1ª SERIE SPECIALE

DIREZIONE EDITORIALE
SETTURE SABULTEO I RAPPORTI
CONTRELLO DELININE CARRONE

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

Anno 137º — Numero 44



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 ottobre 1996

SI PUBBLICA IL MERCOLEDI

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

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N.	353.	Sentenza	14-22	ottobre	1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Regime giuridico della rimessione dei procedimenti - Divieto per il giudice di pronunciare sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiari inammissibile o rigetti la richiesta di riesame - Riferimento alla sentenza della Corte n. 460/1995 - Possibilità di un abuso processuale determinante la paralisi del procedimento con compromissione del bene costituzionale dell'efficienza del processo, dell'esercizio della funzione giurisdizionale e della razionalità delle norme in materia - Illegittimità costituzionale.

N. 354. Sentenza 14-22 ottobre 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato permanentemente impossibilitato, in modo assoluto, a comparire per legittimo impedimento dovuto a malattia irreversibile e non consenziente a che il dibattimento prosegua in sua assenza - Sospensione del dibattimento - Omessa previsione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 330/1994 - Violazione del principio di eguaglianza, del diritto di azione e di difesa della parte civile, in analogia al caso di sospensione del processo per infermità di mente dell'imputato - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità.

(C.P.P., artt. 75, comma 3, 477, 486, 70 e 71).

v. 355. Sentenza 14-22 ottobre 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Miniere, cave e torbiere - Regione Lazio - Coltivazione - Vincoli ambientali imposti successivamente al legittimo inizio dell'attività estrattiva - Prosecuzione della coltivazione con
l'onere per l'interessato di presentazione di un progetto corredato dallo studio di
impatto ambientale - Rilascio del nulla osta da parte dell'autorità competente della
gestione del vincolo - Legittimazione per il passato di un'attività sanzionata penalmente
da una legge dello Stato - Erroneità delle premesse interpretative poste a fondamento
della questione - Non fondatezza.

(Legge regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27, art. 39, commi 4 e 5).

N. 356, Sentenza 14-22 ottobre 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Inosservanza delle norme in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari - Induzione in errore dell'acquirente sulle caratteristiche del prodotto - Trattamento sanzionatorio penale e amministrativo - Presunta determinazione dell'abrogazione implicita per incompatibilità della fattispecie contravvenzionale - Esigenza di riferimento alla giurisprudenza comune e a quella prevalente della Corte di cassazione - Improprio tentativo di ottenere dalla Corte costituzionale l'avallo a favore di un interpretazione contro un'altra interpretazione, con indifferenza in ordine alla difesa dei principi e delle regole costituzionali - Inammissibilità.

(D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, artt. 18, comma 2, e 29, comma 2).

N. 357. Sentenza 14-22 ottobre 1996.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Elezioni - Regione Calabria - Elettorato passivo - Giudizio sui ricorsi in tema di ineleggibilità ed incompatibilità promossi dai cittadini elettori nei confronti dei consiglieri regionali indipendentemente dalla pendenza presso il Consiglio regionale del relativo procedimento amministrativo - Presunta invasione della sfera di competenza regionale a
seguito di decisione di un organo giurisdizionale dello Stato (tribunale) - Riferimento
alla sentenza della Corte n. 235/1989 - Autonomia dell'azione di fronte al giudice - Esistenza di interessi di ordine generale - Diversità di livello, di finalità, di forme e di competenze tra azione di fronte all'autorità giudiziaria e la procedura di fronte al Consiglio
regionale - Spettanza allo Stato

32

N. 358. Sentenza 14-22 ottobre 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Notificazione dell'atto introduttivo del giudizio di merito da effettuarsi all'estero - Termine per l'inizio del giudizio di merito - Triplicazione a cura del giudice che ha emesso l'ordinanza di accoglimento - Omessa previsione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 69/1994 - Modificazione del meccanismo della notificazione all'estero a cura della intervenuta declaratoria di incostituzionalità degli artt. 142, terzo comma, 143, terzo comma, e 680, primo comma, del c.p.c. - Conseguenziale esigenza di una nuova interpretazione dell'art. 669-octies non rispettata dal giudice rimettente - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(C.P.C., art. 669-octies, comma 1).

N. 359. Ordinanza 14-22 ottobre 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Provvedimenti in materia cautelare e possessoria - Reclamabilità - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (v. sentenza n. 501/1995 e ordinanze nn. 58, 124 e 203 del 1996) - Piena applicabilità ai provvedimenti con cui si conclude la fase sommaria del procedimento possessorio - Manifesta infondatezza.

(C.P.C., art. 703, comma 2).

N. 360. Sentenza 17-24 ottobre 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Leggi, decreti e regolamenti - Decreto-legge - Reiterazione - Ulteriori reiterazioni ad identico contenuto anch'esse non convertite - Procrasticazione di fatto del termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge - Surrettizia sostituzione della legge ordinaria da parte del decreto-legge - Richiamo alla sentenza della Corte n. 302/1988 di auspicio a favore di una riforma ritenuta opportuna in materia - Alterazione della natura provvisoria della decretazione di urgenza altresì subordinata a presupposti «straordinari» di necessità ed urgenza assenti nel caso della mancata introduzione di variazioni sostanziali - Attenuazione della sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito - Alterazione dei caratteri della forma di Governo e dell'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento - Prassi incidente negativamente sugli equilibri istituzionali - Lesione della certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, segnatamente più grave in materia penale e nella sfera dei diritti fondamentali col rischio di produzione di effetti irreversibili (v. sentenza della Corte n. 161/1995 e ordinanza n. 197/1996) - Elusione del divieto di iterazione o reiterazione implicito nel disegno costituzionale - Alterazione del corretto svolgimento dei processi di produzione normativa - Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 6 settembre 1996, n. 462, art. 6, comma 4).

N. 361. Sentenza 17-24 ottobre 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Crediti previdenziali - Pagamento ritardato - Ripristino della regola del non cumulo della rivalutazione per gli interessi di mora - Mancata previsione anche per i creditori di prestazioni previdenziali del diritto di ottenere il maggior danno da svalutazione monetaria in aggiunta agli interessi legali - Riferimento alla sentenza della Corte n. 156/1991 - Esigenza di un limite nel necessario contemperamento della tutela del pensionato con le disponibilità del bilancio pubblico (cfr. sentenze nn. 220/1988, 207/1994 e 119/1991) - Non ingiustificata la necessità di una più adeguata ponderazione dell'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica - Infondatezza.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 16, comma 6).

N. 362. Ordinanza 17-24 ottobre 1996.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione - Adozione internazionale - Attestato di idoneità - Esclusione per il giudice del potere di specificare che l'idoneità si riferisce esclusivamente a minori che siano nati non più di quaranta anni prima del più anziano dei coniugi dichiarati idonei - Riferimento alla sentenza della Corte n. 303/1996 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 - Esigenza di nuova valutazione circa la rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

Pag. 49

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 giugno 1996 (della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Agricoltura - Limiti alla produzione lattiera - Modifiche alle disposizioni nazionali per l'applicazione della normativa comunitaria sulle «quote latte» - Reiterazione del d.-l. 15 marzo 1996, n. 124 - Prevista pubblicazione da parte dell'AIMA, entro il 31 marzo 1996, di appositi bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo 1995-96 - Attribuzione a tali bollettini, integralmente sostitutivi di quelli precedenti, della efficacia di accertamento definitivo delle posizioni individuali dei produttori, con effetto vincolante, altresì, anche nei confronti degli acquirenti, ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare eventualmente dovuto - Possibilità, per gli interessati, di agire avverso le determinazioni dei bollettini, innanzi all'autorità giurisdizionale competente, previa, però, opposizione, con ricorso documentato, all'AIMA, entro quindici giorni dalla pubblicazione del bollettino, ricorso da intendersi peraltro respinto, in applicazione del silenziorigetto, se entro i successivi trenta giorni non si sarà avuta comunicazione della decisione dell'organo adito - Sospensione, fino al 31 marzo 1997, della efficacia delle disposizioni dell'art. 2 del decreto-legge n. 727/1994 (convertito con modificazioni in legge n. 46/1995) circa la facoltà dei produttori, in caso di contenzioso, di avvalersi di una autocertificazione delle produzioni, e, a loro volta, degli acquirenti di farvi richiamo nelle proprie denunce - Evidente insussistenza della «straordinaria necessità» richiesta per poter far ricorso alla decretazione d'urgenza - Incidenza sulle competenze esclusive della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di agricoltura e zootecnia - Mancato invito del presidente della giunta regionale alla seduta del Consiglio dei Ministri in cui l'impugnato decreto-legge è stato adottato, pur trattandosi di questioni riguardanti particolarmente la regione - Mancata previsione di una partecipazione regionale, quanto meno nella forma della richiesta di parere, nel procedimento, anche se abbreviato e incentrato sull'AIMA, di riduzione delle quote individuali, in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni - Violazione, infine, del principio di ragionevolezza, per quanto attiene, in particolare, alla retroattività della normativa insita nel riferimento alla già conclusa campagna latteria 1995-1996, e nell'imposizione del già scaduto termine del 31 marzo 1996, in contrasto con i principi di programmazione per il futuro fissati dai regolamenti CEE, nonché alle incertezze e all'estrema onerosità per gli operatori derivanti dal previsto sistema di impugnazioni - Richiamo a sentenze nn. 29 e 520 del 1995 e ad ordinanza n. 165/1995.

(D.-L. 16 maggio 1996, n. 260, art. 1, commi 1, 2, 3 e 4).

(Cost, artt. 3 e 77; statuto regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 2, 8 e 44).

N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 giugno 1996 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Regione Molise - Impiego pubblico - Personale dell'E.R.S.A.M. (Ente regionale di sviluppo agricolo) inquadrato per effetto della legge regionale n. 40 del 9 novembre 1977 - Riconoscimento per intero, agli effetti giuridici con decorrenza 1º gennaio 1988, e agli effetti economici dall'entrata in vigore della predetta legge, del servizio comunque prestato ai sensi dell'art. 26 stessa legge n. 40 - Mancata considerazione delle specifiche condizioni giuiridiche del servizio pre-ruolo prestato dai singoli (a seconda dei casi, nell'ambito di un rapporto di tirocinio, o nell'espletamento di incarichi di assistenza tecnica o amministrativa, ovvero in base ad altri dei richiesti «titoli») imponenti, nella loro disomogeneità, trattamenti differenziati - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e, di conseguenza, dei limiti della potestà legislativa regionale. Regione Molise - Impiego pubblico - Personale dell'E.R.S.A.M. (Ente regionale di sviluppo agricolo) - Dipendenti che non abbiano beneficiato di passaggi di livello ai sensi delle precedenti leggi regionali - Inquadramento, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge, alle sole condizioni del possesso del diploma di laurea e di un'anzianità di servizio di dieci anni in carriera non inferiore a quella di concetto, nel livello funzionale ottavo - Deviazione dai principi fondamentali e di riforma economico-sociale, desumibili dagli artt. 8, 30, 31 e 36 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, riguardo al previsto nuovo assetto organizzativo degli uffici e dei rapporti di impiego nelle pubbliche amministrazioni, che subordinano l'accesso e la progressione negli impieghi pubblici alla preventiva organica determinazione delle strutture e delle piante organiche e alla verifica dei carichi di lavoro, nonché all'adozione di tipicizzati meccanici di selezione -Conseguente violazione dei limiti della potestà legislativa regionale con incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(Legge regione Molise 7 maggio 1996, art. 1, commi 1 e 2).

 Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 giugno 1996 (della regione Lombardia).

Agricoltura - Limiti alla produzione lattiera - Modifiche alle disposizioni nazionali per l'applicazione della normativa comunitaria sulle «quote latte» - Reiterazione del d.-l. 15 marzo 1996, n. 124 - Prevista pubblicazione da parte dell'AIMA, entro il 31 marzo 1996, di appositi bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo 1995-96 - Attribuzione a tali bollettini, integralmente sostitutivi di quelli precedenti, della efficacia di accertamento definitivo delle posizioni individuali con effetto vincolante, altresì, anche nei confronti degli acquirenti, ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare eventualmente dovuto - Possibilità, per gli interessati di agire avverso le determinazioni dei bollettini, innanzi all'autorità giurisdizionale competente, previa, però, opposizione, con ricorso documentato, all'AIMA, entro quindici giorni dalla pubblicazione del bollettino, ricorso da intendersi peraltro respinto, in applicazione del silenzio-rigetto, se entro i successivi trenta giorni non si sarà avuta comunicazione della decisione dell'organo adito - Sospensione, fino al 31 marzo 1997, della efficacia delle disposizioni dell'art. 2 del decreto-legge n. 727/1994 (convertito con modificazioni in legge n. 46/1995) circa la facoltà dei produttori, in caso di contenzioso, di avvalersi di una autocertificazione delle produzioni, e, a loro volta, degli acquirenti di farvi richiamo nelle proprie denunce - Evidente insussistenza della «straordinaria necessità» richiesta per poter far ricorso alla decretazione d'urgenza - Mancata previsione di una partecipazione regionale, quanto meno nella forma della richiesta di parere, nel procedimento, anche se abbreviato e incentrato sull'AIMA, di riduzione delle quote individuali, in contrasto con il

principio di leale collaborazione tra Stato e regioni e con ingiustificata compressione delle autonomie e competenze regionali - Contestata retroattività della normativa in ordine al riferimento della stessa alla già conclusa campagna lattiera 1995-1996, e nell'imposizione del già scaduto termine del 31 marzo 1996, in contrasto con i criteri di programmazione fissati nei regolamenti CEE e con il principio che impone il controllo e l'indirizzo della produzione a fini sociali - Incertezze ed estrema onerosità per gli operatori derivanti dal previsto sistema di impugnazioni, non conciliabili oltretutto con i principi costituzionali del processo amministrativo - Richiamo a sentenze nn. 29/1995, 32/1960, 64 e 183 del 1987, 272 e 302 del 1988, 87/1996, 520/1995 e ad ordinanza n. 165/1995.

(D.-L. 16 maggio 1996, n. 260, art. 1, commi 1, 2, 3 e 4).

N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 giugno 1996 (della regione Veneto).

Agricoltura - Limiti alla produzione lattiera - Modifiche alle disposizioni nazionali per l'applicazione della normativa comunitaria sulle «quote latte» - Reiterazione del d.-l. 15 marzo 1996, n. 124 - Prevista pubblicazione da parte dell'AIMA, entro il 31 marzo 1996, di appositi bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo 1995-96 - Attribuzione a tali bollettini, integralmente sostitutivi di quelli precedenti, della efficacia di accertamento definitivo delle posizioni individuali con effetto vincolante, altresì, anche nei confronti degli acquirenti, ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare eventualmente dovuto - Possibilità, per gli interessati di agire avverso le determinazioni dei bollettini, innanzi all'autorità giurisdizionale competente, previa, però, opposizione, con ricorso documentato, all'AIMA, entro quindici giorni dalla pubblicazione del bollettino, ricorso da intendersi peraltro respinto, in applicazione del silenzio-rigetto, se entro i successivi trenta giorni non si sarà avuta comunicazione della decisione dell'organo adito - Sospensione, fino al 31 marzo 1997, della efficacia delle disposizioni dell'art. 2 del decreto-legge n. 727/1994 (convertito con modificazioni in legge n. 46/1995) circa la facoltà dei produttori, in caso di contenzioso, di avvalersi di una autocertificazione delle produzioni, e, a loro volta, degli acquirenti di farvi richiamo nelle proprie denunce - Evidente insussistenza della «straordinaria necessità» richiesta per poter far ricorso alla decretazione d'urgenza - Mancata previsione di una partecipazione regionale, quanto meno nella forma della richiesta di parere, nel procedimento, anche se abbreviato e incentrato sull'AIMA, di riduzione delle quote individuali, in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni e con ingiustificata compressione delle autonomie e competenze regionali - Contestata retroattività della normativa in ordine al riferimento della stessa alla già conclusa campagna lattiera 1995-1996, e nell'imposizione del già scaduto termine del 31 marzo 1996, in contrasto con i criteri di programmazione fissati nei regolamenti CEE e con il principio che impone il controllo e l'indirizzo della produzione a fini sociali - Incertezze ed estrema onerosità per gli operatori derivanti dal previsto sistema di impugnazioni, non conciliabili oltretutto con i principi costituzionali del processo amministrativo - Richiamo a sentenze nn. 29/1995, 32/1960, 64 e 183 del 1987, 272 e 302 del 1988, 87/1996, 520/1995 e ad ordinanza n. 165/1995.

