposto nel senso che, pur provocando il fatto illecito in esame la lesione e le conseguenze pregiudizievoli massime ipotizzabili nel settore dei diritti reali, le stesse ricevono una minor tutela rispetto alle altre situazioni evidenziate, per effetto della norma contestata; che trasmoda perciò, in un regolamento arbitrario e ridondante in una ingiustificata disparità di trattamento: tanto più irrazionale in quanto la Corte costituzionale aveva, semmai, ritenuto conforme ai canoni costituzionali che l'autore dell'illecita appropriazione subisca conseguenze economiche più gravose di quelle previste dal legislatore allorché venga osservata la procedura ablativa.

7. — La stessa norma, infine, non sembra rispettosa neppure del precetto dell'art. 97 Costit.: dalla disposizione dell'art. 42 Costit. secondo cui la proprietà può essere espropriata «nei casi preveduti dalla legge», consegue necessariamente non solo che spetta al legislatore questi casi determinare e regolare mediante specifiche procedure

ablative, ma anche che, allorché le pubbliche amministrazioni e gli enti da esse delegate intendono avvalersene, gli stessi ed i loro funzionari sono tenuti ad osservare rigorosamente i procedimenti suddetti: lo richiedono, del resto, non solo il principio di legalità dell'azione amministrativa (art. 13 segg., 24 e 113 Costit.), ma anche quelli di buona amministrazione e di imparzialità dell'azione amministrativa, espressamente enunciati dall'art. 97 (e dall'art. 98, primo comma) Costit., al lume dei quali l'occupazione appropriativa non costituisce affatto un procedimento alternativo (e discrezionale) rispetto a quelli di espropriazione disciplinati dalla legge, ma soltanto una vicenda patologica e del tutto anomala; che infatti (proprio perché lesiva del diritto dominicale dell'espropriato), ha fino ad ora esposto la p.a. ai maggiori e ben più gravosi esborsi previsti dall'art. 2043 cod. civ. (soprattutto, in caso di acquisizione di aree edificabili); ed ha costituito, di riflesso, possibile causa di responsabilità contabile dell'amministratore (o funzionario) pubblico che li ha provocati non osservando la procedura ablativa. Questo sistema è stato recentemente completato dagli art. 4 e segg. della legge 241 del 1990 che hanno creato la figura del funzionario responsabile del procedimento amministrativo (cfr. anche gli art. 23 legge n. 144 del 1989 e 123 d.-l. n. 77 del 1995 che, infrangendo il principio dell'impersonalità dell'apparato pubblico, hanno introdotto un'ipotesi inedita di responsabilità diretta e personale di detto funzionario per gli effetti dell'attività contrattuale da esso compiuta in violazione delle disposizioni di legge sulla contabilità di alcuni enti pubblici).

Con tale contesto, volto al recupero del senso di legalità, di correttezza e di responsabilità della p.a. e dei suoi funzionari, si pone in piena collisione la norma denunciata, la quale non solo rimette al mero arbitrio dell'una e degli altri la scelta del fatto illecito piuttosto che del procedimento legittimo per acquisire la proprietà privata, ma li induce necessariamente a privilegiare il primo, perché divenuto, in seguito al nuovo parametro risarcitorio, più rispondente agli interessi economici dell'amministrazione: nell'ipotesi comune e normale, infatti, il procedimento ablatorio legittimo si svolge attraverso un periodo di occupazione temporanea d'urgenza non superiore ai cinque anni (più volte prorogati da recenti e ben note disposizioni legislative), prima della cui scadenza viene adottato il decreto di esproprio; sicché l'espropriante è tenuto al pagamento di un indennizzo per il detto periodo di occupazione oltre all'indennità di espropriazione. La quale, ove venga accettata dal proprietario, è pari, come si è visto, a circa il 50% del valore venale dell'immobile determinato con riferimento temporale alla data del decreto ablativo, in cui il valore del bene ha subito una (talvolta notevole) lievitazione rispetto al momento dell'iniziale occupazione.

Invece, con l'espropriazione di fatto, divenuta più conveniente in forza della norma censurata, la p.a. può evitare, sia il ricorso all'occupazione temporanea (con gli oneri economici correlati), sia l'offerta dell'indennità provvisoria con la conseguente ulteriore riduzione dell'obbligazione risarcitoria ad una somma corrispondente a circa il 30% del valore del suolo appreso, per di più determinato all'epoca dell'irreversibile trasformazione (solitamente di poco successiva alla materiale apprensione del bene): e, quindi, in definitiva meglio attenersi alle direttive economiche perseguite dal legislatore del 1995, seppur con sacrificio del ricordato art. 97 Costit. che le impone di confrontare e comparare sempre e comunque, nel perseguimento dei compiti affidatili, le posizioni e gli interessi dei privati anche quando siano confliggenti e contrastanti con quelli propri (cfr. art. 13 T.U. n. 3 del 1957).

Anche sotto questo profilo, dunque, la norma si rivela, per un verso, priva di una qualsiasi *ratio* che non sia quella di privilegiare le esigenze della finanza pubblica; e si palesa, per altro verso, come una negazione, non solo del buon andamento e di dell'imparzialità, ma anche di una razionale e coerente attività dell'amministrazione.

Considerato, pertanto, che la questione prospettata risulta rilevante per il giudizio in corso che non può essere definito senza la sua decisione.

*P. Q. M.*

*Visti gli art. 134 della Costituzione; 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 5-bis della legge 8 agosto 1992 n. 359, nel testo modificato dall'art. 1, comma sessantacinquesimo della legge 28 dicembre 1995 n. 549, con riferimento agli art. 3, primo comma, 24, 42, secondo e terzo comma nonché 97 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e comunicata in copia ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso nella camera di consiglio della prima sezione civile della Corte di Appello di Palermo il 23 febbraio 1996.

*Il presidente: GIARDINA*

*Il consigliere est.: SALVAGO*

## N. 502

*Ordinanza emessa il 15 marzo 1996 dalla commissione tributaria di primo grado di Macerata  
sul ricorso proposto da Tamburrini Maria contro l'Ufficio registro di Macerata*

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1447/94 presentato il 10 novembre 1994 (avverso: avv. di liquid. num. 5896, registro) da Tamburrini Maria, residente a Mogliano in S. Pietro, 175, contro l'Ufficio del registro di Macerata.

La Commissione, sospeso di giudicare, ritiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 97, comma primo, del d.P.R. n. 602 del 29 settembre 1973, così come modificato mediante l'art. 8 del d.-l. 30 settembre 1989, n. 332 convertito in legge 27 novembre 1989, n. 384, sotto i profili che seguono.

1. — Violazione del principio di proporzionalità della sanzione alla offesa recata al bene protetto (art. 27 Cost.). Violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

La sanzione prevista dal citato art. 97, comma primo, del d.P.R. n. 602/73, che consegue al mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un ruolo, appare illegittima in quanto essa si va a sommare alla sanzione già irrogata ed iscritta a ruolo in conseguenza del mancato pagamento dell'imposta originaria. Il contribuente si trova così «sanzionato» una seconda volta in virtù della stessa circostanza (mancato pagamento di una imposta).

Ma mentre la sanzione prevista dalla legge di imposta è conseguente alla violazione «sostanziale» dell'obbligo fiscale, ed è quindi il corollario di un comportamento evasivo, diversamente la sanzione di cui all'art. 97 citato è conseguente alla mera effettuazione di uno degli atti propri della procedura di riscossione coattiva: deriva quindi non da una «nuova» evasione di imposta, ma sempre dalla stessa evasione, che viene sanzionata per la seconda volta.

Ritiene questa commissione che sanzionare più volte la medesima violazione sia contrario al principio di proporzionalità della sanzione, anche perché lo stesso criterio della sanzione plurima potrebbe astrattamente portare ad adottare ancora ulteriori sanzioni per il mancato pagamento in sede di avviso di mora, e poi in sede di pignoramento, e così via, con ciò aggravandosi ulteriormente ed ingiustificatamente la posizione del contribuente-debitore verso il quale l'azione del fisco finirebbe per diventare una vera e propria persecuzione, e non una riscossione.

Il criterio della sanzione collegata al reiterato mancato pagamento in sede di riscossione coattiva appare inoltre del tutto estraneo a qualsiasi principio vigente nel sistema processuale civile italiano, laddove il debitore non è chiamato a sopportare in pendenza di esecuzione oneri diversi dagli interessi e dalle spese di procedura: sotto questo profilo è ravvisabile una disparità di trattamento allorché soggetto passivo dell'esecuzione forzata sia il contribuente per motivi fiscali anziché qualsiasi altro soggetto. Stessa ingiustificata disparità si rileva tra coloro che subiscono la riscossione fiscale ai sensi del d.P.R. n. 602/73 e coloro a cui carico la riscossione segue altre procedure, prive di sanzioni *in itinere*.

Va altresì rilevato che la sanzione *ex art. 97*, comma primo, in oggetto, essendo connessa al mancato pagamento della cartella esattoriale, rischia di produrre un assurdo ed ingiustificato circolo vizioso: infatti la sanzione viene irrogata con apposito avviso e messa in riscossione con ulteriore cartella esattoriale, il cui mancato pagamento produrrebbe un nuovo avviso di irrogazione di sanzione, con conseguente nuova cartella esattoriale per la sua riscossione, il cui mancato pagamento... e così via all'infinito.

La contrarietà di un simile sistema ai principi costituzionali sopra indicati appare evidente.

2. — Violazione del criterio di proporzionalità della pena alla offesa recata al bene protetto, ricavabile dall'art. 27 Cost.; violazione del criterio di uguaglianza, ricavabile dall'art. 3 Cost.

L'art. 97, comma primo, del d.P.R. n. 602/73, che prevede una sanzione per «il mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo quando il relativo ammontare è superiore alle lire 500.000», indica un importo pressoché fisso della pena pecuniaria: da L. 300.000 a L. 1.800.000.

Ciò comporta che il mancato pagamento di una somma minima (ad es.: L. 510.000) viene sanzionato allo stesso modo (o comunque con una differenza inapprezzabile) rispetto al mancato pagamento di una somma ingente (ad es.: L. 300.000.000), con violazione dei principi costituzionali di cui sopra.

Va inoltre rilevato che il mancato pagamento di un ruolo di appena L. 501.000 comporta il rischio di una sanzione per lire 1.800.000, in violazione dei criteri di proporzionalità della pena e progressività fiscale.

La Commissione ritiene inoltre rilevante la questione ai fini della controversia di specie, poiché l'accoglimento della questione di costituzionalità comporterebbe di per sé l'accoglimento della domanda del contribuente diretta all'annullamento dell'avviso di irrogazione della sanzione *ex art. 97*, comma primo, in oggetto.

*P. Q. M.*

*Dichiara d'ufficio non manifestamente infondata, nei limiti di cui alla motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 97, comma primo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (nella attuale stesura) in relazione agli artt. 3, 27 e 53 della Costituzione;*

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

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

Macerata, addì 15 marzo 1996

*Il presidente: (firma illeggibile)*

*Il relatore: (firma illeggibile)*

96C0727

**N. 503**

*Ordinanza emessa il 15 marzo 1996 dalla commissione tributaria di primo grado di Macerata sul ricorso proposto da La Bottega della ceramica s.r.l. contro l'Ufficio registro di Macerata*

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

**(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).**

**(Cost., artt. 3, 27 e 53).**

**LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO**

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 930/94 presentato il 23 luglio 1994 (avverso: Avv. di liquid. num. art. 100/92, t. conc. govern. 86) La Bottega della ceramica s.r.l. residente a Potenza Picena in via Regina Margherita 79, contro l'Ufficio del registro di Macerata.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 502/1996).*

96C0728

## N. 504

*Ordinanza emessa il 15 marzo 1996 dalla commissione tributaria di primo grado di Macerata sul ricorso proposto da Faccenda Ubaldo in proprio e quale legale rappresentante della Simonelli s.p.a. contro l'Ufficio registro di Macerata*

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1436/94 presentato il 12 novembre 1994 (avverso: Avv. di liquid. num. 22229, pene pecuniarie) da: Faccenda Ubaldo in proprio e quale leg. rappr.te della Simonelli s.p.a. residente a Tolentino, in viale XXX Giugno 22, contro l'Ufficio del registro di Macerata.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 502/1996).*

96C0729

## N. 505

*Ordinanza emessa il 15 marzo 1996 dalla commissione tributaria di primo grado di Macerata sul ricorso proposto dall'Immobiliare Potenza s.r.l. contro l'Ufficio registro di Macerata*

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 931/94 presentato il 23 luglio 1994 (avverso: Avv. di liquid. num. 101/92, t. conc. govern. 86) dall'Immobiliare Potenza s.r.l., residente a Potenza Picena, in via E. Bocci, contro l'Ufficio del registro di Macerata.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 502/1996).*

96C0730

## N. 506

*Ordinanza emessa il 15 marzo 1996 dalla commissione tributaria di primo grado di Macerata sul ricorso proposto da Regini Amedeo contro l'Ufficio registro di Macerata*

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1019/94 presentato il 13 agosto 1994 (avverso: Avv. di liquid. registro, tasse automob.) da: Regini Amedeo residente a Civitanova Marche, in c.da Piane Chienti 46, contro l'Ufficio del registro di Macerata.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 502/1996).*

96C0731

---

## N. 507

*Ordinanza emessa il 15 marzo 1996 dalla commissione tributaria di primo grado di Macerata sul ricorso proposto da Regini Amedeo contro l'Ufficio registro di Macerata*

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1021/94 presentato il 13 agosto 1994 (avverso: Avv. di liquid. registro, tasse automob.) da: Regini Amedeo residente a Civitanova Marche, in c.da Piane Chienti 46, contro l'Ufficio del registro di Macerata.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 502/1996).*

96C0732

## N. 508

*Ordinanza emessa il 15 marzo 1996 dalla commissione tributaria di primo grado di Macerata sul ricorso proposto da Regini Amedeo contro l'Ufficio registro di Macerata*

**Riscossione delle imposte dirette - Imposte riscosse mediante ruoli - Mancato pagamento di tutte o dell'unica rata di un medesimo ruolo, quando il relativo ammontare sia superiore alle lire cinquecentomila - Previsione di pena pecuniaria - Lamentata applicabilità di ulteriore sanzione a quella già irrogata ed iscritta a ruolo per mancato pagamento dell'imposta originaria - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità della sanzione e della capacità contributiva.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 97, primo comma).