(D.-L. 16 maggio 1996, n. 260, art. 1, commi 1, 2, 3 e 4).

N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 giugno 1996 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Sanità pubblica - Sanzioni amministrative - Applicazione in materia di igiene e sanità pubblica, vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria - Sostituzione dell'art. 4, legge regionale 14 aprile 1983, n. 11, dichiarato illegittimo con sent. n. 375 del 1993, nella parte in cui individuava quale organo territorialmente competente a ricevere il rapporto e a irrogare la sanzione il sindaco del comune nel cui territorio la violazione è stata accertata, anziché del comune in cui la violazione è stata commessa - Previsione, nella nuova normativa, della competenza del sindaco del comune nel cui territorio la violazione è stata commessa ma con contestuale statuizione che «per luogo della violazione deve intendersi quello nel quale è stata accertata» - Deviazione dai principi stabiliti in materia dall'art. 17, comma 5, legge n. 689 del 1981 e dall'art. 4 della legge della stessa regione n. 45 del 1982 - Genesi della norma da inesatta interpretazione della pronuncia delle sez. un. della Cassazione n. 4131 del 1988 - Irrazionalità - Violazione dei limiti della potestà legislativa regionale.

(Legge regione Liguria 28 maggio 1996).

N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 giugno 1996 (della regione Piemonte).

Edilizia e urbanistica - Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata - Mancanza, nel provvedimento, (di contenuto analogo a quello di numerosi altri decreti-legge non arrivati alla conversione e adottato dal Governo senza considerazione delle competenze delle regioni) dei requisiti di necessità ed urgenza.

Edilizia e urbanistica - Prevista nomina, da parte del Ministro dei lavori pubblici, in caso di inadempienze nell'adozione di provvedimenti sanzionatori di competenza del sindaco, di un «commissario ad acta» - Indeterminatezza dei presupposti per l'adozione di tale provvedimento - Ingiustificata deroga al principio generale e costituzionalmente garantito, dell'autonomia degli enti locali, con incidenza su quello per cui i poteri inerenti al controllo sostitutivo, qual'è quello esercitato dal Ministro con la nomina del commissario ad acta, sono di competenza di un organo regionale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 75/1977.

Edilizia e urbanistica - Previsione di un silenzio-assenso per l'approvazione, da parte della Regione, degli strumenti urbanistici e delle relative varianti, a seguito del decorso di centottanta giorni dalla trasmissione alla Regione da parte dell'ente che li ha adottati - Trasposizione dell'istituto del silenzio-assenso, che già di per sé ha carattere eccezionale e che per pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale è ammissibile solo in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, in procedimenti, come quelli della pianificazione territoriale, ad alta discrezionalità - Incidenza sulla stessa essenza della competenza regionale e sul primario interesse pubblico alla tutela degli interessi urbanistici e ambientali - Richiamo a sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1966, 393/1992 e 408/1995.

81

>>

Edilizia e urbanistica - Disposizioni per la definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche - Possibilità, per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, di chiedere al Ministro dei lavori pubblici l'applicazione delle norme relative alla ripresa dell'esecuzione di opere «che per qualsiasi ragione risultino sospese», previa valutazione, da parte dello stesso Ministro, del perdurare dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera - Indebito assoggettamento della Regione, ove tale valutazione abbia ad oggetto opere pubbliche la cui realizzazione rientra nelle competenze regionali, al controllo del Ministro - Impossibilità di ricondurre i provvedimenti adottati al riguardo dal Ministro al potere, che al Ministro comunque non compete, di indirizzo e coordinamento.

(D.-L. 25 maggio 1996, n. 285, artt. 3, comma 1, 5, comma 3, 7, commi 2 e 9).

N. 1176. Ordinanza del giudice istruttore presso il tribunale di Bolzano del 15 luglio 1996.

Processo civile - Regione Trentino-Alto Adige - Cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano - Impossibilità di modificare nel corso di ciascun grado del giudizio la lingua processuale inizialmente prescelta - Compressione del diritto di difesa anche tecnica e dei diritti individuali costituzionalmente garantiti.

(D.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, art. 20).

N. 1177. Ordinanza del tribunale di Pesaro del 21 giugno 1996.

Processo penale - Reati tributari - Competenza territoriale - Luogo dell'accertamento penale sostanziale, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione - Lamentata possibile determinazione rimessa alla indagine del p.m. o della polizia giudiziaria o ai privati denuncianti - Lesione dei principi di precostituzione per legge del giudice naturale e del buon andamento dei pubblici uffici - Violazione dei principi della legge di delega.

(Legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 11, secondo comma; legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 21, terzo comma).

N. 1178. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna del 3 novembre 1995.

Regione Emilia-Romagna - Edilizia e urbanistica - Mutamento della destinazione d'uso dell'immobile (nella specie da residenziale ad ufficio) non connessa all'esecuzione di interventi edilizi - Assoggettabilità, con legge regionale, al regime concessorio invece che a quello meramente autorizzatorio stabilito dalla normativa statale - Violazione di principio fondamentale cui la legge regionale deve attenersi - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 182/1995 di restituzione atti per ius superveniens, sul presupposto della permanente rilevanza.

(Legge regione Emilia-Romagna 8 novembre 1988, n. 46, art. 2, comma 1).

(Cost., art. 117).

- N. 1179. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania del 7 dicembre 1995.

 Appalto Regione siciliana Divieto del riconoscimento preventivo dei partecipanti alle gare di appalto anche nella fase di presentazione delle offerte (nella specie, esclusione di ditta concorrente che abbia spedito l'offerta con il mezzo della posta celere con la necessaria indicazione della ditta mittente stessa) Irrazionalità ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

 (Legge regione Sicilia 29 aprile 1985, n. 21, art. 34-bis, quinto comma; legge regione Sicilia 12 gennaio 1993, n. 10, art. 48).
- N. 1180. Ordinanza del tribunale militare di Padova del 26 marzo 1996.

Reati militari - Reato permanente già interrotto giudizialmente (diserzione) - Possibilità di reiterazione dei giudizi e delle sanzioni a seconda dell'efficienza degli uffici giudiziari procedenti - Irrogabilità di un complessivo trattamento sanzionatorio superiore a quello edittalmente stabilito (fino a tre volte il massimo ex art. 81 del c.p.) - Lesione dei principi di eguaglianza, di legalità della pena e di personalità della responsabilità penale.

(C.P.M.P., art. 68).

N. 1181. Ordinanza del tribunale militare di Padova del 16 maggio 1996.

Reati militari - Reato di truffa militare - Pene accessorie - Rimozione dal grado - Prevista applicazione ai militari rivestiti di un grado o appartenenti ad una classe superiore all'ultima - Lamentata inapplicabilità ai soldati semplici - Ingiustificata disparità di trattamento anche rispetto a quanto previsto in ipotesi analoghe per gli altri funzionari pubblici - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

Reati militari - Pene accessorie a sottufficiali graduati di truppa - Previsione di pena accessoria diversa (sospensione dal grado) da quella (sospensione dall'impiego) contemplata per gli ufficiali - Ingiustificata disparità di trattamento.

(C.P.M.P., artt. 29, 30, 31 e 234, ultimo comma).

N. 1182. Ordinanza del pretore di Roma del 3 febbraio 1996.

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature senza autorizzazione ed eccedenti i limiti tabellari previsti dalla legge n. 319/1976 e dalla normativa regionale - Lamentata depenalizzazione - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina relativa agli scarichi di singoli insediamenti produttivi nonché rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggiore severità - Violazione dei principi della tutela dell'ambiente e della salute, di libertà di iniziativa economica e di norme C.E.E. (direttiva n. 271/1991).

(D.-L. 17 marzo 1995, n. 79, artt. 3 e 6, comma 2, convertito in legge 17 maggio 1995, n. 172).

N. 1183. Ordinanza della corte d'appello di Milano del 12 giugno 1996.

Arbitrato - Controversie fra gli esercenti i magazzini generali e i depositanti sull'applicazione delle tariffe - Prevista competenza del consiglio provinciale dell'economia (successivamente camera di commercio, industria e agricoltura) e in secondo grado del Ministro per l'economia nazionale (successivamente Ministro dell'industria e commercio) - Lamentata revisione di arbitrato obbligatorio ex lege - Incidenza sul principio della riserva della funzione giurisdizionale ai giudici ordinari e sul diritto di difesa.

(R.D.-L. 1° luglio 1926, n. 2290, art. 18).

N. 1184. Ordinanza del pretore di Genova del 1º agosto 1996.

Previdenza e assistenza sociale - Lavoratori marittimi già iscritti alla Gestione della soppressa Cassa omonima - Ricostituzione della posizione assicurativa nell'assicurazione generale obbligatoria per i periodi anteriori al 1º gennaio 1980 - Prolungamento dei singoli periodi di navigazione mercantile e ripartizione della retribuzione pensionabile sull'intero periodo comprensivo del prolungamento stesso - Conseguente determinazione della pensione in misura inferiore a quella spettante all'assicurato in assenza del preteso beneficio del prolungamento convenzionale - Mancata previsione del calcolo, ove più favorevole, della pensione con esclusione, ad ogni effetto, del prolungamento convenzionale, in caso di maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia - Incidenza sui principi di uguaglianza, di retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata e di garanzia previdenziale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1989, 428/1992, 264/1994 e all'ordinanza n. 325/1994.

(Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, ottavo comma; legge 26 luglio 1984, n. 413, art. 25).

N. 1185. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Catania del 24 aprile 1996.

Processo penale - Udienza preliminare - Persona non imputabile al momento del fatto ed incapace di partecipare coscientemente al processo - Mancata previsione per il giudice dell'udienza preliminare di pronunciare sentenza di non luogo a procedere nel caso di evidente materiale attribuibilità del fatto all'imputato - Lesione del diritto di difesa e del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

(C.P.P. 1988, art. 425).

N. 1186. Ordinanza della corte d'appello di Salerno del 5 luglio 1996.

Processo penale - Udienza preliminare - Giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato - Incompatibilità del medesimo giudice a partecipare a detta udienza - Omessa previsione - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale di imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, art. 34, comma 2).

(Cost., artt. 3, 24 e 25). » 104

N. 1187. Ordinanza della corte d'appello di Salerno del 9 settembre 1996.

Processo penale - Udienza preliminare - Giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato - Incompatibilità del medesimo giudice a partecipare a detta udienza - Omessa previsione - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale di imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, art. 34, comma 2).

N. 1188. Ordinanza della corte militare d'appello, sezione distaccata di Verona del 28 giugno 1996.

Reati militari - Rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza - Adempimento del servizio militare a seguito di rigetto della domanda di ammissione al servizio sostitutivo civile o militare non armato - Dedotta mancata previsione quale causa estintiva del reato - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto nel caso di accoglimento della domanda di ammissione al servizio sostitutivo civile - Incidenza sull'obbligo costituzionale di difesa della Patria.

(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, ultimo comma).

(Cost., artt. 3 e 52, primo comma).

> 107

106

N. 1189. Ordinanza del pretore di Ferrara dell'8 febbraio 1996.

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Rifiuti tossici - Smaltimento di rifiuti tossici e nocivi - Sottrazione alla disciplina sanzionatoria dello smaltimento di sostanze inserite nei listini ufficiali delle camere di commercio - Reiterazione a catena dei decreti-legge non convertiti - Abuso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti della necessità ed urgenza - Violazione del principio di legalità e della riserva di legge in materia penale.

(D.-L. 8 gennaio 1996, n. 8).

N. 1190. Ordinanza del commissario regionale per il riord, usi civici in Abruzzo del 12 agosto 1996.

Usi civici - Regione Abruzzo - Previsione dell'estinzione degli usi civici insistenti su terreni occupati per la realizzazione di opere di pubblica utilità (nella specie: impianti ENEL e Telecom) in caso di autorizzazione del sindaco del comune in cui si trovano i terreni stessi - Mancata previsione della procura di cui alla legge n. 1766/1927 e al relativo regolamento di esecuzione che stabilisce la necessità di preventiva autorizzazione regionale per il mutamento di destinazione di beni gravati da uso civico - Incidenza sui principi di uguaglianza e di tutela dell'ambiente e della salute - Violazione dei limiti della competenza regionale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 156/1996 (recte: 1995).

(Legge regione Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23).

N.	1191.	Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Torino del 7 giugno 1996.		
		Gratuito patrocinio - Ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato - Esclusione nei casi di procedimenti penali concernenti contravvenzioni - Asserita ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli imputati per delitti o per contravvenzioni congiuntamente a delitti - Lesione del diritto di difesa assicurato ai non abbienti.		
		(Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 1, comma 8).		
		(Cost., artt. 3 e 24, terzo comma).	Pag.	115
N.	1192.	Ordinanza del giudice conciliatore di Genova del 14 agosto 1996.		
		Sanità pubblica - Regione Liguria - Vendita al dettaglio di funghi freschi spontanei condizionata al preventivo accertamento da parte di esperti micologi della U.S.L Previsione per detto controllo della tariffa di lire cinquecento per ogni chilogrammo di funghi secchi o per ogni cassetta di funghi freschi - Illegittima imposizione di una prestazione patrimoniale con legge regionale anziché statale - Violazione di principio fondamentale in materia sanitaria relativo alla gratuità delle prestazioni sanitarie nell'interesse collettivo.		
		(Legge regione Liguria 11 settembre 1991, n. 27, art. 3).		
		(Cost., artt. 23, 117 e 119)	»	116
N.	1193.	Ordinanza del tribunale di Bolzano del 3 maggio 1996.		
		Prescrizione - Sospensione della prescrizione per rapporto tra i coniugi - Lamentata mancata estensione di detta causa di sospensione ai rapporti di convivenza more uxorio - Disparità di trattamento - Compressione dei diritti inviolabili dell'uomo.		
		(C.C., art. 2941, n. 1).		
		(Cost., artt. 2 e 3)	»	119
N.	1194.	Ordinanza del tribunale di Cassino del 9 maggio 1996.		
		Processo penale - Dibattimento - Giudice per le indagini preliminari che si sia comunque pronunciato in tema di libertà personale dell'imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni del dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento tra situazioni simili - Lesione dei principi di inviolabilità della difesa e della presunzione di non colpevolezza - Richiamo ai principi espressi con le sentenze nn. 432/1995 e 131/1996.		
		(C.P.P. 1988, art. 34, comma 2).		

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

N. 1195. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna del 3 aprile 1996.

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

(Legge 20 novembre 1987, n. 472, art. 5-bis).

(Cost., artt. 3 e 97).

Pag. 125

N. 1196. Ordinanza della pretura di Verbania, sezione distaccata di Domodossola del 9 febbraio 1996.

Pena - Possesso ingiustificato di chiavi alterate o di grimaldelli (nella specie: attrezzi atti a forzare serrature) - Trattamento sanzionatorio - Previsione di minimo edittale di sei mesi di arresto anziché quello generale di cui all'art. 25 cod. pen. - Lamentata eccessiva afflittività - Irragionevolezza rispetto ai delitti contro il patrimonio - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 341/1994.

(C.P., art. 707).

127

129

N. 1197. Ordinanza del tribunale di Savona del 2 maggio 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 - Incidenza sul diritto di proprietà e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

[D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 6, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, modificato dalla legge 28 dicembre 1995, n. 540 (recte: n. 549), art. 1, comma 65].

N. 1198. Ordinanza del tribunale di Roma del 26 febbraio 1996.

Processo civile - Procedimenti possessori - Fase sommaria - Reclamo contro i provvedimenti - Ritenuta omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto alla nuova disciplina dettata per i procedimenti cautelari - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.C., art. 703, secondo comma).

N. 1199. Ordinanza del pretore di Aosta del 24 agosto 1996.

Elezioni - Elezioni comunali e provinciali - Lavoratori dipendenti eletti consiglieri comunali e provinciali - Divieto di trasferimento durante l'esercizio del mandato consiliare - Mancata previsione dell'estensione del divieto di trasferimento altresì al periodo posteriore all'esercizio del mandato nell'ipotesi di dipendenza del trasferimento dallo svolgimento delle funzioni - Incidenza sul principio di eguaglianza e sul diritto di elettorato passivo.

(Legge 27 dicembre 1985, n. 816, art. 27).

Pag. 135

N. 1200. Ordinanza del tribunale di Frosinone del 20 maggio 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 - Incidenza sul diritto di proprietà, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 442/1993 e 188/1995.

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, comma 65).