(Cost., artt. 3, 27 e 53).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1020/94 presentato il 13 agosto 1994 (avverso: Avv. di liquid. registro, tasse automob.) da: Regini Amedeo residente a Civitanova Marche, in c.da Piane Chienti 46, contro l'Ufficio del registro di Macerata.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 502/1996).*

96C0733

## N. 509

*Ordinanza emessa l'8 febbraio 1996 dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Genova nel procedimento penale a carico di Mejri Marhez (alias Miheres Mejir) ed altro*

**Processo penale - Giudizio immediato - Richiesta di giudizio abbreviato - Termini di decadenza di giorni sette decorrenti dalla notificazione all'imputato del decreto di giudizio immediato, anziché di giorni quindici come previsto per il procedimento pretorile [art. 555, primo comma, lettera e), del c.p.p.] - Lamentata esiguità di detto termine per gli imputati detenuti, con incidenza sul diritto di difesa - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli imputati liberi - Lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia.**

(C.P.P. 1988, art. 458, primo comma).

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

## IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale contro Sghairi Lamjed + 3 iscritta al n. 3718 del rg. nr. 1995.

Con decreto del 7 dicembre 1995 questo giudice per le indagini preliminari disponeva il giudizio immediato a carico di quattro cittadini extracomunitari, tra i quali Mejri Marhez e Koumenji Karim (in precedenza individuati come Miheres Mejir e Mizouri Sahbi), imputati della detenzione in concorso tra loro di 70,52 grammi di sostanza stupefacente contenente gr. 44,8 di prodotto puro, destinata all'illecito consumo di terzi, in Genova il 24 ottobre 1995.

All'udienza camerale del 19 dicembre 1995 convocata per decidere sulla richiesta di rettifica delle generalità degli indagati per successiva espulsione a loro richiesta in base all'art. 7-ter del decreto-legge n. 489/1995, si verificava che entrambi gli indagati avevano nel frattempo fatto richiesta di giudizio abbreviato: il Mizouri/Koumenji il 18 dicembre 1995; il Miheres/Mejiri nel corso della stessa udienza camerale. Il pubblico ministero, presente, opponeva tuttavia il proprio dissenso alla conversione del rito, rilevando la tardività della richiesta degli imputati, intervenuta dopo la scadenza di sette giorni decorrenti dalla notificazione del decreto di giudizio immediato, eseguita il 7 dicembre 1995.

Preso atto del diniego del pubblico ministero così motivato, malgrado la palese definibilità del procedimento allo stato degli atti atteso l'arresto dei due indagati nella flagranza di reato e la piena confessione di entrambi resa nell'udienza di convalida, ritiene questo giudice per le indagini preliminari rilevante e non manifestamente infondato il dubbio circa la costituzionalità dell'art. 458.1 c.p.p.

La questione di costituzionalità sottoposta d'ufficio alla Corte riguarda la conformità con i precetti degli artt. 3, 24 e 97 Costituzione dell'art. 458.1 c.p.p. nella parte in cui prevede la decadenza dalla facoltà per l'imputato di richiedere il giudizio abbreviato, ove la relativa richiesta non sia intervenuta entro il termine di sette giorni dalla notifica all'imputato stesso (e non al suo difensore: vedi sent. Corte costituzionale n. 588 del 1990) del decreto che dispone il giudizio immediato.

Il dubbio di costituzionalità è limitato alla peculiare situazione in cui versano gli imputati ristretti in carcere (in regime di custodia cautelare, o per espiazione di pena); il dubbio è anche più consistente per tali soggetti, ove ristretti in strutture lontane dai luoghi di abituale dimora. Il livello minimo di effettività delle garanzie difensive vale infine, in questi casi, per i detenuti extracomunitari.

Pare necessaria una premessa. È bensì vero che la scelta di ricorrere al giudizio abbreviato è rimessa esclusivamente all'imputato: non al suo difensore, che può solo trasmettere tale volontà all'A.G. se munito di apposita procura; e tuttavia è altrettanto evidente che la decisione in questione — che postula non facili valutazioni circa la convenienza di accedere al rito speciale, rispetto al prevedibile esito dibattimentale del processo, dal momento che l'imputato nel giudizio abbreviato perde il diritto alla prova, e non può contare su integrazione d'ufficio delle prove (si richiama in proposito la decisione di codesta Corte n. 92 del 1992) — esige un pregnante intervento della difesa tecnica.

Solo il difensore ha, di fatto, il completo accesso agli atti processuali; solo lui è in possesso delle indispensabili nozioni tecniche e dell'esperienza necessaria (che comprende, ad esempio, la conoscenza della giurisprudenza del giudicante) per poter valutare i delicati profili circa la convenienza del rito speciale, e pertanto per poter compiutamente orientare la scelta del suo assistito. In pratica, l'imputato-tipo, che per solito ignora già che cosa sia il giudizio abbreviato, non può decidere consapevolmente, se non adeguatamente assistito dal difensore.

Se così è, può anche ammettersi che il termine di decadenza in esame sia congruo rispetto ai precetti dell'art. 24 della Costituzione per gli imputati che possono disporre della loro libertà personale, pur se la presenza nel sistema processuale dell'art. 555 lett. e) c.p.p. ingenera non poche perplessità. Lo stesso termine diventa però eccessivamente ed irragionevolmente breve per gli imputati ristretti in carcere per qualsiasi causa, i quali non hanno modo di disporre a loro piacimento dei loro movimenti: quindi non possono recarsi dall'avvocato scegliendo il momento, né possono «convocarlo» in carcere secondo le loro necessità. Inoltre, quasi sempre i difensori apprendono del rinvio a giudizio immediato dopo i loro assistiti, per cui il loro lasso di tempo per l'assistenza difensiva del cliente detenuto diventa ancora più ristretto.

Tali ostacoli di fatto al compiuto esercizio del diritto di difesa (ed alla piena esplicazione del mandato defensionale) sono anche più evidenti in altre due situazioni, cui si è già accennato: quando il detenuto sia custodito in luogo diverso dalla sua abituale dimora; e quando sia cittadino extracomunitario. In quest'ultimo caso, alle «ordinarie» difficoltà che incontra il detenuto per il pieno esercizio del diritto di difesa, si sommano le difficoltà linguistiche e culturali note alla Corte che, con la nota sentenza n. 10 del 1993 relativa all'art. 143 c.p.p., ha mostrato di ben conoscerle.

La questione che si discute non è risolta — ciò si dice in riferimento alla sentenza 276 del 1992 di codesta Corte — con il rilievo che la comunicazione fatta con l'apposita modulistica dal carcere vale quale notifica: il problema non è infatti quello delle modalità di trasmissione della volontà dell'imputato, ma quello della disponibilità di un termine congruo per poter ricorrere all'assistenza del difensore tecnico, e quindi per poter consapevolmente accedere o meno al rito speciale.

I termini di fatto del problema sono tali, che nemmeno una più capillare «informazione giuridica» nelle carceri potrebbe risolverli. Si prenda ad esempio la recente — e condivisibile — norma introdotta con l'art. 94-*bis* disp. attuaz. c.p.p.: essa prevede che l'amministrazione carceraria spieghi al detenuto il contenuto dell'ordinanza che dispone la custodia cautelare. È meglio di niente, ma è chiaro che il direttore del carcere non potrà mai surrogarsi al difensore nello spiegare le possibilità difensive offerte dal sistema processuale. La disposizione, in ogni caso, prende unicamente in esame i titoli di custodia cautelare; e certamente non può essere l'amministrazione penitenziaria ad interessarsi della specifica posizione processuale del detenuto raggiunto da decreto di giudizio immediato.

Fatte queste premesse sull'effettività del diritto di difesa nei due casi considerati, si pongono di seguito i seguenti rilievi di costituzionalità dell'impugnata disposizione:

la norma dell'art. 458.1 c.p.p. si pone in contrasto con l'art. 24 della Costituzione dal momento che riduce la possibilità di effettivo esercizio della difesa tecnica entro spazi che risultano eccessivamente angusti per gli imputati detenuti; tanto più angusti, se custoditi al di fuori del luogo di abituale dimora o se cittadini extracomunitari;

la medesima norma si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, da apprezzarsi in una con l'art. 24 della legge fondamentale, dal momento che prevede l'identica comminatoria di decadenza dall'esercizio di una facoltà processuale sia per gli imputati liberi che per quelli detenuti; omettendo così di considerare che ai secondi non è consentito conferire a piacimento con i propri difensori.

Un ulteriore e non meno macroscopico profilo di disparità di trattamento è apprezzabile in relazione all'art. 555.1 lett. a) c.p.p.: norma che prevede, per il procedimento pretorile, la comminatoria di decadenza dalla possibilità di richiedere il giudizio abbreviato entro il diverso e più favorevole termine di 15 giorni dalla notificazione del decreto che dispone il giudizio.

La nota diversità tra il procedimento per reati di competenza del Tribunale e quello di competenza del Pretore, consistente nell'assenza in quest'ultimo dell'udienza preliminare, non ha alcun rilievo ai fini che qui interessano: esso attiene unicamente i «filtri» giudiziari a monte del dibattimento, non certo i termini entro cui vanno esercitate talune attività difensive a pena di decadenza. Anzi, il grado di affinità tra il decreto che dispone il giudizio immediato in Tribunale, e quello che apre la fase dibattimentale nanti il pretore, anche più marcata visto che anche nel procedimento di cui agli artt. 453 e ss. c. p.p., difetta l'udienza preliminare.

Dunque, l'attuale sistema processuale prevede — a fronte dell'identica facoltà di scegliere di adire il rito speciale del giudizio abbreviato nel procedimento «ordinario» ed in quello pretorile — un termine addirittura doppio per tutti indistintamente gli imputati (siano essi liberi, o detenuti) citati a giudizio per i reati di minore gravità. Ciò si desume dal semplice raffronto tra l'art. 456 ed il successivo art. 555 c.p.p., ma la disparità di trattamento che ne consegue in danno degli imputati detenuti (massime, se stranieri) per reati di competenza del Tribunale, appare a questo punto non tanto irragionevole, quanto davvero assurda.

La presenza della disposizione «speciale» dell'art. 555.1 lett. e) c.p.p. nel giudizio pretorile consente di evitare il rinvio alla discrezionalità del legislatore: se la norma impugnata confligge con i parametri costituzionali indicati, allora non è dubbio che la sua eliminazione dal diritto positivo per effetto di una pronuncia della Corte adita non determinerebbe alcun vuoto normativo, dal momento che lo stesso Giudice costituzionale potrebbe indirizzare gli interpreti verso il termine di decadenza previsto dallo stesso art. 555 c.p.p.. Termine che, malgrado la collocazione sistematica, solo in apparenza può definirsi «speciale», dato che dovrebbe riguardare l'85% dei processi penali (tanto lata essendo l'odierna competenza pretorile), per cui è piuttosto l'attuale art. 458.1 c.p.p. a porsi in rapporto di eccezione rispetto alla generale disciplina dell'art. 555.1 lett. s) c.p.p.;

la disposizione in esame si pone infine in contrasto con l'art. 97 Costituzione: norma che, nella consolidata giurisprudenza della Corte, risulta riferibile a tutte le attività disimpegnate dai pubblici poteri (compreso la funzione giurisdizionale) e non solo all'attività amministrativa in senso proprio (v. sentenze 177 del 1973; 86 del 1982; 18 del 1989).

Ora, non vi è dubbio che l'attuale congegno normativo disincentiva ed assurdamente penalizza molte situazioni — come il caso di specie — in cui il presupposto della «pronta definibilità» del processo è «evidente»: con il che si va a gravare il giudice dibattimentale di un ulteriore carico processuale che, invece, sarebbe prontamente definibile da parte del giudice monocratico in tempi infinitamente più celeri, senza provocare il noto andirivieni di testimoni che accompagna le forme del giudizio ordinario.

Tra i soggetti che vengono così inutilmente sottratti alle ordinarie incombenze, vi sono principalmente ufficiali ed agenti di p.g., i quali vengono in tal modo distolti dall'attività investigativa, con apprezzabile compromissione dell'accertamento dei reati e ricerca dei relativi responsabili.

Sia detto senza infingimenti. Le discriminazioni assicurate dalla norma impugnata non hanno nessun fondamento logico e rispondevano ad una sola esigenza: evitare che il Tribunale avesse ad apprendere della celebrazione del giudizio abbreviato richiesto nel caso di giudizio immediato, ormai a ridosso dell'udienza già fissata per il giudizio. Ma questa esigenza di «buon governo» del ruolo processuale avrebbe ancora senso se i tempi di fissazione dei processi al dibattimento fossero quelli normativamente dati (20 giorni dall'udienza preliminare).

Invece, si è assistito nell'ultimo quinquennio alla progressiva dilatazione di tali tempi, a causa dell'«ingolfamento» dei Tribunali per la cattiva riuscita del giudizio abbreviato, per la scarsa efficacia deflattiva dell'udienza preliminare pur dopo la legge n. 105/1993 e per l'assenza di preclusioni al patteggiamento entro la stessa udienza.

La disposizione censurata ha non poca responsabilità nell'aver determinato tale congestione, proprio quando il magistrato monocratico del giudice per le indagini preliminari — a monte del Collegio — era investito della decisione di un caso a «prova evidente».

Dunque, non solo l'esigenza pratica che si è sopra individuata a spiegazione della sopravvivenza della norma censurata, non ha più pratica ragion d'essere, tanto più se a scapito della reale possibilità di piena esplicazione della difesa tecnica. Ma anzi, tale disposizione — contribuendo in non piccola misura all'inutile congestione dei ruoli delle udienze dibattimentali — è divenuta essa stessa un fattore di malfunzionamento del sistema processuale.

Non ignora lo scrivente giudice per le indagini preliminari che questioni per larghi tratti affini a quella in oggi sottoposta ai vagli della Corte sono già state disattese con le citate sentenze n. 588 del 1990 e 59 del 1992. Per vero, tuttavia, non pare che tutti i profili di incostituzionalità segnalati con la presente ordinanza siano stati presi in esame in tali decisioni; ciò, principalmente, in rapporto con la generale disciplina prevista dall'art. 555.1 lett. e) c.p.p., la quale può agevolmente colmare ogni e qualunque vuoto normativo ingenerato da un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte.