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 353

Sentenza 14-22 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Regime giuridico della rimessione dei procedimenti - Divieto per il giudice di pronunciare sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiari inammissibile o rigetti la richiesta di riesame - Riferimento alla sentenza della Corte n. 460/1995 - Possibilità di un abuso processuale determinante la paralisi del procedimento con compromissione del bene costituzionale dell'efficienza del processo, dell'esercizio della funzione giurisdizionale e della razionalità delle norme in materia - Illegittimità costituzionale.

(C.P.P., art. 47, comma 1).

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 3, 47 e 49 del codice di procedura penale, promossi con ordinanze emesse il 12 dicembre 1995 dalla Corte d'appello di Trieste e il 9 gennaio 1996 dal Tribunale di Trieste, nei procedimenti penali a carico di Pahor Samo, rispettivamente iscritte ai nn. 140 e 208 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 9 e 11, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 15 maggio 1996 il giudice relatore Francesco Guizzi.

Ritenuto in fatto

1. — Nel procedimento penale a carico di Pahor Samo la Corte d'appello di Trieste ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 3, 47 e 49 del codice di procedura penale. In precedenza, con atti del 9 marzo e del 5 ottobre 1993, l'imputato aveva proposto due istanze di rimessione del procedimento, rigettate dalla Corte di cassazione con sentenze del 5 maggio 1993 e 19 gennaio 1994; malgrado ciò, egli aveva reiterato l'istanza, sulla base di «fatti nuovi», sollecitando il Collegio a promuovere il giudizio di legittimità costituzionale, conclusosi con la sentenza d'inammissibilità n. 460 del 1995 di questa Corte. Avendo il Samo «confermato e ribadito» (all'udienza del 12 dicembre 1995) detta istanza, la Corte triestina ha quindi sollevato la presente questione.

Osserva il giudice a quo che la Corte di cassazione ha sempre escluso ogni possibilità di sindacato da parte del giudice di merito sull'ammissibilità dell'istanza, anche nel caso (come quello in esame) in cui vi sia una reiterazione della richiesta basata su motivi «solo apparentemente nuovi». Sì che, considerando l'evidente uso strumentale della riproposizione, la Corte d'appello di Trieste ha sollevato — per contrasto con il principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dei citati articoli del codice di procedura penale, senza peraltro nascondere la finalità ulteriore di «sterilizzare», con l'incidente di costituzionalità, il termine prescrizionale del reato, in modo da evitare che l'imputato si sottragga al giudizio. E pur non ignorando il contenuto della citata sentenza n. 460, con specifico riguardo al principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, il Collegio rimettente rileva come l'accenno al bene (costituzionalmente protetto) dell'«efficienza del processo penale», ivi evocato, dovrebbe indurre il giudice delle leggi a estendere la portata del richiamato principio oltre il momento dell'impulso processuale, fino alla soglia della sentenza.

Di qui, la lesione dell'art. 101, secondo comma, della Costituzione, poiché il giudice non sarebbe soggetto soltanto alla legge, ma anche alle iniziative dell'imputato; degli artt. 3 e 97, sia per intrinseca irragionevolezza, sia per violazione dei principi di uguaglianza e del buon andamento dell'amministrazione; e dell'art. 25, primo comma, per la possibilità, data all'imputato, di sottrarsi al giudice naturale con una tecnica elusiva finalizzata alla prescrizione dei reati.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che — riportandosi all'atto d'intervento depositato in occasione del giudizio definito con la sentenza n. 460 del 1995 — ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza della questione.

Osserva l'Avvocatura che, spinto alle conseguenze estreme, il meccanismo della rimessione potrebbe determinare gli effetti negativi prospettati nell'ordinanza della Corte d'appello. Ma essi non discenderebbero dalla mancata attribuzione al giudice di merito del sindacato sull'istanza di rimessione, poiché nulla impedirebbe all'imputato — dopo la declaratoria di inammissibilità della prima richiesta — di riproporla sulla base di motivi anche solo apparentemente nuovi, in modo da impedire di emettere la sentenza. L'inconveniente segnalato potrebbe essere risolto stabilendo un sistema di preclusioni, o consentendo al giudice di merito la decisione del processo, in attesa della pronuncia sulla rimessione, oppure — nelle ipotesi di rigetto o di inammissibilità dell'istanza — non computando nei termini di prescrizione il periodo in cui il giudizio rimane sospeso.

Sebbene esista un problema applicativo, la questione sarebbe erroneamente formulata: sia perché non risulta censurata la norma che disciplina il termine di prescrizione dei reati, sia perché si chiederebbe alla Corte una sentenza in una materia che attiene alla discrezionalità del legislatore.

3. — Nel corso di altro procedimento penale, a carico dello stesso imputato, il Tribunale di Trieste ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 del codice di procedura penale per violazione degli artt. 3, 97, primo comma, e 101, primo comma, della Costituzione.

Per «pretesi nuovi motivi», l'imputato aveva riproposto, ai sensi degli artt. 45 e segg. del codice di procedura penale, l'istanza di rimessione già formulata nel corso del dibattimento (alle udienze del 9 novembre 1992, 8 novembre 1993 e 11 gennaio 1995), per tre volte respinta o dichiarata inammissibile dalla Corte di cassazione.

Osserva il Tribunale che l'approssimarsi della prescrizione non discende tanto dalla mancanza d'una norma che attribuisca al giudice di merito il potere delibatorio sull'ammissibilità o fondatezza della questione, quanto dal rigido divieto di pronunciare sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la richiesta: divieto introdotto nel nuovo codice di procedura penale, con l'art. 47, e ignoto al codice abrogato nel 1989. Onde l'ineludibile contrasto di tale articolo con gli artt. 3, 97 e 101 della Costituzione.

4. — Anche con riferimento a questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, concludendo come sopra.

Considerato in diritto

1. — Viene riproposta all'esame di questa Corte la questione di legittimità costituzionale riguardante un aspetto del regime giuridico della rimessione dei procedimenti, nell'ambito del processo penale, già considerata dalla sentenza n. 460 del 1995. La Corte d'appello di Trieste dubita, in particolare, della legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 3, 47 e 49 del codice di procedura penale, che favorirebbero il decorso del termine di prescrizione dei reati, consentendo all'imputato di riproporre (teoricamente ad libitum) una richiesta di rimessione del procedimento basata, anche solo in apparenza, su motivi nuovi. Le disposizioni menzionate sarebbero in contrasto con l'art. 112 della Costituzione, per lesione del principio di obbligatorietà dell'azione penale; con l'art. 101,

secondo comma, poiché il giudice non sarebbe soggetto soltanto alla legge, ma anche alle iniziative dell'imputato; con gli artt. 3 e 97, sia per l'intrinseca irragionevolezza di detto meccanismo, sia per violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione; e, infine, con l'art. 25, primo comma, per la possibilità data all'imputato di sottrarsi, con tecnica elusiva finalizzata alla prescrizione dei reati, al giudice naturale.

Per le medesime ragioni, il Tribunale della stessa città denuncia, in riferimento agli artt. 3, 97 e 101 della Costituzione, l'art. 47 del codice di procedura penale, nella parte in cui fa divieto di pronunciare sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza della Cassazione che dichiara inammissibile o rigetta la richiesta.

- 2. Prospettate le questioni in termini pressoché identici, sebbene i dati normativi non siano esattamente sovrapponibili, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati.
- 3. Già investita di analoga censura, questa Corte ha pronunciato, con la sentenza n. 460 del 1995, una declaratoria d'inammissibilità, rilevando l'imprecisa denuncia della normativa processuale e l'erronea indicazione del parametro nell'art. 112 della Costituzione, ma si è detta nel contempo consapevole degli «inconvenienti lamentati dal giudice a quo» e, cioè, tanto della «possibilità di un uso distorto della riproposizione, a fini dilatori, della richiesta di rimessione», quanto dell'obbligo «per il giudice di merito di fermarsi, ai sensi dell'art. 47, primo comma, del codice di rito, alle soglie della sentenza» (cfr. la citata sentenza n. 460 del 1995).
- 3.1. Individuata esattamente la norma, la questione è fondata. Entrambe le ordinanze censurano, invero correttamente (la Corte d'appello solo *in parte qua*), l'art. 47, comma 1, del codice di procedura penale, vale a dire la disposizione che rende possibile il lamentato abuso della rimessione.

Pur non trattandosi di un nuovo istituto, quello introdotto dal codice di procedura penale del 1988 è uno strumento processuale che contiene una rilevante novità: mentre nella precedente disciplina si stabiliva, con l'art. 57, che il procedimento per rimessione non sospendeva l'istruzione o il giudizio (salvo ordinanza di sospensione della Corte di cassazione), in quella attuale si è invece inserito il divieto di «pronunciare sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la richiesta».

Sotto il vigore del vecchio codice furono rare, significativamente, le decisioni della Corte di cassazione al riguardo e, fra le poche, nessuna mise in discussione il potere del giudice di merito di pronunciare la sentenza. La conseguenza naturale di questo mancato divieto consisteva nella non «dannosità» di qualsivoglia reiterazione dell'istanza di rimessione (in caso d'una precedente richiesta dichiarata inammissibile o infondata dalla Cassazione), perché non preclusiva della decisione del giudizio di merito.

Nel pur apprezzabile disegno di razionalizzazione del processo davanti al iudex suspectus, il legislatore ha voluto che — pendente il giudizio di rimessione — l'effetto sospensivo si produca automaticamente, e al momento della decisione del processo operi una preclusione per il giudice del dibattimento. L'innovazione risponde all'esigenza d'un razionale contemperamento dei principi di economia processuale e di terzietà del giudice: è infatti la regola che non si sospenda il processo, in seguito all'istanza di rimessione, mentre è a fondamento dell'istituto il potere di decidere conferito al giudice che è estraneo agli interessi in gioco. Ma nell'innovare non si è tenuto conto degli eventuali abusi derivanti dalla riproposizione della richiesta su cui la Cassazione si sia già espressa con una declaratoria di inammissibilità o di rigetto. Ciò è quanto testimoniano le ordinanze dei Collegi triestini, nelle quali si sottolinea l'uso scopertamente dilatorio della richiesta avanzata ex artt. 46 e segg. del codice di procedura penale e finalizzata ad allontanare nel tempo la decisione di merito, con l'effetto d'una probabile prescrizione dei reati e di un inevitabile riflesso negativo sul precario stato di efficienza dell'amministrazione giudiziaria.

3.2. — La questione sollevata dalle due ordinanze, che denunciano l'effetto irrazionale dell'art. 47, comma 1, in relazione all'uso distorto della reiterazione dell'istanza di rimessione ex art. 49 del codice di procedura penale, è fondata alla luce dell'art. 3 della Costituzione.

L'equilibrio fra i principi di economia processuale e di terzietà del giudice è infatti solo apparente nella ponderazione codicistica, posto che il possibile abuso processuale determina la paralisi del procedimento, tanto da compromettere il bene costituzionale dell'efficienza del processo, qual è enucleabile dai principi costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale, e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali. Pienamente libero nella costruzione delle scansioni processuali, il legislatore non può tuttavia scegliere, fra i possibili percorsi, quello che comporti, sia pure in casi estremi, la paralisi dell'attività processuale, perché impedendo sistematicamente tale attività, mediante la riproposizione dell'istanza di rimessione, si finirebbe col negare la stessa nozione del processo e si contribuirebbe a recare danni evidenti all'amministrazione della giustizia.

Occorre, allora, rimuovere la fonte di tali rischi, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, primo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui fa divieto al giudice di pronunciare la sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la richiesta.

A parte il parametro inadeguato, costituito dall'art. 112, già oggetto di esame nella sentenza n. 460 del 1995, gli altri (artt. 25 e 101 della Costituzione) restano assorbiti nelle considerazioni esposte sopra.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui fa divieto al giudice di pronunciare la sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la richiesta di rimessione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il14 ottobre 1996.

Il Presidente: FERRI
Il redattore: GUIZZI
Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 otobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1694

N. 354

Sentenza 14-22 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato permanentemente impossibilitato, in modo assoluto, a comparire per legittimo impedimento dovuto a malattia irreversibile e non conseziente a che il dibattimento prosegua in sua assenza - Sospensione del dibattimento - Omessa previsione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 330/1994 - Violazione al principio di eguaglianza, del diritto di azione e di difesa della parte civile in analogia al caso di sospensione del processo per infermità di mente dell'imputato - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità.

(C.P.P., artt. 75, comma 3, 477, 486, 70 e 71). (Cost., artt. 3 e 112).

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. 486, 477, 70 e 71 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 30 ottobre 1995 dal pretore di Milano nel procedimento penale a carico di Saltini Alfonso, iscritta al n. 949 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 2 ottobre 1996 il giudice relatore Giuliano Vassalli.

Ritenuto in fatto

Il pretore di Milano, dopo aver premesso di procedere nei confronti di un imputato nato nel 1907 che presenta — come è stato accertato in sede di perizia medico-legale — una patologia grave, irreversibile ed evolutiva al punto da consentire «di ritenere che nel futuro il medesimo non possa presenziare in aula», ha sollevato, dopo numerosi rinvii del dibattimento, questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 112 della Costituzione, degli artt. 486, 477, 70 e 71 del codice di procedura penale «nella parte in cui non prevedono la sospensione del dibattimento in caso di imputato permanentemente impossibilitato in modo assoluto a comparire per legittimo impedimento dovuto a malattia irreversibile, la possibilità di assumere prove alle condizioni dell'art. 70 comma 2, la possibilità di adottare in esito sentenza di proscioglimento e di non doversi procedere e l'inapplicabilità dell'art. 75 comma 3 c.p.p. quanto alla parte civile». Rileva il giudice a quo che nel caso di specie non è consentito sospendere il giudizio né procedere ad alcuna attività dibattimentale, malgrado l'obbligo di fissare l'udienza di prosecuzione a data fissa, mentre l'avvenuta costituzione di parte civile appare priva di qualsiasi possibile esito e alternativa. Si determina, dunque, una situazione di «stallo» processuale anomala e irragionevole, in quanto sacrifica sia il principio di obbligatorietà della azione penale, sia il principio di eguaglianza, tenuto conto della più equilibrata soluzione data al caso simile dell'imputato che per infermità mentale non è in grado di partecipare coscientemente al processo, per il quale è invece consentito assumere prove a norma dell'art. 70, comma 2, cod. proc. pen. e adottare all'esito un pronuncia favorevole all'imputato.

Considerato in diritto

- 1. Chiamato a celebrare il dibattimento nei confronti di un imputato di età avanzata e che presenta patologie di gravità tale da rendere prevedibile che anche in futuro il medesimo non possa presenziare alla attività di udienza, il pretore di Milano, dopo alcuni rinvii disposti per impedimento dell'imputato, solleva, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli art. 486, 477, 70 e 71 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono: a) la sospensione del dibattimento in caso di imputato permanentemente impossibilitato a comparire per legittimo impedimento dovuto a malattia irreversibile; b) la possibilità di assumere prove alle condizioni previste dall'art. 70, secondo comma, cod. proc. pen.; c) la possibilità di adottare all'esito sentenza di proscioglimento e di non doversi procedere; d) l'inapplicabilità della disciplina dettata dall'art. 75, terzo comma, cod. proc. pen., quanto alla parte civile. A parere del giudice rimettente, infatti, l'impedimento irreversibile dell'imputato determinerebbe una «paradossale» situazione di stasi processuale che non consente alcun tipo di attività, malgrado l'obbligo di «fissare udienza di proseguimento a data fissa», rendendo al tempo stesso priva di esiti e alternative l'avvenuta costituzione di parte civile; il tutto, soggiunge il rimettente, con effetti tali da compromettere sia il principio di obbligatorietà dell'azione penale, sia quello di uguaglianza, a proposito del quale evoca la diversa e «più equilibrata» disciplina che regola il «caso affine» dell'imputato che per infermità mentale non sia in grado di partecipare coscientemente al processo e della quale si chiede, in sostanza, l'estensione alla ipotesi dedotta.
- 2. Il quesito che il giudice a quo sottopone quale tema dello scrutinio di costituzionalità si presenta, dunque, quanto mai composito sotto il profilo dei riferimenti normativi attinti da censura ed altrettanto variegato sul piano degli istituti che vengono ad essere coinvolti, richiedendosi a questa Corte un intervento manipolativo sul tessuto codicistico che rimodelli, sotto differenziati aspetti, la disciplina dell'impedimento a comparire dell'imputato (art. 486), la durata e la prosecuzione del dibattimento (art. 477), nonché il regime e gli effetti stabiliti dalla legge per l'ipotesi in cui l'imputato, per infermità mentale, non sia in grado di partecipare coscientemente al processo (artt. 70 e 71). Infine, nel dispositivo, l'ordinanza del giudice rimettente fa testuale riferimento all'art. 75, terzo comma, cod. proc. pen., lamentandone «l'inapplicabilità quanto alla parte civile», manifestamente intendendo, con questa sintetica locuzione, lamentare l'inapplicabilità, alle situazioni come quella denunciata, di una eccezione alla regola della sospensione del processo civile per l'azione risarcitoria quando l'azione stessa sia stata proposta in sede civile nei confronti dell'imputato dopo la costituzione di parte civile nel processo penale.