Inoltre vi è da rilevare che le precedenti sentenze si muovevano all'interno di un quadro normativo ancora in sperimentazione, nel quale si credeva realmente ad una pronta celebrazione della fase dibattimentale, sul presupposto di un buon funzionamento dei riti speciali in chiave di «deflazione» del rito ordinario. Per le ragioni sopra dette, l'esperienza «sul campo» ha totalmente sconfessato tale previsione: di talché la norma impugnata non è più presidio alla celerità della trattazione dibattimentale dei processi, ma è anzi concausa di inutile congestione della giustizia penale.

Osservato che la questione di costituzionalità così enunciata è rilevante nell'odierno caso perché, a seguito della richiesta presentata dagli imputati oltre il termine dell'art. 458.1 c.p.p., questo giudice per le indagini preliminari dovrebbe pronunciare ai sensi del successivo comma 2 l'inammissibilità della richiesta conversione del rito, con il che rimarrebbe efficace la citazione a giudizio nati la sez. II del Tribunale di Genova per la data del 21 febbraio 1996. L'accesso al rito speciale non ha avuto il consenso del pubblico ministero sull'esclusivo rilievo della tardività della richiesta degli imputati e non certo per la non immediata decidibilità del processo (v. anche l'odierna puntualizzazione resa all'udienza camerale).

Ora, ove l'impostazione del remittente giudice per le indagini preliminari fosse condivisa, entrambi gli imputati avrebbero interposto per tempo (entro 15 giorni dalla notificazione del decreto di giudizio immediato) la richiesta di conversione del rito, per cui potrebbe nei loro confronti procedersi a giudizio abbreviato. Il procedimento a loro carico, giova ripetere, ampiamente definibile allo stato degli atti posto che gli elementi di prova sono costituiti dall'arresto degli imputati nella flagranza di reato e nell'immediata confessione degli addebiti, da entrambi gli imputati resa all'udienza di convalida dell'arresto.

Rilevato che ai sensi della legge costituzionale n. 87 del 1953, il procedimento penale è sospeso; è sospesa, in particolare, l'efficacia della citazione a giudizio per la data del 21 febbraio 1996 inscindibilmente connessa con la decisione della questione pregiudicante circa la legittimità costituzionale del termine di decadenza dell'art. 458 c.p.p.; di ciò, va dato immediato avviso alla Sez. II Penale del locale Tribunale.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 23 e segg. legge costituzionale n. 87 del 1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 458.1 c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede la decadenza dalla facoltà di richiedere il giudizio abbreviato entro il termine di giorni sette dalla notificazione del decreto di giudizio immediato anche nei confronti degli imputati ristretti in carcere, anziché nel termine di giorni quindici desumibile dall'art. 555.1 lett. e) c.p.p.;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio (ed in particolare della citazione a giudizio degli imputati Mejrì e Koummenji per l'udienza del 21 febbraio 1996 nati la sez. II del Tribunale di Genova) e la trasmissione di copia autentica degli atti alla Corte costituzionale in Roma; -*

*Dispone che copia della presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri in Roma e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in Roma.*

Genova, addì 8 febbraio 1996

*Il giudice: BRACCIALINI*

N. 510

*Ordinanza emessa il 18 marzo 1996 dal pretore di Parma  
nel procedimento civile vertente tra Berchi S.r.l. e Spagni Nelson*

**Procedimento civile - Chiamata di un terzo in causa - Chiamata di terzo da parte del convenuto - Mancata previsione di preventiva deliberazione del giudice in ordine alla sussistenza dei presupposti, a differenza di quanto stabilito per la chiamata di terzo per interesse dell'attore o dei terzi già chiamati - Lamentata disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa dell'attore.**

(C.P.C., art. 269 cpv.).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sciogliendo la riserva formulata nel procedimento n. 4045/95 registro generale atti civili promosso dalla Berchi S.r.l. con l'avv. M. Cacciani, contro Spagni Nelson, con l'avv. P. Rossi.

FATTO E DIRITTO

Con atto di citazione notificato il 22 novembre 1995 la ditta Berchi S.r.l. conveniva in giudizio Spagni Nelson per sentirlo condannare al pagamento, in proprio favore, della somma di L. 15.000.000 a titolo di penale per inadempimento contrattuale.

Si costituiva ritualmente il convenuto, il quale, dichiarando di voler chiamare in causa la società Parmatec, chiedeva in via preliminare, ex art. 269 cpv. c.p.c., lo spostamento della data della prima udienza di comparizione onde provvedere alla chiamata del terzo nel rispetto dei termini di cui all'art. 163-bis c.p.c..

Il pretore solleva d'ufficio l'eccezione di incostituzionalità della norma sopra citata (art. 269 c.p.c.) che esclude ogni potere giudiziale di deliberazione sulla sussistenza dei presupposti per la chiamata in causa dal terzo quando questa sia effettuata dal convenuto e mantiene invece in vita il sindacato dell'organo giudicante quando la chiamata sia richiesta dall'attore.

Invero, come già più estesamente motivato in precedente ordinanza pronunciata da questo stesso giudice il 19 febbraio 1996 nella causa civile n. 1745/95 fra le parti A Due S.r.l. e Progeco Engineering S.r.l. nella quale identica eccezione venne sollevata dal procuratore di parte attrice e ritenuta dal pretore non manifestamente infondata (i relativi atti verranno trasmessi a codesta Corte a breve scadenza). La normativa in oggetto, dando luogo ad una disparità di trattamento fra le parti del tutto ingiustificata, pare in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Va pertanto ordinata la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospeso il presente giudizio.

L'ordinanza, a cura della Cancelleria, sarà notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Senato della Repubblica a sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

*Solleva di ufficio, poiché rilevante nel presente giudizio, la questione di legittima costituzionale dell'art. 269 cpv., del c.p.c. in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Così deciso in Parma il 18 marzo 1996

*Il pretore: ROTA*

## N. 511

*Ordinanza emessa il 9 febbraio 1996 dal Tribunale di Torino  
nel procedimento civile vertente tra Salot Giacomo ed altra e il comune di Corio*

**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* nonché delle espropriazioni di aree edificabili e aree agricole - Incidenza sul principio della tutela del diritto di proprietà, sul diritto di difesa, per atti illeciti, e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e della responsabilità dei funzionari e dipendenti della p.a. - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 283/1993.**

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, sessantacinquesimo comma; d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, sesto comma, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359).

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

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 4493/80 registro generale promossa da Salot Giacomo e Alda, rappresentati e difesi dall'avv. F. Paolo Videtta con studio in Torino, via Cernaia n. 30 come da delega in atti, attori contro il comune di Corio, in persona del sindaco legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso ai fini del giudizio dall'avv. prof. C. Dal Piaz, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Torino, via S. Agostino n. 12, come da procura speciale agli atti, convenuto.