L'intera gamma dei petita va, pertanto, non solamente valutata nel suo complesso, ma anche analizzata in ciascuno dei singoli componenti, per verificare se ed in che misura un siffatto intervento rientri nei poteri spettanti a questa Corte e se, alla stregua delle differenziate ragioni che stanno al fondo delle censure, le stesse risultino in tutto o in parte fondate sulla base dei parametri dedotti.

Può subito rilevarsi, in linea generale, come il giudice a quo abbia posto quale fulcro della questione una pretesa affinità di situazioni che, invece, si appalesano fra loro del tutto eterogenee, tanto sul piano strutturale che su quello logico-sistematico. Dalla ordinanza di rimessione, infatti, traspare con chiarezza la pretesa di sovrapporre l'ipotesi dell'imputato che per malattia irreversibile sia legittimamente impedito a comparire sine die all'udienza, a quella dell'imputato che, per infermità mentale, non sia in grado di partecipare coscientemente al processo, al punto da ritenere automaticamente trasferibile per più profili la peculiare disciplina dettata per quest'ultima ipotesi anche alla prima. Ma è del tutto evidente che si tratta di situazioni non comparabili: altro è, infatti, l'incapacità di partecipare coscientemente al processo che ineluttabilmente compromette l'idoneità ad esercitare l'autodifesa e, dunque, giustifica la predisposizione di un composito e peculiare assetto normativo informato alla tutela della libertà di autodeterminazione dell'imputato (v. sentenza n. 281 del 1995), altro è l'impedimento a comparire, posto che una evenienza di tal genere può rappresentare, ma non necessariamente rappresenta, un semplice ostacolo all'esercizio del diritto di difesa, che l'imputato è posto in condizione di rimuovere esercitando la facoltà di rinuncia a presenziare al dibattimento. L'accoglimento della premessa da cui muove il giudice a quo comporterebbe, quindi, non l'armonizzazione di disciplina di fattispecie analoghe, ma la creazione ex novo di un regime eccezionale che invaderebbe l'area delle scelte che l'ordinamento riserva alla esclusiva sfera della discrezionalità legislativa. Deve pertanto ritenersi inammissibile la richiesta del giudice a quo volta ad introdurre nel sistema la previsione che il dibattimento sia sospeso «in caso di imputato permanentemente impossibilitato in modo assoluto a comparire per legittimo impedimento dovuto a malattia irreversibile», considerato anche a tal proposito che, generandosi per questa via una nuova ipotesi di sospensione del processo, si determinerebbe, come automatico effetto sul piano del diritto sostanziale, l'inserimento di un nuovo caso di sospensione del corso della prescrizione del reato e, quindi, la creazione di conseguenze penali contra reum che certamente è inibita a questa Corte (cfr., da ultimo, ordinanza n. 315 del 1996 e le ordinanze ivi richiamate).

Alle medesime conclusioni deve pervenirsi anche per ciò che concerne quella parte del petitum intesa a sollecitare l'adozione di una pronuncia additiva che consenta la possibilità di assumere prove alle condizioni previste dall'art. 70, secondo comma, cod. proc. pen., e di adottare all'esito «sentenza di proscioglimento o di non doversi procedere». Al di là, infatti, delle considerazioni già svolte in linea generale, va osservato che l'art. 70, comma 2, richiamato, poi, dall'art. 71, comma 4, cod. proc. pen., consente al giudice di assumere, a richiesta del difensore o del curatore speciale, le prove che possono condurre al proscioglimento dell'imputato, e, quando vi è pericolo nel ritardo, ogni altra prova richiesta dalle parti. Un regime, dunque, del tutto eccezionale e che si salda intimamente alla particolare situazione di impedita autodifesa in cui versa l'imputato che non è in grado di partecipare coscientemente al processo, ma che non può certo ritenersi replicabile per l'ipotesi di semplice impedimento a comparire, ove gli effetti preclusivi alla celebrazione dell'udienza vengono collegati anche ad una libera e consapevole scelta dell'imputato stesso. L'accoglimento di un simile petitum, dunque, lungi dal profilarsi come unica soluzione costituzionalmente imposta, finirebbe esso stesso per generare conseguenze di forte disarmonia sul piano degli equilibri del sistema, giacché introdurrebbe una non giustificata compressione del diritto alla prova delle restanti parti del processo.

3. — Le considerazioni sin qui svolte non possono invece valere per ciò che concerne l'ultimo dei profili che il giudice a quo ha dedotto a sostegno della pur sintetica ordinanza di rimessione. La situazione di «stallo» processuale che si determina nel caso in cui l'imputato, per malattia irreversibile, si trovi impossibilitato a comparire, effettivamente determina per la parte civile l'impossibilità di dare concreto seguito alla propria domanda risarcitoria, giacché, anche nell'ipotesi in cui ritenesse di optare per l'esercizio della azione civile in sede propria, il processo civile così introdotto sopporterebbe gli effetti sospensivi stabiliti dall'art. 75, comma 3, cod. proc. pen., non rientrando l'ipotesi di specie tra le «eccezioni previste dalla legge» che la norma stessa enuncia quali deroghe a quegli effetti.

Sotto il circoscritto profilo che viene qui in discorso, si appalesano, dunque, forti analogie tra la stasi del processo determinata dalla incapacità psichica dell'imputato e quella che scaturisce dall'impedimento a comparire dell'imputato il quale non consenta che il dibattimento prosegua in sua assenza, giacché entrambe le situazioni di paralisi processuale ineluttabilmente determinano una sostanziale sterilizzazione della azione civile esercitata nel

processo penale. Considerato, quindi, che nel primo caso l'art. 71, comma 6, cod. proc. pen., fa salvi i diritti della parte civile sancendo l'inapplicabilità dell'art. 75, comma 3, dello stesso codice e, dunque, consentendo il trasferimento della azione in sede civile senza che il relativo processo venga sospeso, si rivela fondata la doglianza del giudice a quo nella parte in cui sollecita l'adozione del medesimo regime anche nell'ipotesi che qui rileva. Come questa Corte ha infatti avuto modo di puntualizzare in una fattispecie del tutto analoga a quella oggetto del presente giudizio, ancorché riferita alla disciplina — peraltro a questi fini non difforme — dettata dal codice di rito previgente, wè certo che una stasi del processo che si accerti di durata indefinita ed indeterminabile, non possa non vulnerare il diritto di azione e di difesa della parte civile cui pure l'assetto del codice abrogato apprestava tutela, svincolandola dal processo penale nel caso di sospensione del processo per infermità di mente dell'imputato» (v. sentenza n. 330 del 1994). Con ciò il perturbamento del canone dell'uguaglianza, che il rimettente deduce come parametro, finisce per assumere nella specie connotazioni di ancor più incisivo risalto, in quanto intimamente correlato ad altro valore costituzionale, quale è il potere di agire a tutela dei propri diritti, che nell'ipotesi in esame risulta dunque compromesso in eguale misura.

Anche se il giudice a quo propone quindi, e come già si è detto, un articolato quesito inteso a rielaborare la disciplina dettata dal codice di rito per il caso di incapacità processuale, così da includervi anche l'ipotesi dell'imputato permanentemente impedito a comparire, il petitum che nella sostanza si intende perseguire mira più semplicemente ad iscrivere quest'ultima ipotesi, in aggiunta alla prima, fra le «eccezioni» che rendono inoperante il particolare regime dei rapporti tra azione civile e azione penale previsto dall'art. 75, comma 3, del medesimo codice.

Tale disposizione andrà pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua per contrasto con gli indicati principi costituzionali.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che la disciplina ivi contenuta non trovi applicazione nel caso di accertato impedimento fisico permanente che non permetta all'imputato di comparire all'udienza, ove questi non consenta che il dibattimento prosegua in sua assenza;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 486, 477, 70 e 71 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, dal pretore di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: VASSALLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1695

N. 355

Sentenza 14-22 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Miniere, cave e torbiere - Regione Lazio - Coltivazione - Vincoli ambientali imposti successivamente al legittimo inizio dell'attività estrattiva - Prosecuzione della coltivazione con l'onere per l'interessato di presentazione di un progetto corredato dallo studio di impatto ambientale - Rilascio del nulla osta da parte dell'autorità competente della gestione del vincolo - Legittimazione per il passato di un'attività sanzionata penalmente da una legge dello Stato - Erroneità delle premesse interpretative poste a fondamento della questione - Non fondatezza.

(Legge regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27, art. 39, commi 4 e 5). (Cost., artt. 25 e 117).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Enzo CHELI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, commi 4 e 5, della legge della Regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27 (Norme per la coltivazione delle cave e torbiere della Regione Lazio), promosso con ordinanza emessa il 28 giugno 1995 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Piero Mantoni ed altro, iscritta al n. 602 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 29 maggio 1996 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

Ritenuto in fatto

Nel corso del procedimento penale nei confronti di due persone imputate, tra l'altro, della contravvenzione di cui agli artt. 110 del codice penale e 1-sexies del d.-l. 25 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), aggiunto dalla legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431, per avere intrapreso e condotto un'attività di cava in un territorio sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge n. 431 del 1985, in quanto zona dichiarata di notevole interesse pubblico e ricompresa nel comprensorio della Valle del Tevere, il pretore di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 25 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, commi 4 e 5, della legge della Regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27 (Norme per la coltivazione delle cave e torbiere della Regione Lazio).

Tale legge, nel dettare una nuova disciplina dell'attività di coltivazione delle cave, prevede un regime transitorio per le attività di cava in corso al momento della entrata in vigore della legge stessa, e stabilisce, all'art. 39, comma 4, che in presenza di vincoli ambientali imposti successivamente al legittimo inizio della attività estrattiva, i lavori di coltivazione possano proseguire, restando, però, a carico dell'esercente l'onere di presentare entro novanta giorni, all'autorità competente in materia di tutela ambientale, un progetto corredato dallo studio di impatto ambientale. Per l'ipotesi di mancato rilascio del nulla-osta dell'autorità competente entro centottanta giorni dalla richiesta, il quinto comma dello stesso articolo prevede che i lavori di coltivazione delle cave debbano cessare e che l'interessato sia tenuto alla sistemazione dell'area.

Il giudice a quo, quanto alla rilevanza della questione, afferma di dover dare applicazione alle disposizioni ora indicate, sia perché l'attività di cavazione dovrebbe ritenersi, nella specie, legittimamente iniziata prima della imposizione del vincolo paesaggistico, avvenuta attraverso l'inserimento dell'area interessata nel comprensorio della Valle del Tevere, sia perché sarebbe stata tempestivamente proposta l'istanza di cui al comma 4 del citato art. 39, sulla quale la Regione si è poi riservata di provvedere, in attesa del parere della commissione regionale consultiva, ritenendo comunque sospeso il termine di centottanta giorni previsto dall'art. 39, comma 5. Dall'applicazione di tali disposizioni, ad avviso del giudice remittente, discenderebbe la liceità della prosecuzione dell'attività e risulterebbe preclusa qualsiasi valutazione di compromissione ambientale, in contrasto con l'interpretazione delle sezioni unite della Corte di cassazione, secondo la quale, viceversa, spetterebbe al giudice accertare, ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 1-sexies, se sia o meno già avvenuta una compromissione dell'ambiente e si sia già verificato un danno ambientale.

Né la rilevanza della questione potrebbe ritenersi esclusa sulla base del rilievo che sulla istanza presentata dall'imputato non sia ancora intervenuto un provvedimento della Regione; un provvedimento di diniego renderebbe illecita la prosecuzione dei lavori de futuro, ma non anche dei lavori pregressi, dei quali si controverte, che risulterebbero dalla norma stessa retroattivamente autorizzati e quindi resi leciti.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo osserva che le disposizioni impugnate, proprio perché renderebbero lecite condotte sanzionate penalmente dalla legislazione statale, si porrebbero in contrasto con la previsione generale di cui agli artt. 117 e 25, secondo comma, della Costituzione, per i quali solo lo Stato può legiferare in materia penale.

Considerato in diritto

1. — Il pretore di Roma dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 25 e 117 della Costituzione, dell'art. 39 della legge della Regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27 (Norme per la coltivazione delle cave e delle torbiere della Regione Lazio), il quale prevede che, in presenza di vincoli ambientali imposti successivamente al legittimo inizio dell'attività estrattiva, i lavori di coltivazione proseguano, restando a carico dell'interessato l'onere di presentare all'autorità competente alla gestione del vincolo, entro il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, un progetto corredato dallo studio di impatto ambientale (comma 4), e che, solo in caso di mancato rilascio del nulla-osta entro centottanta giorni dalla richiesta, i lavori cessino e l'interessato provveda alla sistemazione dell'area (comma 5).

Ad avviso del giudice a quo, le disposizioni censurate, in quanto riferibili a vincoli paesaggistici imposti prima della loro entrata in vigore, sarebbero lesive degli artt. 25 e 117 della Costituzione, poiché renderebbero lecita per il passato un'attività sanzionata penalmente dalla legge dello Stato (art. 1-sexies del d.-1. 25 giugno 1985, n. 312, aggiunto dalla legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431).

2. — La questione è infondata, perché muove da premesse interpretative che non possono essere a pieno condivise.

L'ordinanza di rimessione si basa, in punto di diritto, sulla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione 7 marzo 1992, Midolini, il cui contenuto viene inteso nel senso che, in relazione ad attività di coltivazione di cava legittimamente iniziata prima della entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, o comunque prima della imposizione di un vincolo paesaggistico, e proseguita successivamente, il giudice dovrebbe accertare, ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 1-sexies del d.-l. 25 giugno 1985, n. 312, aggiunto dalla legge n. 431 del 1985, se vi sia stata o meno compromissione ambientale. Da una simile premessa l'ordinanza trae la conseguenza che la legge regionale, consentendo la prosecuzione dell'attività estrattiva fino al completamento del complesso procedimento in essa previsto, violerebbe la riserva statale in materia penale, poiché precluderebbe al giudice la valutazione che la legge gli affida.

Come si è detto, però, tali interpretazioni della sentenza delle sezioni unite e della legge regionale, date dal giudice a quo, non appaiono esatte.

La Corte di cassazione, nella sentenza del 7 marzo 1992, nell'affrontare il problema derivante dalla assenza di una disciplina transitoria per l'ipotesi di vincoli paesaggistici sopravvenuti al legittimo inizio di attività di cavazione, lo ha risolto sulla base della netta distinzione tra lavori autorizzati ma non ancora iniziati e lavori autorizzati e già iniziati. In relazione ai primi, l'imposizione del vincolo preclude la possibilità di dare inizio all'attività prima di una specifica autorizzazione proveniente dall'autorità preposta alla tutela del paesaggio; in relazione ai secondi, il sopravvenire del vincolo non determina, ipso iure, né la caducazione del provvedimento autorizzatorio già assentito, né l'illiceità della prosecuzione dell'attività di cavazione. In tali casi, infatti, la valutazione se la prosecuzione dei lavori legittimamente iniziati possa determinare l'aggravarsi di un danno ambientale non può che essere rimessa alla pubblica amministrazione, che è dotata dei poteri di sospensione dei lavori e di revoca delle autorizzazioni.

Secondo la sentenza richiamata dal giudice a quo, discernere se l'attività già compiuta al sopravvenire del vincolo abbia determinato un pregiudizio irreversibile del bene protetto, ovvero se questo possa subire danni ulteriori, non è compito che si addica al giudice, in considerazione della molteplicità degli interessi coinvolti e della esigenza di certezza, particolarmente stringente in materia penale. Ed in effetti, il compito del giudice penale deve essere limitato all'accertamento, ancorato ad un parametro preciso ed oggettivo, se, nel momento in cui il vincolo paesaggistico è entrato in vigore, vi sia già stata una reale e rilevante modificazione dell'ambiente. L'ulteriore valutazione della incidenza della prosecuzione dei lavori di cavazione sul paesaggio e la scelta degli strumenti più appropriati di salvaguardia oltrepassa la competenza del giudice penale ed investe appieno i poteri e i doveri di ponderazione propri dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo ambientale.