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto notificato in data 23 maggio 1980 Salot Giacomo e Alda, eredi di Salot Michele, evocavano in giudizio avanti al Tribunale di Torino il comune di Corio, esponendo: che con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica Salot Michele aveva impugnato il decreto del presidente della Giunta regionale 25 novembre 1975, n. 4954 con il quale era stata dichiarata la pubblica utilità, nonché l'idifferibilità e l'urgenza dell'opera di realizzazione di un parco pubblico nel comune di Corio su un terreno di sua proprietà di mq. 4721 sito al f. 31 mapp. 377; che il Salot aveva impugnato contestualmente la delibera della Giunta regionale n. 47.518 del 14 ottobre 1975, avente il medesimo oggetto, la delibera 24 settembre 1974, n. 69 del consiglio comunale di Corio con la quale era stato approvato il piano di esproprio ed il decreto 2 agosto 1976 del presidente della Giunta regionale pertinente all'esproprio del terreno in questione; che con decreto 20 luglio 1979 il Presidente della Repubblica, su conforme parere del Consiglio di Stato, aveva accolto il suddetto ricorso straordinario, sicché gli atti dichiarativi dell'espropriazione erano carenti del loro indefettibile presupposto logico e giuridico; che a seguito dell'occupazione del terreno l'amministrazione comunale deteneva abusivamente l'immobile in oggetto e pertanto era tenuta al risarcimento dei danni *ex art.* 2043 codice civile.

Gli attori concludevano chiedendo la condanna del comune di Corio al risarcimento dei danni dai medesimi patiti oltre rivalutazione monetaria e interessi.

Il comune di Corio, costituitosi in giudizio, eccepiva il difetto di legittimazione degli attori, in considerazione della mancanza di prove della loro qualità di eredi Salot Michele, assumendo altresì che l'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità era stato disposto per motivi formali ed influenti sull'effettivo potere dell'amministrazione di procedere all'esproprio previa rinnovazione dell'*iter* di legge.

Parte convenuta concludeva pertanto chiedendo rigettarsi le domande avversarie.

Nel corso dell'istruttoria, dopo l'espletamento di una consulenza tecnica volta ad accertare il valore reale dell'immobile al momento dell'occupazione, il comune di Corio eccepiva altresì che gli attori non avevano dato prova dell'effettiva titolarità della proprietà del terreno, dovendosi tener conto dell'intestazione della relativa partita catastale alla ditta «eredi di Domenico Salot: Maria, Domenica e Caterina Salot», dell'opposizione proposta da Garigliet Ciapus Natalina al decreto di riconoscimento della proprietà *ex lege* n. 1610/62 in capo a Salot Michele emesso dal pretore di Ciriè in data 28 maggio 1974 (giudizio quest'ultimo poi riassunto avanti al Tribunale e quindi abbandonato), nonché del successivo giudizio instaurato, con citazione notificata il 30 gennaio 1979, onde ottenere la revoca di detto decreto dal curatore speciale, dott. Biongiovanni, degli scomparsi eredi di Domenico Salot.

Dopo la precisazione delle conclusioni, a seguito della presentazione in data 26 settembre 1983 da parte del comune di Corio alla S.U. della Corte di cassazione di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, con ordinanza 30 settembre 1983 il tribunale disponeva la sospensione del procedimento *ex art.* 367 cpc.

Con sentenza 20 marzo 1986, n. 1968 la Suprema Corte dichiarava la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Dopo la riassunzione della causa con ordinanza 13 febbraio 1987 il tribunale disponeva la rimessione in istruttoria per mancanza dei verbali del giudizio.

Nel prosieguo, in considerazione del mutamento dell'orientamento giurisprudenziale il g.i. disponeva altra consulenza tecnica volta ad accertare il valore dell'immobile al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo.

Rimessa nuovamente la causa a decisione, con ordinanza 27 aprile 1990 il tribunale disponeva la sospensione del procedimento *ex art.* 295 c.p.c. fino all'esito del giudizio instaurato dal Biongiovanni nei confronti degli odierni attori.

Conclusosi detto giudizio con sentenza della Corte d'appello 23 ottobre 1993 n. 1319, con ricorso notificato in data 21 dicembre 1994 gli attori provvedevano alla riassunzione del procedimento.

All'udienza del 9 febbraio 1996 la causa veniva trattenuta a decisione dal tribunale.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Nell'ultima comparsa conclusionale la difesa del comune di Corio ha invocato l'applicabilità, nella fattispecie di causa, dell'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995 n. 549, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 1995 ed immediatamente entrata in vigore.

Trattasi di norma sostitutiva dell'art. 5-bis, comma sesto, del d.-l. 11 luglio 1992 n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, alla stregua della quale le disposizioni del citato articolo si applicano in tutti i casi in cui non sono stati ancora determinati in via definitiva il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o il risarcimento del danno alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Ciò ovviamente comporta che le disposizioni di cui all'art. 5-bis costituzionalmente ritenute legittime dalla Corte costituzionale con sentenza 10-16 giugno 1993 n. 283 — implicanti la determinazione della misura dell'indennità di espropriazione con un meccanismo escludente il riferimento al valore venale dell'immobile in libera contrattazione — si applicano anche al caso in cui siano state avanzate pretese risarcitorie a seguito di un'occupazione abusiva e a tutte le controversie pendenti, in quanto tali caratterizzate dalla mancanza di una determinazione in via definitiva dell'entità del risarcimento del danno.

Sulla base di tali premesse parte convenuta ha richiesto la rimessione in istruttoria del procedimento affinché venga nuovamente determinata l'entità del risarcimento del danno, non potendosi utilizzare ai fini della decisione la consulenza in atti facente riferimento esclusivo al valore venale dell'immobile in oggetto.

Con memoria di replica datata 2 febbraio 1996 parte attrice ha prospettato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 65, della legge 29 dicembre 1995 n. 549, chiedendo la remissione della questione al giudice delle leggi, con particolare riferimento all'applicazione ad una fattispecie risarcitoria di criteri dichiarati validi per una fattispecie indennitaria e ad una asserita violazione degli art. 3, 42, secondo comma, 42, terzo comma, 97 della Costituzione, oltre che del principio di ragionevolezza anche in correlazione all'applicazione retroattiva dei criteri suddetti.

Ad avviso del tribunale, la questione prospettata è certamente rilevante ai fini del decidere, posto che è pregiudiziale per la definizione della causa la risoluzione della stessa.

Ed invero, in caso di accertamento positivo della costituzionalità della norma, il tribunale dovrà adeguarsi ai criteri indicati da detta disposizione e conseguentemente rimettere la causa in istruttoria onde consentire la determinazione del danno; nel caso contrario, di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, la controversia potrà essere decisa sulla base delle risultanze processuali già acquisite.

Il tribunale ritiene altresì che la questione sollevata non sia manifestamente infondata.

Il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. non impone di dare alle leggi un contenuto eguale per tutti i cittadini così che tutti godano dello stesso trattamento.

Viceversa la sua applicazione esige, che a diversità di situazioni corrisponda una diversità di trattamento, da valutarsi, nell'ambito dell'esercizio del potere legislativo, secondo le comuni regole della logica necessariamente proposta al preventivo accertamento dell'effettiva sussistenza delle peculiarità dei singoli rapporti regolati che *prima facie* non devono essere prive di ogni carattere di ragionevolezza.

Ciò ovviamente comporta che a situazioni differenti non si possa riservare *tout court* il medesimo trattamento, fatto salvo l'accertamento di elementi di comunanza tali da giustificare la scelta legislativa in oggetto, senza incorrere, così facendo, in una violazione del citato principio di eguaglianza.

Orbene, nella fattispecie la riserva di trattamenti simili a situazioni radicalmente diverse emerge laddove si consideri che l'art. 5-bis d.-l. 11 luglio 1992 n. 222 è norma regolatrice della determinazione dell'indennità di espropriazione nell'ambito delle procedure amministrative di siffatta natura, destinate alla realizzazione di opere di pubblica utilità.