L'anzidetto criterio di ripartizione delle competenze tra giudice penale e pubblica amministrazione, appare a questa Corte ragionevole, pur nella consapevolezza dell'esistenza di indirizzi giurisprudenziali differen-ziati. Si versa, infatti, in una materia in cui la già avvenuta alterazione dell'ambiente nel legittimo esercizio di un'attività produttiva, richiede, proprio al fine di una migliore tutela dell'ambiente stesso, strumenti di intervento flessibili ed adeguati (quali ad esempio la temporanea sospensione dei lavori, ovvero l'adozione di prescrizioni puntuali tese ad alleviare l'impatto delle opere, ovvero ancora la revoca immediata nei casi in cui appaia più manifesto l'aggravarsi del danno all'ambiente), dei quali il giudice penale non dispone.

Peraltro, affinché tale riparto di compiti e funzioni risulti equilibrato e conforme all'assetto dell'insieme dei valori costituzionali coinvolti (certezza delle fattispecie incriminatrici, contenimento della discrezionalità del giudice penale in presenza di valutazioni complesse, ma anche tutela efficace del paesaggio e dell'ambiente a fronte di un legittimo esercizio di attività economiche), la pubblica amministrazione è costituzionalmente vincolata, al di là della disciplina posta dalle leggi che regolano in via generale i procedimenti di controllo, ad impiegare con prontezza e sollecitudine tutti gli strumenti repressivi e di salvaguardia dei quali dispone, quando se ne ravvisi la necessità (v., ad esempio, art. 8 della legge n. 1497 del 1939).

3. — La legge regionale, di cui si controverte, innova occorre sottolinearlo una precedente legge della stessa Regione, che già prevedeva, ai fini dell'autorizzazione dell'attività di cavazione, uno scrutinio, da parte dell'amministrazione, circa l'impatto ambientale e paesaggistico di tale attività (legge reg. 16 gennaio 1980, n. 1, Norme per la coltivazione di cave e torbiere nella Regione Lazio).

L'impugnato art. 39 della legge regionale n. 27 del 1993, nel regolamentare, nell'ambito di una disciplina complessiva della coltivazione delle cave, un procedimento finalizzato all'adozione di un eventuale provvedimento di revoca, per il caso che un vincolo ambientale sia stato imposto successivamente al legittimo inizio dell'attività (provvedimento che può intervenire anche nelle forme del silenzio-diniego, trascorsi centottanta giorni dalla presentazione della domanda da parte dell'interessato), altro non fa se non organizzare il doveroso esercizio delle competenze della Regione nella materia interessata dal vincolo. Non si tratta, quindi, di una legge regionale di sanatoria indiscriminata, volta a rendere retroattivamente lecite condotte penalmente sanzionate, in quanto presupposto delle fattispecie da essa regolate è il legittimo inizio dell'attività di cavazione, da intendersi, però, lo si è detto, come già intervenuta e rilevante modificazione dell'ambiente, che segna il discrimine tra valutazione rimessa alla pubblica amministrazione competente e illecito penale.

In considerazione dei fondamentali valori coinvolti nella materia disciplinata dalle disposizioni censurate, si deve sottolineare, da una parte, che la legge regionale non fa venir meno i concorrenti poteri di salvaguardia e di tutela del paesaggio che spettano comunque alla Regione, e, dall'altra, che, essendo il procedimento ordinato secondo scansioni temporali rigorose, lo spirare del termine stabilito per il suo compimento comporta il formarsi di un provvedimento di diniego e, nell'ipotesi del protrarsi dell'attività di cavazione, la sicura configurabilità del reato previsto dall'art. 1-sexies del decreto-legge n. 312 del 1985, aggiunto dalla legge di conversione n. 431 del 1985.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, commi 4 e 5, della legge della Regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27 (Norme per la coltivazione delle cave e delle torbiere della Regione Lazio), sollevata, in riferimento agli artt. 25 e 117 della Costituzione, dal pretore di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

Il Presidente: CHELI

Il redattore: MEZZANOTTE
Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1696

N. 356

Sentenza 14-22 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Inosservanza delle norme in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari - Induzione in errore dell'acquirente sulle caratteristiche del prodotto - Trattamento sanzionatorio penale e amministrativo - Presunta determinazione dell'abrogazione implicita per incompatibilità della fattispecie contravvenzionale - Esigenza di riferimento alla giurisprudenza comune e a quella prevalente della Corte di cassazione - Improprio tentativo di ottenere dalla Corte costituzionale l'avallo a favore di un interpretazione contro un'altra interpretazione con indifferenza in ordine alla difesa dei principi e delle regole costituzionali - Inammissibilità.

(D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, artt. 18, comma 2, e 29, comma 2). (Cost., art. 76).

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. 18, comma 2, e 29, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 (Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari), promosso con ordinanza emessa il 7 ottobre 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Asti nel procedimento penale a carico di Dinaro Vincenzo, iscritta al n. 926 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1996; Udito nella camera di consiglio del 10 luglio 1996 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento penale a carico di un soggetto, indagato della contravvenzione di cui all'art. 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283 — per avere, nella qualità di titolare di esercizio commerciale, posto in vendita arance con «l'impropria denominazione di biologiche, tale da sorprendere la buona fede e da indurre in errore gli acquirenti circa la loro qualità» — il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura circondariale di Asti solleva, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 2, e 29, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 (Attuazione delle direttive 89/395/ CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari), «nella parte in cui abrogano (parzialmente) l'art. 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283, in contrasto con l'art. 2, punto d), della legge 29 dicembre 1990, n. 428».

Il giudice rimettente riferisce, in fatto, che presso l'esercizio commerciale era stato prelevato un campione di arance, esposte in vendita con un cartello collocato nella vetrina e recante la dicitura «arance biologiche di produzione propria», e che all'analisi era stata evidenziata la presenza nell'alimento di residui di imazalil, principio attivo ad azione fungicida, in concentrazione superiore al limite (0,010 mg/Kg) tollerato dall'ordinanza ministeriale 18 luglio 1990 e successive modificazioni.

Ravvisata quindi la configurabilità del reato di cui all'art. 13 citato, il giudice a quo dubita della vigenza della suddetta norma, dal momento che il decreto legislativo n. 109 del 1992 ha introdotto una fattispecie di illecito amministrativo (artt. 2, comma 1, e 18, comma 2) «che pare adattarsi perfettamente» all'ipotesi sottoposta al suo esame. Infatti di tale decreto l'art. 2, comma 1, stabilisce che «l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari non devono indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto» (tali essendo, in particolare, la natura, l'identità, la qualità, la composizione, la quantità, la durabilità, il luogo di origine o di provenienza, il modo di ottenimento o di fabbricazione del prodotto) e l'art. 18, comma 2, punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria (da lire 1,5 a lire 9 milioni) la violazione di quel precetto.

Ritiene, quindi che il contestato reato dovrebbe essere ormai depenalizzato perché sostituito con la nuova sanzione amministrativa, nonostante che parte della giurisprudenza sostenga la tesi opposta.

In proposito ricorda che il previgente d.P.R. 18 maggio 1982, n. 322, relativo all'etichettatura dei prodotti alimentari, introducendo, con l'art. 2, un divieto di pubblicità ingannevole sanzionato in via amministrativa ai sensi del successivo art. 16, aveva risolto ogni problema di interferenza con il precetto penale di cui all'art. 13 della legge del 1962, mediante l'espressa clausola di riserva penale («salvo che il fatto costituisca reato») contenuta nel primo comma dello stesso art. 16.

Analoga salvezza del precetto penale non si rinviene, invece, nell'ipotesi in esame. Infatti nel decreto n. 109 del 1992, mentre siffatta clausola è collocata in apertura al comma 1 dell'art. 18, che contempla in generale l'illecito amministrativo derivante dall'inosservanza delle nuove norme e ne indica le sanzioni amministrative, la stessa formula di salvezza della fattispecie penale non è ripetuta al comma 2 dello stesso art. 18, che reca la sanzione specifica per la violazione del precetto di cui all'art. 2 del decreto medesimo.

D'altra parte, affermare la perdurante vigenza della norma penale (art. 13 della legge n. 283 del 1962) significherebbe svuotare la portata sanzionatoria della prima delle norme impugnate (art. 18, comma 2) che verrebbe così limitata alle violazioni «meramente formali» non riconducibili alla previsione del citato art. 13. Ma ciò determinerebbe l'irragionevolezza del quadro normativo, perché le infrazioni «formali» sarebbero punite dall'art. 18, comma 2, impugnato, con una sanzione amministrativa pecuniaria di rilevante entità (da lire 6 a lire 36 milioni), mentre le più gravi infrazioni «sostanziali» attinenti al divieto di pubblicità ingannevole sarebbero punite, dall'art. 13 citato, con l'ammenda da lire 600.000 a lire 15 milioni, che rappresenta, pur nella permanenza di un illecito penale — per il quale, peraltro, è ammessa l'oblazione ex art. 162 del codice penale — una sanzione più lieve in termini di «afflittività concreta, intesa come incidenza reale sul patrimonio del responsabile».

Conclusivamente, ad avviso del giudice a quo, le norme impugnate avrebbero determinato l'abrogazione implicita per incompatibilità (così come prevede l'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 1992) della fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 13 della legge n. 283 del 1962, non essendo per di più invocabile, nella specie, il particolare regime ricavabile dall'art. 9, comma 3, della legge n. 689 del 1981 — per il quale ai fatti previsti dagli artt. 5, 6, 9 e 13 della legge n. 283 del 1962 «si applicano in ogni caso le disposizioni penali in tali articoli previste, anche quando i fatti stessi sono puniti da disposizioni amministrative che hanno sostituito disposizioni penali speciali» — nel senso in cui alcuni l'hanno interpretato, come deroga al principio di specialità (indicato nel primo comma dello stesso art. 9), valevole anche rispetto alle fattispecie di illecito amministrativo introdotte successivamente alla legge di depenalizzazione n. 689 del 1981.

Tutto ciò premesso, dovendosi applicare il principio di specialità ex art. 9, primo comma, citato (e non operando invece la deroga a detto principio enunciata nel terzo comma) al rapporto tra la fattispecie penale di cui all'art. 13 della legge del 1962 e la fattispecie di illecito amministrativo di cui all'art. 18 impugnato, e dovendosi quindi ritenere implicitamente abrogata la prima di tali norme per effetto della seconda, il giudice a quo formula le censure ritenendo le norme impugnate — così come da lui interpretate — in contrasto con l'art. 76 della Costituzione perché inosservanti della legge 29 dicembre 1990, n. 428 che, nel conferire delega al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie, all'art. 2 autorizza l'introduzione di sanzioni amministrative e penali «salve le norme penali vigenti»; tra queste va certamente ricompreso anche l'art. 13 della legge del 1962.

2. — Quanto al requisito della rilevanza, il giudice rimettente mostra di essere consapevole che, in caso di una pronuncia di accoglimento della Corte, egli sarebbe comunque tenuto ad applicare le norme più favorevoli, pur dichiarate incostituzionali, in virtù del principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli all'indagato. Ma osserva che, non potendo esistere nell'ordinamento «zone franche» sottratte al controllo di costituzionalità, la pronuncia della Corte potrebbe comunque incidere sulla formula di proscioglimento o di archiviazione e sull'iter argomentativo della decisione. Infatti, pur non mutando gli effetti pratici del provvedimento da adottare nel giudizio a quo, e cioè l'accoglimento della richiesta di archiviazione del pubblico ministero, «non vi sarebbe però perfetta coincidenza tra i parametri normativi e i passaggi argomentativi del decreto di archiviazione emesso senza promuovere il giudizio incidentale di costituzionalità e quelli del decreto di archiviazione emesso all'esito (favorevole) di tale giudizio». Permarrebbe, pertanto, la rilevanza delle proposte questioni di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

- 1.1. Il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Asti dubita della legittimità costituzionale degli articoli 18, comma 2, e 29, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 (Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari), in quanto essi, contrastando con l'art. 2, punto d), della legge-delega 29 dicembre 1990, n. 428, violerebbero l'art. 76 della Costituzione.
- 1.2. La vigente situazione normativa nella quale è posta la presente questione di costituzionalità, attinente alla repressione della pubblicità ingannevole in materia di commercio di sostanze alimentari, può essere ricostruita sulla base di tre testi normativi.
- a) L'art. 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande) prevede come reato, sanzionato con la pena dell'ammenda, il fatto di offrire in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni, o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose.
- b) In attuazione di direttive comunitarie in materia, la legge 29 dicembre 1990, n. 428 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee legge comunitaria per il 1990), attribuiva al Governo poteri legislativi delegati, stabilendo all'art. 2, lettera d), quale principio e criterio generale, che «saranno previste, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, salve le norme penali vigenti, norme contenenti le sanzioni amministrative e penali, o il loro adeguamento, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi, nei limiti, rispettivamente, della pena pecuniaria fino a lire 100 milioni, dell'ammenda fino a lire 100 milioni e dell'arresto fino a tre anni, da comminare in via alternativa o congiunta».
- c) L'art. 18, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, emanato in esecuzione della predetta delega legislativa, prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da lire sei milioni a lire trentasei milioni di lire per le ipotesi indicate dall'art. 2 del medesimo testo normativo, cioè (comma 1) per l'«etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari» che inducano «in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto e precisamente sulla natura, sulla identità, sulla qualità, sulla composizione, sulla quantità, sulla durabilità, sul luogo di origine o di provenienza, sul modo di ottenimento o di fabbricazione del prodotto stesso». Infine, l'art. 29, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 109 del 1992 dispone (oltre all'abrogazione della precedente disciplina della materia contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1982, n. 322) l'abrogazione

di «tutte le disposizioni in materia di etichettatura, di presentazione e di pubblicità dei prodotti alimentari e relative modalità, diverse o incompatibili con quelle previste dal presente decreto, ad eccezione di quelle contenute nei regolamenti comunitari e nelle norme di attuazione di direttive comunitarie relative a singole categorie di prodotti».

In questo quadro, il giudice rimettente ritiene che la normativa richiamata in c) abbia abrogato la norma penale indicata in a), con ciò violando il principio e criterio generale della salvaguardia delle norme penali vigenti, salvaguardia disposta dalla legge-delega menzionata in b). Su questa base — nella quale non entrano a far parte elementi di diritto dell'Unione europea, le direttive disposte dalla quale tacendo in ordine alla natura delle sanzioni nazionali da prevedersi per il commercio dei prodotti non conformi alle direttive stesse — si richiede, in base all'art. 76 della Costituzione, una pronuncia d'incostituzionalità delle norme denunciate, nella parte in cui esse abrogherebbero l'art. 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283, in contrasto con l'art. 2, punto d), della legge 29 dicembre 1990, n. 428.

- 2. La questione d'incostituzionalità così proposta è inammissibile.
- 2.1. L'argomentazione del giudice rimettente si incentra sulla pretesa valenza abrogatrice propria delle norme impugnate, rispetto alla norma penale contenuta nell'art. 13 della legge del 1962. I dubbi di incostituzionalità sollevati stanno o cadono su questo punto.

L'ordinanza che propone la questione, discostandosi da un opposto orientamento pur presente nella giurisprudenza comune e largamente prevalente in quello della Corte di cassazione, argomenta l'effetto abrogativo anzidetto osservando innanzitutto che le ipotesi di illecito previste dall'art. 2 del decreto legislativo del 1992, cui rinvia l'impugnato art. 18 determinandone le sanzioni, si sovrappongono in gran parte — e sicuramente con riguardo all'ipotesi d'illecito che è oggetto del giudizio a quo — a quelle descritte nell'art. 13 della legge del 1962. Si determinerebbe così un caso di abrogazione secondo le regole generali e secondo il disposto particolare dell'art. 29, comma 2, del medesimo decreto legislativo del 1992, che dispone tale effetto per tutte le disposizioni «diverse o incompatibili». Inoltre, si fa valere la circostanza che il comma 2 dell'art. 18, prevedendo la sanzione amministrativa per le infrazioni alle disposizioni dell'art. 2, non ripete (a differenza di quanto disposto dall'art. 16, comma 1, dell'abrogato d.P.R. n. 322 del 1982) la formula, contenuta invece nel primo comma dello stesso articolo, «salvo che il fatto costituisca reato». Da tale omissione — argomenta il giudice rimettente — devesi pertanto presumere la volontà del legislatore di escludere la «riserva penale» per le ipotesi previste, in relazione all'art. 2, dall'impugnato comma 2 dell'art. 18. A ciò si aggiunge la considerazione che, a voler ritenere perdurante la vigenza della norma penale del 1962, si svuoterebbe la portata del comma 2 dell'art. 18 del decreto legislativo del 1992, il quale risulterebbe applicabile soltanto a infrazioni meramente formali non riconducibili alla previsione della norma anteriore, con conseguenze — oltretutto — incongrue circa l'entità delle pene applicabili rispettivamente alle «violazioni sostanziali» e a quelle esclusivamente «formali».

Da queste osservazioni, il giudice rimettente trae ragione per ritenere che le violazioni in tema di pubblicità ingannevole di prodotti alimentari e, in particolare, quella contestata nel giudizio a quo, integrino oggi l'illecito amministrativo previsto dagli artt. 2 e 18, comma 2, del decreto legislativo del 1992, e non più il reato previsto dall'art. 13, comma 2, della legge del 1962.

3. — Senonché, a tale ricostruzione normativa è possibile contrapporne un'altra che conduce a esiti opposti — la perdurante vigenza della norma penale dell'art. 13 della legge del 1962 — con argomenti almeno altrettanto plausibili.

È vero che tra le norme del 1962 e del 1992 c'è una sovrapposizione di fattispecie (peraltro non assoluta). Ma perché se ne possa dedurre l'incompatibilità e affermare l'abrogazione della norma più risalente a opera della più recente, occorrerebbe innanzitutto presupporre l'esclusione del concorso, nel caso in questione, di illecito penale e di illecito amministrativo (e quindi delle norme che prevedono l'uno e l'altro). L'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689, che disciplina il concorso tra norme e tra illeciti nell'ambito della «depenalizzazione» disposta da tale legge, non risolve il problema con evidenza. La sua formulazione riflette le perplessità del legislatore, documentate dai lavori preparatori, e alimenta le divergenze dei commentatori sul problema: un problema interpretativo la cui soluzione non spetta alla Corte costituzionale e che — si potrebbe aggiungere — il giudice rimettente, chiedendo la dichiarazione d'incostituzionalità delle norme impugnate non totale ma soltanto «nella parte in cui abrogano» la precedente disciplina penale, sembra implicitamente risolvere nel senso della possibilità di concorso.

A ciò si aggiunga, da un lato, che la formula del terzo comma dell'art. 9 della citata legge n. 689 — là dove stabilisce che, ai fatti previsti da alcuni articoli della legge n. 283 del 1962 (tra cui l'art. 13, che rileva nella presente questione), «si applicano in ogni caso le disposizioni penali in tali articoli previste», anche quando gli stessi fatti sono puniti da altre disposizioni con sanzioni amministrative — è perfettamente compatibile con il concorso degli illeciti, nonché con il cumulo delle sanzioni; e, dall'altro, che lo stesso potrebbe dirsi in relazione, precisamente,

alla lettera della legge di delegazione (art. 2, lettera d), della legge n. 428 del 1990) che si assume violata, là dove essa prescrive che «si facciano salve le norme penali vigenti» e si delega il Governo a stabilire sanzioni amministrative e penali «in via alternativa o congiunta».

Un'altra possibilità — anch'essa nel senso della perdurante vigenza della risalente norma penale — è offerta poi dall'interpretazione complessiva dell'art. 18 (impugnato nel suo secondo comma), potendosi sostenere che la clausola con la quale esso si apre («Salvo che il fatto costituisca reato») si riferisca non solo alle ipotesi indicate al primo comma, ma a tutte quelle previste in tale articolo, il quale determina esaustivamente il sistema delle sanzioni alle infrazioni concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari. Secondo questo modo di vedere, il primo comma stabilirebbe una norma di portata generale, mentre il secondo — in relazione a ipotesi specifiche, valutate dal legislatore come più gravi — non delineerebbe un sistema alternativo, ma si limiterebbe a prevedere pene amministrative più pesanti rispetto a quelle indicate nel primo comma. Il silenzio della norma contenuta nel secondo comma circa la clausola di «riserva penale» — silenzio che il giudice rimettente giudica essere solida base per un'interpretazione a contrariis — potrebbe apparire così un argomento privo di consistenza, valendo la riserva affermata in generale nel primo comma. Perciò anche il raffronto, operato dal giudice rimettente, con la diversa formulazione dell'art. 16, primo comma, del d.P.R. n. 322 del 1982 — che conteneva la clausola di riserva — non risulterebbe in alcun modo probante. Tanto più, occorre aggiungere, che quest'interpretazione complessiva dell'art. 18 corrisponderebbe all'indicazione contenuta nella legge di delegazione, essendo principio di evidenza, tale da non richiedere spiegazioni, che il decreto delegato debba essere interpretato innanzitutto alla luce della delega del cui svolgimento esso è il risultato.

Infine, assume rilievo anche la circostanza che questa conclusione si porrebbe in linea col già ricordato art. 9 della legge n. 689 del 1981 il quale, dopo aver affermato il «principio di specialità» nella concorrenza tra disposizioni penali e disposizioni che prevedono sanzioni amministrative per la medesima infrazione, al terzo comma stabilisce che «ai fatti puniti dagli artt. 5, 6, 9 e 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283... si applicano in ogni caso le disposizioni penali in tali articoli previste, anche quando i fatti stessi sono puniti da disposizioni amministrative che hanno sostituito disposizioni penali speciali». Tale disposizione vale a indicare la volontà del legislatore di ribadire, anzi rafforzare il rilievo della legge del 1962 nella tutela della veridicità dell'informazione nel settore del commercio alimentare e nella punizione degli illeciti relativi, rilievo che verrebbe negato, pur in assenza di univoci elementi giustificativi, dall'interpretazione abrogante assunta dal giudice rimettente per formulare la presente questione di costituzionalità. Né varrebbe in contrario rilevare che la disposizione del terzo comma dell'art. 9 citato dovrebbe intendersi rivolta soltanto alla disciplina della collisione tra norme anteriori alla legge n. 689 del 1981, poiché, altrimenti, le si attribuirebbe l'efficacia di «norma sulle fonti» legislative, dunque un'impropria efficacia superiore a quella tipica delle leggi ordinarie. Assegnare a una norma legislativa il valore di elemento interpretativo di una norma successiva, in mancanza di una sempre possibile deroga o abrogazione da parte di altre leggi, non equivale affatto ad attribuirle un rango diverso da quello che le è proprio nel sistema delle fonti.

Ove si seguissero queste linee interpretative, infine, anche il riferimento al denunciato art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 1992, che dispone l'abrogazione di tutte le disposizioni in materia di etichettatura, di presentazione e di pubblicità dei prodotti alimentari e relative modalità, incompatibili ma anche semplicemente diverse da quelle previste nel decreto stesso, perderebbe di valore. L'art. 18, così interpretato in ordine alla salvaguardia delle precedenti norme penali, costituirebbe deroga alla regola abrogativa generale disposta in tale art. 29.

4. — Nel quadro delle norme e delle loro interpretazioni così esposto, due posizioni si fronteggiano dunque: la prima — risultante incidentalmente da una pronuncia della Corte di cassazione e assunta dal giudice rimettente come premessa della presente questione d'incostituzionalità — afferma l'avvenuta abrogazione dell'art. 13 della legge n. 283 del 1962 a opera degli artt. 18, comma 2, e 29, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 1992; la seconda — accolta da altra e più numerosa giurisprudenza, di merito e di legittimità — ritiene viceversa la perdurante vigenza della prima norma, pur in presenza di quelle successive, sottraendo così alla questione d'incostituzionalità sollevata la sua premessa. Entrambe queste posizioni, come si è mostrato, non mancano di argomenti interpretativi a loro sostegno.

In questa situazione, la richiesta pronuncia d'incostituzionalità risulta ingiustificata. In linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali. Ora, nel caso di specie, argomenti e precedenti giurisprudenziali non mancano a dimostrazione che il risultato al quale il giudice rimettente mira e ch'egli considera dovuto per ragioni costituzionali — la perdurante vigenza della norma del 1962 — può essere raggiunto sulla base dell'interpretazione delle norme vigenti, senza involgere la questione di legittimità costituzionale delle norme del 1992.

Il caso in esame presenta inoltre questa singolarità: di nascere in presenza di un contrasto interpretativo interno alla giurisprudenza comune, al di là del quale, però, vi è convergenza sul risultato cui si mira e che è ritenuto conforme alla Costituzione. La divergenza riguarda soltanto le vie da percorrere: l'una richiede una previa declaratoria d'incostituzionalità; l'altra implica semplici operazioni interpretative di norme legislative. La questione di costituzionalità proposta tende così a configurarsi come un improprio tentativo per ottenere dalla Corte costituzionale l'avallo a favore di un'interpretazione, contro un'altra interpretazione, senza che da ciò conseguano differenze in ordine alla difesa dei principi e delle regole costituzionali, ciò in cui, esclusivamente, consiste il compito della giurisdizione costituzionale.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 2, e 29, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 (Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Asti, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

Il Presidente: Ferri Il redattore: Zagrebelsky Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1697

N. 357

Sentenza 14-22 ottobre 1996

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Elezioni - Regione Calabria - Elettorato passivo - Giudizio sui ricorsi in tema di ineleggibilità ed incompatibilità promossi dai cittadini elettori nei confronti dei consiglieri regionali indipendentemente dalla pendenza presso il Consiglio regionale del relativo procedimento amministrativo - Presunta invasione della sfera di competenza regionale a seguito di decisione di un organo giurisdizionale dello Stato (tribunale) - Riferimento alla sentenza della Corte n. 235/1989 - Autonomia dell'azione di fronte al giudice - Esistenza di interessi di ordine generale - Diversità di livello, di finalità, di forme e di competenze tra azione di fronte all'autorità giudiziaria e la procedura di fronte al Consiglio regionale - Spettanza allo Stato.

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 Calabria, notificato il 22 maggio 1996, depositato in cancelleria l'11 giugno 1996, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della sentenza n. 503 del 6-14 marzo 1996 del Tribunale di Catanzaro che ha dichiarato la decadenza del consigliere regionale Pietro Fuda ed ha proclamato l'elezione del primo dei non eletti Francesco G. Minniti, iscritto al n. 18 del registro conflitti 1996;

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

Udito nell'udienza pubblica del 1 ottobre 1996 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'avvocato Raffaele Mirigliani per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Plinio Sacchetto per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 22 maggio 1996 al Presidente del Consiglio dei Ministri nella sua sede, la Regione Calabria solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla sentenza n. 503 del 6-14 marzo 1996 del Tribunale di Catanzaro di cui chiede l'annullamento.

Premette in fatto che, con deliberazione n. 77 del 26 febbraio 1996, il Consiglio regionale, in accoglimento della istanza proposta da un cittadino elettore, aveva contestato ad un consigliere regionale (sig. Pietro Fuda) il ricorrere della causa di incompatibilità per lite pendente prevista dall'art. 7, comma terzo e seguenti, della legge 23 aprile 1981, n. 154 ed aveva, all'uopo, concesso al predetto consigliere dieci giorni di tempo per formulare osservazioni o per eliminare la causa di incompatibilità in questione. Successivamente, con deliberazione n. 81 del 14 marzo 1996 lo stesso Consiglio regionale, preso atto che il consigliere aveva «eliminato la sua condizione di incompatibilità per lite pendente», aveva confermato la elezione di questi a consigliere regionale.

Nello stesso tempo, il Tribunale di Catanzaro, cui era stata prospettata e documentata la pendenza della procedura amministrativa di cui si è detto, adito da altro cittadino elettore per la medesima causa di incompatibilità, aveva con sentenza n. 503 del 6-14 marzo 1996 dichiarato la decadenza del consigliere Fuda e proclamato la elezione del primo dei non eletti, sig. Francesco G. Minniti.

Ciò stante, la Regione ricorrente ritiene tale sentenza invasiva della propria competenza in materia di convalida elettorale dei consiglieri regionali.

Ricordato che la legge n. 154 del 1981 ha riordinato l'intero sistema delle ineleggibilità e delle incompatibilità in vista «del superamento degli inutili rigorismi e delle irragionevolezze della precedente legislazione», che mortificavano in modo ingiustificato e sproporzionato il responso elettorale e il diritto di elettorato passivo costituzionalmente garantito, la ricorrente osserva che tra le innovazioni essenziali deve essere considerata l'introduzione della fase del procedimento amministrativo che si svolge per la contestazione ed eventuale rimozione di quelle cause ostative che costituiscono semplici fonti di pericolo per il corretto esercizio delle funzioni dell'eletto, senza incidere sulla regolarità del procedimento elettorale.

La Regione non ignora la giurisprudenza ordinaria, la quale ha ritenuto, pur dopo l'entrata in vigore della nuova legge, la permanenza dell'azione diretta (c.d. popolare) in sede giurisdizionale, per la declaratoria della decadenza, prevista dall'art. 9-bis del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, ma ritiene che il sistema normativo debba essere interpretato nel senso che, qualora il procedimento amministrativo sia, come nella specie, instaurato — e sia quindi eliminato il rischio che il procedimento non venga nemmeno avviato o ne sia rimessa la conclusione al solo organo amministrativo — in tal caso l'azione diretta diventa improponibile o, se già proposta, improcedibile sino all'esito del procedimento amministrativo innanzi al Consiglio regionale.

Diversamente, si avrebbe invasione della sfera di competenza regionale, garantita dall'art. 115 della Costituzione, per un «aspetto essenziale attinente alla costituzione, all'autoorganizzazione e al funzionamento» di propri organi, nonché violazione dell'art. 51 della Costituzione, che tutela l'elettorato passivo e l'esercizio delle cariche elettive in presenza dei requisiti di legge, essendosi il Tribunale rifiutato di considerare la pendenza del procedimento amministrativo di cui all'art. 7 citato e di consentirne la conclusione, «salvo il successivo intervento dell'autorità giudiziaria» che può sopravvenire soltanto «in via di eventuale impugnativa».

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, rilevando che, dopo qualche incertezza, la giurisprudenza della Cassazione ha affermato la concorrenza dei due rimedi, amministrativo e giurisdizionale, in quanto rispondenti a presupposti e finalità diversi, così come

sottolineato anche da pronunce della Corte costituzionale (sentenza n. 235 del 1989). Osserva quindi che la Regione, anziché confidare «sul successivo intervento dell'autorità giudiziaria in via di eventuale impugnativa», — secondo la tesi della stessa ricorrente — ha proposto ricorso per conflitto limitandosi ad evocare, oltre che genericamente l'art. 115, anche l'art. 51 della Costituzione, ovverosia la norma che tutela, in via diretta, un diritto fondamentale dei cittadini, garantito proprio da quella azione giudiziaria che la Regione intende ora contestare. Conclusivamente chiede che, in dipendenza di ciò, il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque respinto nel merito.

Considerato in diritto

1. — La Regione Calabria si duole che il Tribunale di Catanzaro, con la sentenza n. 503 del 1996, abbia dichiarato l'incompatibilità e quindi la decadenza di un consigliere regionale, in seguito a ricorso promosso da un cittadino elettore a norma degli artt. 9-bis, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali) e 19, secondo e terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), indipendentemente dalla circostanza che, nei confronti del medesimo consigliere fosse in corso, di fronte al Consiglio regionale, la procedura di contestazione della causa d'incompatibilità e di eventuale rimozione della stessa ai fini della convalida, a norma dell'art. 7, commi da tre a otto, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale).

Ritiene la Regione Calabria che tale sovrapposizione di procedimenti e di pronunce determini una lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali, quali risulterebbero dagli artt. 51 e 115 della Costituzione, e propone quindi conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in ordine alla sentenza del Tribunale di Catanzaro.

2. — Il ricorso è infondato.

2.1. — La Regione Calabria non contesta radicalmente la giurisdizione del giudice ordinario in materia di ineleggibilità e incompatibilità, né l'azione diretta dei cittadini elettori volta ad attivarla. Rileva, invece, l'interferenza
che l'incondizionato esercizio di tale giurisdizione determinerebbe con la funzione del Consiglio regionale di contestazione della causa di incompatibilità, di delibera definitiva sulla stessa, di invito all'interessato a rimuoverla e di
eventuale dichiarazione di decadenza (funzione prevista dall'art. 7, commi da tre a otto, della legge n. 154 del
1981). Sostiene la ricorrente che, per garantire la sfera di attribuzioni del Consiglio regionale, dovrebbe affermarsi
— per il caso in cui sia pendente il procedimento di fronte al Consiglio regionale medesimo — l'esistenza di una
causa temporanea di improponibilità o di improcedibilità dell'azione diretta al Tribunale prevista dall'art. 9-bis,
terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, ovvero l'esclusiva ricorribilità contro la
decisione del Consiglio regionale sulla esistenza della causa di incompatibilità contestata.