E proprio in considerazione di tale funzione è stata ritenuta la legittimità costituzionale di detta norma, ponendosi in evidenza la giustificazione di un diverso trattamento riservato a situazioni pertinenti ad immobili situati nella medesima zona, rispettivamente caratterizzata dalla ricorrenza ovvero dall'esclusione della idoneità alla realizzazione di un'opera di pubblico interesse e pertanto reputate provviste di peculiarità differenti.

Viceversa l'equiparazione, derivante dalla modifica di legge in discussione, tra un'ipotesi di abuso, implicante una lesione patrimoniale da ripristinarsi in *toto* sulla base dei principi generali mediante il riconoscimento del risarcimento del danno, e un'ipotesi di legittimo esproprio, in quanto tale suscettibile di indennizzo ricollegabile ad atto lecito, determina inevitabilmente il riscontro di un trattamento paritario riservato a situazioni profondamente diverse e come tale, a contrario, lesivo del principio dinanzi menzionato.

Nè ritiene il tribunale che a tale assunto si possa controbattere ponendosi l'accento sull'interesse pubblico di fatto ricollegabile alla destinazione irreversibile dell'immobile, dovendosi osservare al riguardo che, alla stregua dei principi generali, il perseguimento di finalità pubbliche dev'essere strettamente collegato ad una scrupolosa osservanza delle procedure all'uopo contemplate dalla legge onde evitare, per l'appunto, la realizzazione di eccessi di poteri.

Tale rilievo introduce l'ulteriore prospettazione della violazione dell'art. 97 Cost., norma implicante la previsione dei principi, preposti alle disposizioni di legge in materia, del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Ed infatti, non si può non constatare che l'equiparazione agli effetti pratici tra procedure imposte dalla legge a garanzia delle posizioni individuali dei singoli cittadini ed atti assimilabili ad uno spoglio contrasta con i principi anzidetti che necessariamente, a norma dell'art. 97 Cost., devono improntare l'organizzazione della p.a. in previsione dell'azione successiva dalla medesima espletata.

Ed ancora ritiene il tribunale che siano ravvisabili altresì violazioni del dettato costituzionale con riferimento agli art. 42, secondo comma, e 42, terzo comma, della Costituzione, norme alla stregua delle quali la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge e può essere, nei casi previsti dalla legge, espropriata per motivi di interesse generale.

Se, da un lato, in correlazione al primo parametro e alla mancanza delle necessarie garanzie della proprietà privata non si può non rimarcare la non adeguatezza e congruità del «ristoro» assicurato dalla disposizione di legge in oggetto alla vittima dell'illecito, e soprattutto la mancata corrispondenza del «risarcimento» ai criteri generali di integrale ripristino della situazione patrimoniale lesa, in guisa che appare fuori luogo lo stesso riferimento ad una reintegrazione del danno, dall'altro si deve evidenziare che l'art. 42, terzo comma, Cost. consente la perdita della proprietà dietro corresponsione di un indennizzo solo nei casi di una regolare procedura d'esproprio, certamente non ricorrente nell'ipotesi di una appropriazione irreversibile conseguente ad abusiva occupazione.

Nè, del resto, tali assunti trovano smentita in quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra citata, laddove si consideri che in detta sentenza è stato ribadito il principio, già in precedenza affermato, secondo cui, in considerazione degli scopi di pubblica utilità perseguiti dal procedimento espropriativo, l'indennità di espropriazione non dev'essere esattamente commisurata al valore venale del bene e nel contempo, tenuto conto altresì del rilievo riconosciuto alla proprietà privata dalla Costituzione, non dev'essere meramente simbolica o irrisoria.

Trattasi di principio alla stregua del quale è stata ritenuta la legittimità di criteri legislativi «mediati», purché caratterizzati dalla costante di un riferimento al valore del bene, tra cui, da ultimo, per l'appunto, i criteri dall'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333, contenenti il richiamo alle disposizioni della legge 15 gennaio 1985 n. 2892, con la contestuale previsione della sostituzione dei fitti coacervati dell'ultimo decennio mediante il riferimento al reddito domenicale rivalutato ai sensi degli art. 24 T.U. delle imposte sui redditi approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 e con la contestuale previsione di una riduzione del 40% dell'importo così determinato.

Ma proprio tali rilievi rafforzano gli assunti dianzi esposti, se si considera che i principi enunciati alla Corte hanno attinenza esclusiva alla funzione indennitaria, collocabile solo nell'ambito di una legittima procedura d'espropriazione, certamente non richiamabile nell'ipotesi di perpetrazione di un illecito, a meno di non riconoscere come giustificato il sacrificio di un singolo privato a fronte del perseguimento di fatto di finalità di natura pubblica al di fuori delle ordinate procedure di legge e dei canali amministrativi previsti in via esclusiva dalla stessa Carta costituzionale onde consentire la perdita della proprietà privata.

Tutto quanto fin qui esposto ha altresì dei riflessi inevitabili sull'esigenza generale che l'azione del legislatore sia improntata a coerenza logica e ragionevolezza.

Non appare infatti ragionevole che una normativa — destinata tra l'altro a supplire la mancanza di un'organica disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità, così come recita espressamente il primo capoverso dell'art. 5-bis — sia *sic et simpliciter* estesa ad ipotesi del tutto differenti, quali per l'appunto quelle conseguenti ad un fatto illecito, già oggetto di una regolamentazione propria discendente dai principi generali e prive di qualsivoglia connessione con la fattispecie normativa richiamata *per relationem*.

Tanto più appare irragionevole l'applicazione retroattiva dei criteri in questione.

Posto che, pur essendo ammissibile una disciplina a carattere retroattivo, il legislatore, deve comunque uniformarsi, oltre che ai canoni costituzionali, ai principi della ragionevolezza e della coerenza logica, nella fattispecie non sono ravvisabili le ragioni giustificative espresse nella citata sentenza della Corte con riferimento ad una situazione di carenza normativa, laddove si consideri che per il risarcimento del danno non esiste vuoto normativo alcuno, stante la richiamabilità della disciplina generale dell'art. 2043 c. civ. e dei principi enucleabili in materia dell'interpretazione giurisprudenziale.

P. Q. M.

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 1, sessantacinquesimo comma, legge 28 dicembre 1995 n. 549 — sostitutivo del sesto comma dell'art. 5-bis del d.l. 11 luglio 1993 n. 333, convertito con legge 8 agosto 1992 n. 359 — nella parte in cui contempla l'estensione ad una fattispecie risarcitoria dei criteri previsti dalla legge per una fattispecie indennitaria, con riferimento alla violazione degli art. 3, 42, secondo terzo comma e 97 della Costituzione e del principio generale di ragionevolezza;*

*Dispone la sospensione del giudizio in corso;*

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

Torino, addì 9 febbraio 1996

*Il presidente:* RISCHIN

*Il giudice estensore:* MAZZITELLI

## N. 512

*Ordinanza emessa il 9 marzo 1996 dal pretore di Asti  
nel procedimento civile vertente tra Fassio Ezio e il comune di Asti*

**Impiego pubblico - Congedo straordinario per cure idrotermali - Riconoscimento del diritto ai soggetti invalidi civili - Esclusione - Trattamento deteriore di questi ultimi rispetto ai mutilati o invalidi di guerra o per servizio, cui tale diritto è invece riconosciuto - Lesione dei principi di eguaglianza, del diritto alla salute e al riposo per ferie del lavoratore - Richiamo alle sentenze nn. 88/1979 e 559/1987.**

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 22, venticinquesimo comma).

(Cost., artt. 3 e 36).

## IL PRETORE

## O S S E R V A

Con ricorso depositato il 20 ottobre 1995 Fassio Ezio esponeva di essere invalido civile con riduzione della capacità lavorativa del 70% a causa di «sacro-ileite bilaterale e coxite destra con grave difficoltà alla deambulazione»:

che in conseguenza di tale menomazione il servizio di medicina legale dell'USSL gli aveva prescritto giorni trenta di cure climatiche in località marina;

che, presentata istanza per ottenere il congedo straordinario, ex art. 13, comma sesto, legge n. 638/1983, il comune di Asti, alle dipendenze del quale prestava attività lavorativa, aveva respinto la domanda sulla base di quanto disposto dall'art. 22 della legge n. 724/1994, che sancisce la abrogazione di tutte le disposizioni che prevedono la possibilità per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di essere collocati in congedo straordinario per attendere alle cure climatiche... con esclusione dei casi previsti dal secondo comma dell'art. 37 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Chiedeva che il pretore adito dichiarasse che l'art. 22, comma 25 del succitato decreto, doveva essere interpretato nel senso che dalla limitazione dei benefici sono esclusi non solo i soggetti indicati dall'art. 37 d.P.R. n. 3/1957, ma anche mutilati e invalidi civili, o, in subordine venisse sollevata la questione di costituzionalità della norma, per contrasto con l'art. 32, primo comma e art. 3 della Costituzione, in quanto ingiustificatamente esclude questi ultimi dal diritto alle cure.

Costituendosi in giudizio, il comune di Asti, ribadendo la legittimità del diniego opposto alla richiesta di congedo formulata dal ricorrente, non si opponeva a che venisse deferita alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dell'art. 22 legge n. 724/1994.

È indubbio che la predetta norma debba essere interpretata nel senso e con il significato attribuitogli dal comune di Asti.

L'esclusione degli invalidi civili, dai congedi straordinari per cure termali, climatiche non può attribuirsi infatti — come prospettato dal ricorrente — ad una mera dimenticanza del legislatore, ostando a detta integrazione il confronto tra l'art. 42 legge n. 537/1993 e l'art. 22 legge n. 724/1994.

Il legislatore del 1993, nell'evidente scopo di contenere la spesa pubblica, aveva abolito con l'art. 42 tutte le disposizioni in materia di congedo straordinario per cure termali per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, quello del 1994, pur confermando in via generale l'abrogazione di tale beneficio, ha inteso far salvo tale diritto nei confronti dei mutilati o invalidi di guerra o per servizio.

Ritiene il giudicante che la norma così interpretata, si presti a censure di incostituzionalità sotto il profilo della violazione dell'art. 3 e dell'art. 32, primo comma della Costituzione.

L'art. 37, comma secondo, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, richiamato dalla legge n. 724/1994, sancisce che «il congedo straordinario compete di diritto quando l'impiegato, mutilato o invalido di guerra o per servizio, debba attendere alle cure richieste dallo stato di invalidità».

Allorché veniva emanata la soprarichiamata normativa, non esisteva nel nostro ordinamento la categoria dei mutilati o invalidi civili, categoria definita e disciplinata solo successivamente con la legge 30 marzo 1971, n. 188.

L'art. 2, comma terzo di tale legge equipara totalmente la categoria dei mutilati e invalidi civili con quelli per cause di guerra, di lavoro, di servizio: infatti è detto che pur avendo diritto tutti agli stessi benefici in quel momento (1971), alle altre categorie provvedono altre leggi (fermo restando ovviamente, il diritto ad un pari trattamento).

L'equiparazione tra le diverse categorie diventa di palmare evidenza con la legge n. 638/1983, la quale prevede all'art. 13, comma sesto che i congedi straordinari, le aspettative per infermità, ed i permessi per malattia di cui ai commi precedenti non possono essere concessi per cure... climatiche ad eccezione di quelli spettanti agli invalidi per cause di guerra, di servizio, del lavoro e ai ciechi, ai sordomuti e agli invalidi civili con una percentuale superiore ai due terzi. E ancora: la legge 11 febbraio 1980, n. 18 nell'attribuire ai mutilati e agli invalidi civili totalmente inabili, indennità di accompagnamento, ha equiparato la suddetta indennità a quella goduta dai grandi invalidi di guerra.

Come esattamente osservato dal ricorrente, il criterio adottato dal legislatore per concedere o negare il diritto a talune prestazioni, è la natura della invalidità e non la causa.

Prova ne è il fatto che sono ricompresi nella categoria dei soggetti aventi diritto ai benefici della legge n. 638/1983, i ciechi e i sordomuti, la cui invalidità ha normalmente natura «civile», trattandosi di patologie congenite.

Lo stesso Consiglio di Stato affrontando lo specifico problema del congedo straordinario, ha confermato che tale congedo (previsto dalla legge n. 118/1971 per mutilati e invalidi civili), non è nulla di diverso rispetto al beneficio di cui all'art. 37 legge n. 3/1957. (Par. III, 911/74, 8 febbraio 1997).

L'art. 22, comma venticinquesimo, legge n. 724/1994 introduce pertanto una ingiustificata disparità di trattamento tra due categorie di soggetti, egualmente «invalidi» (benché per cause diverse) che necessitano in maniera imprescindibile di quelle cure per la sopravvivenza fisica e lavorativa; tale limitazione si risolve in una lesione del bene della salute, riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale quale diritto primario e assoluto (sent. n. 88 del 26 luglio 1979).

Nello stesso senso deve essere letta la sentenza della Corte costituzionale n. 559 del 10 dicembre 1987, laddove è detto che il divieto ad una rigida predisposizione dei tempi di fruizione del congedo per cure idrotermali è incostituzionale, in quanto «l'impedimento a fruire delle cure nei tempi richiesti dalle esigenze terapeutiche si traduce in violazione del diritto primario alla salute».

Considerato pertanto che la questione di illegittimità costituzionale non è manifestamente infondata e che la stessa è rilevante, atteso che la norma in oggetto è l'ostacolo unico e decisivo all'accoglimento della domanda.

*P. Q. M.*

*Sospende il giudizio;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di costituzionalità dell'art. 22, comma venticinquesimo, della legge n. 724/1994, in relazione agli artt. 3 e 36 della Costituzione;*

*Manda alla cancelleria a notificare alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore la presente ordinanza, disponendo che della stessa venga data comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Asti, addì 9 marzo 1996

*Il pretore: LOMBARDI*

96C0737

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*  
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

## 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

<p><b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 385.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 211.000</li> </ul>	<p><b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 72.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 49.000</li> </ul>
<p><b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 72.500</li> <li>- semestrale . . . . . L. 50.000</li> </ul>	<p><b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 215.500</li> <li>- semestrale . . . . . L. 118.000</li> </ul>
<p><b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 216.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 120.000</li> </ul>	<p><b>Tipo F</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 742.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 410.000</li> </ul>

*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 1996.*

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 microfiche fino a 96 pagine cadauna	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000

*N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1993. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%*

### ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 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 3 0 9 6 \*

**L. 12.600**