La procedura di convalida presso il Consiglio regionale e il giudizio di fronte al Tribunale — per quanto attivabili entrambi per iniziativa di cittadini elettori, estranei al Consiglio stesso, e orientati in definitiva allo scopo comune dell'eliminazione delle situazioni di incompatibilità e di ineleggibilità previste dal legislatore, in cui versino i consiglieri — si svolgono su piani diversi, mirando a finalità immediate anch'esse diverse: la verifica del titolo di partecipazione all'organo collegiale a opera e nell'interesse dell'organo stesso alla propria regolare composizione, la prima; la garanzia del rispetto delle cause di ineleggibilità e incompatibilità nell'interesse della generalità dei cittadini elettori e a opera della Autorità giudiziaria, la seconda.

Questo spiega la concorrenza delle due distinte garanzie in ordine alle cause di incompatibilità e di ineleggibilità, concorrenza ormai pacificamente riconosciuta nella giurisprudenza della Corte di cassazione e giudicata conforme alla Costituzione da questa stessa Corte nella sentenza n. 235 del 1989, ove si è chiarito che l'autonomia dell'azione di fronte al giudice — pur in presenza del procedimento di contestazione dell'incompatibilità e della possibilità di rimediarvi, che la legge consente all'interessato nel medesimo procedimento — dipende dall'esistenza di interessi di ordine generale circa la garanzia più tempestiva possibile della legittima composizione degli organi elettivi e dalla necessità che l'attivazione di tale garanzia obiettiva non sia paralizzata da iniziative e procedure concorrenti, quali quelle che si svolgono di fronte ai consigli elettivi (analogamente, la sentenza n. 113 del 1993 relativa al giudizio del giudice amministrativo su ricorsi in materia di operazioni elettorali, proposti prescindendo dalla convalida dei risultati).

Tanto basta a escludere che sussista la pretesa violazione delle norme costituzionali sulla distribuzione delle competenze tra lo Stato e la Regione e, in particolare, dell'art. 115 della Costituzione, indipendentemente dalla genericità del richiamo a questa disposizione.

2.2. — Il conflitto proposto dalla Regione Calabria, tuttavia, sollevando un problema di coordinamento tra la disciplina dei due anzidetti procedimenti, innanzi al giudice (a norma dell'art. 9-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960) e innanzi al Consiglio regionale (a norma dell'art. 7, commi da tre a otto, della legge n. 154 del 1981), presenta anche una diversa valenza, resa manifesta dal riferimento fatto nel ricorso all'art. 51 della Costituzione. Nella prospettazione della ricorrente, la garanzia del proprio ambito di competenza costituzionale si intreccia con il rispetto da parte della legge del diritto elettorale passivo. Tale diritto sarebbe leso perché la decadenza direttamente disposta dal Tribunale vanificherebbe il procedimento previsto dal ricordato art. 7, commi da tre a otto, della legge n. 154 del 1981, procedimento mirante in primo luogo alla rimozione della causa di incompatibilità e, solo eventualmente e come extrema ratio, alla dichiarazione di decadenza.

Ma l'anzidetta commistione di prospettive — resa palese dall'eterogeneità dei parametri costituzionali invocati — rappresenta una forzatura del giudizio per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione nei confronti dello Stato, nel quale le norme costituzionali di riferimento che possono venire direttamente in rilievo sono solo quelle relative alla distribuzione delle competenze. Escluso, di per sé — a causa della diversità di livello, di finalità e quindi di forme e di competenze — che l'incondizionata concorrenza tra l'azione di fronte all'autorità giudiziaria ordinaria e la procedura di fronte al Consiglio regionale determini una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione, il riferimento all'art. 51 della Costituzione e alla garanzia ivi prevista del diritto di elettorato passivo mostra il carattere artificioso, per questo aspetto, del conflitto in esame. Il ricorso della Regione per conflitto di attribuzioni, in casi come quello presente, apparirebbe un improprio strumento di sostegno, rispetto all'esito di una procedura giudiziaria, delle aspettative di un suo consigliere, strumento che, al contrario, varrebbe contro quelle del candidato il quale, eventualmente, dovesse prendere il posto del primo, una volta riconosciutane l'incompatibilità.

Una norma come l'art. 51 della Costituzione, che dispone in generale sui diritti politici dei cittadini, male si presta a essere fatta valere dalla Regione in sede di conflitto di attribuzioni. Essa, correttamente, può essere invocata se mai da chi ne abbia interesse nel giudizio sulle leggi: ciò che per l'appunto è avvenuto nel caso di specie quando, nel giudizio di fronte al Tribunale di Catanzaro, è stata proposta — sia pure con esito negativo, essendosene ritenuta in quell'occasione la manifesta infondatezza — la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, in riferimento all'art. 51 della Costituzione. Il che conferma — per questo suo aspetto — la strumentalità del presente ricorso, quale impropria alternativa al giudizio sulle leggi.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato e, per esso, alla Autorità giudiziaria il giudizio sui ricorsi in tema di ineleggibilità e incompatibilità promossi dai cittadini elettori nei confronti dei consiglieri regionali, indipendentemente dalla pendenza presso il Consiglio regionale del procedimento di cui all'art. 7, commi da tre a otto, della legge 23 aprile 1981, n. 154.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1996.

Il direttore.della cancelleria: DI PAOLA

96C1697

N. 358

Sentenza 14-22 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Notificazione dell'atto introduttivo del giudizio di merito da effettuarsi all'estero - Termine per l'inizio del giudizio di merito - Triplicazione a cura del giudice che ha emesso l'ordinanza di accoglimento - Omessa previsione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 69/1994 - Modificazione del meccanismo della notificazione all'estero a cura della intervenuta declaratoria di incostituzionalità degli artt. 142, terzo comma, 143, terzo comma, e 680, primo comma, del c.p.c. - Conseguenziale esigenza di una nuova interpretazione dell'art. 669-octies non rispettata dal giudice rimettente - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(C.P.C., art. 669-octies, comma 1).

(Cost., artt. 3 e 24).

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, 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. 669-octies, primo comma, del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa l'11 settembre 1995 dal pretore di Torino nel procedimento civile vertente tra Gandelli Legnami s.r.l. e Casamirra e Kramm GMBH s.r.l., iscritta al n. 66 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 2 ottobre 1996 il giudice relatore Cesare Ruperto.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa in data 11 dicembre 1995, il pretore di Torino — autorizzato il sequestro conservativo richiesto dalla s.r.l. «Gandelli Legnami» contro la s.r.l. «Casamirra e Kramm GMBH», con sede in Mannheim (Germania) — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 669-octies, primo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui la notificazione dell'atto introduttivo del giudizio di merito debba effettuarsi all'estero, il termine dell'inizio del giudizio di merito possa essere triplicato dal giudice che ha emesso l'ordinanza di accoglimento.

Secondo il giudice a quo, la norma censurata contrasta, in primo luogo, con l'art. 3 della Costituzione, là dove determina una disparità di trattamento — riferita a situazioni processuali omogenee quanto alle sottese finalità di speditezza del procedimento e di controllo, riconnesse agli effetti caducatori del concesso provvedimento cautelare in caso di mancato rispetto dei termini perentori ivi rispettivamente sanciti — con la fattispecie disciplinata dall'art. 669-sexies dello stesso codice di rito, nella quale ultima solamente è stabilito, per il caso in cui la notificazione del provvedimento emesso inaudita altera parte debba effettuarsi all'estero, che il termine perentorio massimo di otto giorni concedibile dal giudice possa essere da questi triplicato.

Osserva il rimettente che tale disomogeneità appare irragionevole ove si consideri che, per la predisposizione e la notifica dell'atto introduttivo del giudizio di merito (che è atto primario del diritto di azione e di difesa, dalla cui corretta impostazione dipende spesso l'esito della lite), il legislatore — pure se consapevole della complessità dell'attività di notificazione all'estero — ha previsto un termine massimo superiore solo di pochi giorni rispetto a quello esteso ex art. 669-sexies, per la mera opera di notifica del ricorso e del pedissequo decreto. Tanto più che — immutato (ai sensi dell'art. 163-bis del codice di procedura civile) il termine di 120 giorni della vocatio in ius del convenuto sedente all'estero — questi può tranquillamente attendere l'esito della notificazione e chiedere l'inefficacia del provvedimento cautelare nell'ipotesi di cui al successivo art. 669-novies.

Da qui anche la violazione dell'art. 24 della Costituzione, in ragione della conseguente difficoltà di esercizio del diritto alla difesa, non potendosi revocare in dubbio — secondo il rimettente — che il termine massimo attualmente sancito dalla norma censurata comporti (nella speranza che il compimento della notificazione all'estero, nei tempi e nei modi di cui agli artt. 142 e 143 del codice di procedura civile, non valichi il limite massimo legale o concesso dal giudice) «un più che probabile rischio di vedersi vanificati gli effetti del provvedimento cautelare già ottenuto», certamente non favorendo l'impostazione del giudizio di merito, così rendendo difficoltoso l'esercizio della stessa azione.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, poiché la mancata previsione di un'ulteriore proroga del termine sancito dalla norma de qua (già di per sé più lungo di quello triplicato di cui al precedente art. 669-sexies) sembra rispondere ad un criterio razionale. Tanto più che detto termine (da vagliarsi anche in relazione alle esigenze cautelari di un certo tipo di processo) non potrebbe essere ritenuto troppo breve e tale da rendere particolarmente difficile la materiale predisposizione dell'atto introduttivo del giudizio, ove si consideri che la richiesta di concessione di un provvedimento cautelare non può logicamente non essere preceduta dallo studio del merito del processo, cui la tutela è strumentale.

Considerato in diritto

- 1. Il pretore di Torino dubita della legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 669-octies del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui la notificazione dell'atto introduttivo del giudizio di merito debba effettuarsi all'estero, il termine per l'inizio del giudizio di merito possa essere triplicato dal giudice che ha emesso l'ordinanza di accoglimento. Secondo il rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, determinando una disparità di trattamento con la fattispecie disciplinata dall'art. 669-sexies dello stesso codice di rito, nella quale ultima soltanto è stabilito, per il caso in cui la notificazione del provvedimento emesso inaudita altera parte debba effettuarsi all'estero, che il termine perentorio massimo di otto giorni concedibile dal giudice possa essere da questi triplicato. La norma violerebbe, altresì, l'art. 24 della Costituzione, in ragione della difficoltà di esercizio del diritto di azione e di difesa conseguente alla esiguità del previsto termine, entro il quale la parte oltre alla già di per sé complessa attività di notificazione, da eseguirsi nei tempi e nei modi di cui agli artt. 142 e 143 del codice di procedura civile deve anche previamente predisporre l'atto introduttivo del giudizio di merito: da ciò, il più che probabile rischio di vedersi vanificati gli effetti del provvedimento cautelare già ottenuto.
 - 2. La questione non è fondata.
- 2.1. Questa Corte, con la sentenza n. 69 del 1994, pronunciandosi in tema di notificazione all'estero dei provvedimenti di sequestro emessi ante causam secondo la normativa anteriore alla riforma di cui alla legge 26 novembre 1990, n. 353, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione degli stessi parametri ora evocati degli artt. 142, terzo comma, 143, terzo comma, e 680, primo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevedono che la notificazione all'estero del sequestro si perfezioni, ai fini dell'osservanza del prescritto termine, con il tempestivo compimento delle formalità imposte al notificante dalle convenzioni internazionali e dagli artt. 30 e 75 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200.

In quella sede la Corte ha ritenuto privo di giustificazione, irrazionale e lesivo del diritto di difesa il meccanismo procedurale (predisposto dagli artt. 9 e 10 della legge 6 febbraio 1981, n. 42, che hanno rispettivamente introdotto e modificato il terzo comma di ciascuno dei citati artt. 142 e 143 del codice di rito), in virtù del quale la notificazione all'estero si perfezionava soltanto con l'arrivo dell'atto nella sfera di conoscibilità del destinatario. L'innovazione legislativa ritenuta illegittima aveva sostanzialmente rovesciato il principio generale, che governa la materia, della sempre possibile «scissione soggettiva» fra il momento perfezionativo per la parte istante e quello

di efficacia per il destinatario della notificazione all'estero, precedentemente sancito dalla Corte (sentenza n. 10 del 1978), secondo cui la necessità della conoscibilità dell'atto da parte del destinatario non pregiudica comunque gli interessi del richiedente, «poiché la notificazione nei suoi confronti si perfeziona e produce i suoi effetti, compresi quelli impeditivi della decadenza, con il compimento delle formalità indicate nell'art. 142».

Il meccanismo della notificazione all'estero, sotto il suo aspetto funzionale, è stato dunque definitivamente modificato dall'intervenuta declaratoria di incostituzionalità di cui alla citata sentenza n. 69 del 1994, la quale assume una valenza generale poiché trascende la specifica fattispecie oggetto di quel giudizio e coinvolge il complessivo sistema notificatorio degli atti processuali risultante dagli artt. 142 e 143 del codice di procedura civile, delimitandone l'àmbito di operatività, le modalità ed i momenti di perfezionamento a seconda dei soggetti coinvolti e, soprattutto, a prescindere dal contenuto degli atti stessi.

2.2. — L'interpretazione dell'art. 669-octies, conforme all'intervento di questa Corte, che il rimettente non mostra di conoscere, consente allora di ritenere la denunciata norma immune dai prospettati vizi di incostituzionalità.

Infatti la scissione soggettiva dei momenti di perfezionamento e di operatività della notificazione, ed il correlato principio di sufficienza del compimento di quelle formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante, elidono il supposto notevole aggravamento derivante dal segmento estero della notificazione a persona non residente né dimorante né domiciliata in Italia; facendo così ritenere il termine di trenta giorni in esame congruo a soddisfare il diritto dell'attore ad un'adeguata e meditata predisposizione dell'atto introduttivo del giudizio di merito, nel rispetto della generale esigenza di speditezza ontologicamente caratterizzante, anche nei suoi esiti, il procedimento cautelare uniforme (v. sentenza n. 253 del 1994). Non va in proposito trascurata la funzione di provvisoria assicurazione degli effetti della futura decisione di merito, che è propria della tutela cautelare: il rapporto di necessaria strumentalità tra la cautela e il diritto da far valere in via ordinaria, comporta che chi richiede il provvedimento ex art. 669-ter già si sia rappresentato con chiarezza la prospettazione della domanda ed abbia, in tutto o in gran parte, esaminato i dati di fatto e di diritto su cui impostare l'atto introduttivo della causa di merito.

Né su tale ponderazione di congruità può influire il confronto che il rimettente opera col termine di cui al secondo comma dell'art. 669-sexies, perché questo, pur attraverso la triplicazione prevista dall'ultimo comma dell'articolo stesso, non potrebbe mai superare i ventiquattro giorni e quindi resterebbe comunque inferiore al termine previsto dalla denunciata norma.

2.3. — Codesta apprezzabile differenza quantitativa, insieme con la diversa collocazione e specifica funzione dei due termini in argomento, rende inoltre del tutto inidoneo il tertium comparationis indicato dal rimettente nel prospettare altresì la violazione del principio d'eguaglianza.

La norma dianzi richiamata e quella denunciata, pur partecipando all'uniforme sistema introdotto dalla legge 26 novembre 1990, n. 353, disciplinano momenti procedimentali differenti, il primo dei quali (ex art. 669-sexies) caratterizzato ed influenzato dall'assenza di una previa instaurazione del contraddittorio, e l'altro (art. 669-ceties) successivo alla definizione della fase sommaria, svoltasi in contraddittorio tra le parti. Sul piano teleologico poi la non comparabilità dei due termini appare evidente ove si consideri che quello previsto dall'art. 669-sexies è da ricollegarsi all'esigenza di far proseguire, nel contraddittorio tra le parti, il giudizio cautelare, onde assicurare il controllo del giudice della cautela sui presupposti del decreto emesso inaudita altera parte e la conseguente pronuncia dell'ordinanza di conferma, modifica o revoca, laddove il termine di cui all'art. 669-octies è diretto a consentire il sollecito inizio del giudizio di merito, rispetto al quale il provvedimento cautelare si pone come strumentale. Le due norme, insomma, mirano a realizzare esigenze diverse, entrambe al servizio di principi fondamentali, che conservano intatta la loro portata precettiva anche quando i relativi atti o provvedimenti devono essere notificati all'estero. E ciò significa che non sono omogenee le situazioni poste a confronto dal giudice a quo; con conseguente irrilevanza, ai fini dello scrutinio ex art. 3 Cost., della denunciata divergenza fra i due paradigmi normativi che le concernono. Divergenza che, dunque, andrebbe semmai vista come mera disarmonia normativa per la non rispettata relazione simmetrica fra i paradigmi stessi. Ma, d'altronde, si tratterebbe di un'asimmetria razionalmente spiegabile con la considerazione che il legislatore — alla cui piena discrezionalità è rimessa la conformazione del processo — abbia ritenuto non necessario né conveniente, in ragione della congruità in ogni caso del termine di trenta giorni, conferire al giudice il potere di triplicazione attribuitogli invece con riguardo a quello molto più breve di otto giorni previsto dall'art. 669-sexies, che oltretutto è correlato ad altro termine di soli quindici giorni (anch'essi triplicabili) per la fissazione dell'udienza di comparizione delle parti.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 669-octies, primo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal pretore di Torino con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1699

N. 359

Ordinanza 14-22 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Provvedimenti in materia cautelare e possessoria - Reclamabilità - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (v. sentenza n. 501/1995 e ordinanze nn. 58, 124 e 203 del 1996) - Piena applicabilità ai provvedimenti con cui si conclude la fase sommaria del procedimento possessorio - Manifesta infondatezza.

(C.P.C., art. 703, comma 2).

(Cost., artt. 3 e 24).

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, 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. 703, secondo comma, del codice di procedura civile, promossi con ordinanze emesse il 20 febbraio, il 12 marzo e il 12 febbraio 1996 dal Tribunale di Roma, rispettivamente iscritte ai nn. 583, 584 e 585 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 2 ottobre 1996 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Ritenuto che il Tribunale di Roma ha sollevato, con tre distinte ordinanze emesse, rispettivamente, il 12, il 20 febbraio ed il 12 marzo 1996, questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 703 del codice di procedura civile, nella parte in cui, in ragione di una lettura restrittiva imposta dall'eterogeneità della materia cautelare e possessoria, escluderebbe la reclamabilità dei provvedimenti — concessivi e negativi — della tutela possessoria;

che, a parere del giudice a quo, il rinvio al procedimento cautelare uniforme contenuto nella norma impugnata non potrebbe essere riferito all'art. 669-terdecies cod. proc. civ., che tale reclamo prevede, con conseguente violazione degli evocati parametri;

Considerato che questa Corte ha già affermato la generale portata dell'istituto del reclamo nel nuovo procedimento cautelare, in quanto espressione del principio della revisio prioris instantiae, e la sua conseguente, piena applicabilità ai provvedimenti con cui si conclude la fase sommaria del procedimento possessorio (sentenza n. 501 del 1995 e ordinanze nn. 58, 124 e 203 del 1996);

che è stato in particolare chiarito come la «selettività» del rinvio operato dall'art. 703 agli artt. 669-bis e segg. cod. proc. civ. vada intesa nel senso dell'esclusione di quelle sole norme incompatibili con il carattere del procedimento e con la struttura bifasica in cui esso si articola;

che il giudice a quo non aggiunge argomenti nuovi rispetto a quelli a suo tempo esaminati, per cui la questione va dichiarata manifestamente infondata;

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

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 703, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Roma con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

Il Presidente: FERRI

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1700

N. 360

Sentenza 17-24 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Leggi, decreti e regolamenti - Decreto-legge - Reiterazione - Ulteriori reiterazioni ad identico contenuto anch'esse non convertite - Procrasticazione di fatto del termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge - Surrettizia sostituzione della legge ordinaria da parte del decreto-legge - Richiamo alla sentenza della Corte n. 302/1988 di auspicio a favore di una riforma ritenuta opportuna in materia - Alterazione della natura provvisoria della decretazione di urgenza altresì subordinata a presupposti «straordinari» di necessità ed urgenza assenti nel caso della mancata introduzione di variazioni sostanziali - Attenuazione della sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito - Alterazione dei caratteri della forma di Governo e dell'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento - Prassi incidente negativamente sugli equilibri istituzionali - Lesione della certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, segnatamente più grave in materia penale e nella sfera dei diritti fondamentali col rischio di produzione di effetti irreversibili (v. sentenza della Corte n. 161/1995 e ordinanza n. 197/1996) - Elusione del divieto di iterazione o reiterazione implicito nel disegno costituzionale - Alterazione del corretto svolgimento dei processi di produzione normativa - Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 6 settembre 1996, n. 462, art. 6, comma 4). (Cost., art. 77).

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

nei giudizi di legittimità costituzionale del d.-l. 8 novembre 1995, n. 463 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti), e dell'art. 12, comma 4, dello stesso decreto; del d.-l. 8 gennaio 1996, n. 8 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti), e dell'art. 12, comma 4, dello stesso decreto; del d.-l. 8 marzo 1996, n. 113 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti), e dell'art. 12, quarto comma, dello stesso decreto, giudizi promossi con ordinanze emesse il 22 dicembre 1995, il 19 gennaio 1996, il 22 dicembre 1995, il 18 marzo, il 19 febbraio, il 29 gennaio ed il 22 marzo 1996 dal pretore di Macerata rispettivamente iscritte ai nn. 218, 247, 334, 536, 615, 633 e 639 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 11, 12, 16, 25, 27 e 28, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 2 ottobre 1996 il giudice relatore Enzo Cheli.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento penale a carico di Paola Leonardi, imputata della contravvenzione di cui all'art. 25, primo comma, del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, per il trasporto e lo stoccaggio di rifiuti speciali prodotti da terzi senza la prescritta autorizzazione regionale, il pretore di Macerata, con ordinanza del 22 dicembre 1995 (r.o. n. 218 del 1996), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 77 della Costituzione, dell'intero d.-l. 8 novembre 1995, n. 463 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti), e, nell'ambito di tale decreto, anche con riferimento all'art. 24 della Costituzione, della disposizione contenuta nell'art. 12, comma 4.

Il giudice rimettente osserva, in primo luogo, che il decreto-legge impugnato è l'ultimo di una lunga serie di decreti-legge reiterati, con contenuto sostanzialmente identico, nell'arco di circa due anni, decreti che non sono stati convertiti in legge. Il lungo lasso di tempo durante il quale si è protratta la disciplina in tema di smaltimento dei rifiuti prevista dai suddetti decreti verrebbe, pertanto, a contrastare con l'art. 77 della Costituzione, che richiede l'urgenza quale requisito essenziale per l'adozione di un decreto-legge. Tale modo di legiferare da parte del Governo avrebbe, altresì, alterato la natura provvisoria del decreto-legge, dal momento che una reiterazione prolungata nel tempo produrrebbe come effetto la surrettizia sostituzione della legge ordinaria da parte del decreto-legge, in violazione dell'art. 77, primo comma, della Costituzione.

Sotto un secondo profilo, il giudice rimettente rileva che l'art. 12, comma 4, del decreto-legge impugnato esclude la punibilità di chi, fino al 7 gennaio 1995, abbia commesso un fatto previsto come reato dal d.P.R. n. 915 del 1982 «nell'esercizio di attività qualificate come operazioni di raccolta e trasporto, stoccaggio, trattamento o pretrattamento, recupero o riutilizzo di residui 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». Tale decreto ministeriale, come ricorda l'ordinanza, è stato, peraltro, in parte annullato con la sentenza di questa Corte n. 512 del 1990, in quanto ritenuto lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni. Di conseguenza, sempre ad avviso del giudice rimettente, l'applicazione di tale causa di non punibilità, risultando subordinata all'osservanza di disposizioni già previste in un decreto ministeriale annullato, esigerebbe — da parte di coloro che intendano avvalersi della norma — una condotta inesigibile, perché praticamente inattuabile. Nessun soggetto interessato avrebbe potuto, infatti, ottemperare alle disposizioni del decreto ministeriale citato dopo l'annullamento dello stesso da parte della Corte costituzionale — e nelle more del recepimento del suo contenuto nell'art. 12, comma 4, impugnato — non sussistendo nella fase suddetta alcun obbligo giuridico di ottemperarvi.

L'art. 12, comma 4, verrebbe, pertanto, a violare, oltre all'art. 77 della Costituzione, anche il diritto di difesa sanzionato nell'art. 24, dal momento che l'imputato non avrebbe avuto la possibilità pratica di avvalersi dell'esimente speciale richiamata.

- 2. Lo stesso giudice, con ordinanza del 22 dicembre 1995 (r.o. n. 334 del 1996), ha sollevato identica questione di costituzionalità sempre nei confronti del decreto-legge n. 463 del 1995 (e, in particolare, dell'art. 12, comma 4, di tale decreto), mentre, con le ordinanze del 19 e 29 gennaio, del 19 febbraio e del 18 e 22 marzo del 1996 (r.o. nn. 247, 536, 615, 633 e 639) l'impugnativa è stata indirizzata nei confronti dei successivi decreti-legge 8 gennaio 1996, n. 8, e 8 marzo 1996, n. 113 (e, in particolare, dell'art. 12, comma 4, di tali decreti), decreti che hanno costituito un'ulteriore reiterazione di quello impugnato con le prime due ordinanze.
- 3. In tutti i giudizi (con l'eccezione di quello relativo all'ordinanza n. 633 del 29 gennaio 1996) ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

L'Avvocatura osserva preliminarmente che i decreti-legge impugnati sono decaduti per mancata conversione nel termine e, pertanto, le questioni dedotte dovrebbero essere dichiarate inammissibili. Ogni valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti in base ai quali si è proceduto alla reiterazione degli stessi decreti-legge risulterebbe, pertanto, preclusa, né varrebbe a superare tale limite il richiamo alla sentenza n. 302 del 1988, dal momento che anche in quel caso la Corte non pervenne a una declaratoria d'illegittimità della reiterazione, ma si limitò ad esprimere un auspicio a favore di riforme ritenute opportune.

In riferimento alle censure concernenti l'art. 12, comma 4, l'Avvocatura ritiene poi che il giudice rimettente confonda il problema dei limiti di verificabilità concreta della fattispecie ivi prevista con la legittimità costituzionale della stessa norma, dal momento che la soluzione di tale problema comporterebbe soltanto una valutazione compresa nella competenza interpretativa del giudice.

4. — In prossimità della camera di consiglio la difesa dello Stato ha depositato una memoria, per ribadire le precedenti deduzioni.

Considerato in diritto

1. — Le sette ordinanze del pretore di Macerata, pur riferendosi a tre distinti decreti-legge, pongono questioni sostanzialmente identiche sia con riferimento agli atti considerati nel loro complesso che alla particolare disposizione espressa nell'art. 12, comma 4, di tali decreti.

I giudizi relativi vanno, pertanto, riuniti per essere decisi con una stessa pronuncia.

2. — Le ordinanze in esame sollevano questione di legittimità costituzionale nei confronti dei decreti-legge n. 463 dell'8 novembre 1995, n. 8 dell'8 gennaio 1996, e n. 113 dell'8 marzo 1996 (tutti recanti «Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti»), per violazione dell'art. 77 della Costituzione, e, nell'ambito di tali decreti, della disposizione di cui all'art. 12, comma 4 — dove si prevede una particolare causa di non punibilità per i reati di cui al d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 — per violazione anche dell'art. 24 della Costituzione.

Ad avviso del giudice rimettente i decreti-legge in questione, in quanto ripetutamente reiterati con contenuto sostanzialmente identico, verrebbero a contrastare sia con il requisito dell'urgenza che con il carattere della provvisorietà richiesti dall'art. 77 della Costituzione per l'adozione da parte del Governo di un atto con forza di legge, determinando anche una surrettizia sostituzione del decreto-legge alla legge ordinaria.

Nell'ambito di tali decreti-legge la disposizione contenuta nell'art. 12, comma 4, risulterebbe, altresì, viziata per violazione dell'art. 24 della Costituzione, avendo previsto come causa di non punibilità un comportamento praticamente inesigibile, in quanto connesso al rispetto di condizioni fissate in un decreto del Ministro dell'ambiente (d.m. 26 gennaio 1990) in gran parte annullato a seguito di una pronuncia di questa Corte (sentenza n. 512 del 1990).

3. — Dopo l'adozione delle ordinanze di rimessione nessuno dei tre decreti-legge impugnati è stato convertito in legge. L'ultimo di tali decreti (d.-l. 8 marzo 1996, n. 113) è stato, peraltro, ulteriormente reiterato con il d.-l. 3 maggio 1996, n. 246, di identico contenuto, anch'esso non convertito.

Successivamente, la materia del riutilizzo dei residui e dello smaltimento dei rifiuti è stata regolata con il d.-l. 8 luglio 1996, n. 352 (Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti), che in parte ha reiterato e in parte ha modificato la disciplina contenuta nei precedenti decreti. La disposizione espressa nell'art. 12, comma 4, dei decreti impugnati — oggetto di specifica censura — è stata, invece, reiterata, senza alcuna modifica, con l'art. 6, comma 4, del decreto-legge suddetto. Anche questo decreto non è stato convertito, ma reiterato, senza alcuna variante, con il d.-l. 6 settembre 1996, n. 462, che è attualmente in vigore.

In sintesi, il decreto-legge n. 462 del 6 settembre 1996, oggi vigente, ha introdotto variazioni formali e sostanziali rispetto agli atti (decreti-legge nn. 463 del 1995, 8 e 113 del 1996) che formano oggetto delle impugnative, ma ha recepito integralmente, nell'art. 6, comma 4, il contenuto della disposizione già espressa nell'art. 12, comma 4, specificamente impugnata.

Secondo i principi enunciati nella sentenza n. 84 del 1996 di questa Corte (v., in particolare, il n. 4.2.3 del considerato in diritto), la questione di costituzionalità sollevata, con le ordinanze in esame, nei confronti dei decretilegge nn. 463 del 1995, 8 e 113 del 1996 non può, pertanto, essere «trasferita» sul decreto-legge n. 462 del 1996 considerato nel suo complesso, dal momento che lo stesso ha introdotto variazioni nel quadro generale della disciplina posta con i decreti-legge impugnati. Il «trasferimento» può essere, invece, operato nei confronti dell'art. 6, comma 4, del d.-l. n. 462 del 1996, che ha riprodotto sia il contenuto precettivo essenziale che la formulazione letterale dell'art. 12, comma 4, dei decreti-legge impugnati.

Le censure formulate con le ordinanze in esame, sia in relazione all'art. 77 che all'art. 24 della Costituzione, vanno, di conseguenza, riferite soltanto alla norma che è stata reiterata mediante l'art. 6, quarto comma, del decreto-legge n. 462 del 1996, oggi in vigore: norma che risulta anche essere la sola rilevante ai fini della definizione dei giudizi nel cui ambito le questioni di costituzionalità sono state sollevate.

4. — La questione relativa alla violazione dell'art. 77 della Costituzione è fondata.

La norma impugnata — così come riprodotta nell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 462 del 1996 — ha formato oggetto di una lunga serie di reiterazioni operate mediante decreti-legge, che trovano il loro punto di partenza nel d.-l. 7 gennaio 1994, n. 12, e che si sono prolungate, attraverso una catena ininterrotta, fino ad oggi.

L'art. 77, commi 2 e 3, della Costituzione prevede la possibilità per il Governo di adottare, sotto la propria responsabilità, atti con forza di legge (nella forma del decreto-legge) come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise. Tali atti, qualificati dalla stessa Costituzione come «provvisori», devono risultare fondati sulla presenza di presupposti «straordinari» di necessità ed urgenza e devono essere presentati, il giorno stesso della loro adozione, alle Camere, ai fini della conversione in legge, conversione che va operata nel termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Ove la conversione non avvenga entro tale termine, i decreti-legge perdono la loro efficacia fin dall'inizio, salva la possibilità per le Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti.

Questa disciplina, nella sua limpida formulazione, non offre alternative al carattere necessariamente provvisorio della decretazione d'urgenza: o le Camere convertono il decreto in legge entro sessanta giorni o il decreto perde retroattivamente la propria efficacia, senza che il Governo abbia la possibilità di invocare proroghe o il Parlamento di provvedere ad una conversione tardiva. La disciplina costituzionale viene, pertanto, a qualificare il termine dei sessanta giorni fissato per la vigenza della decretazione d'urgenza come un limite insuperabile, che — proprio ai fini del rispetto del criterio di attribuzione della competenza legislativa ordinaria alle Camere — non può essere né violato né indirettamente aggirato.

Ora, il decreto-legge iterato o reiterato — per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali — lede la previsione costituzionale sotto più profili: perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere «straordinario» dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata.

Su di un piano più generale, la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo — come è accaduto nella esperienza più recente — viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali (v. sentenza n. 302 del 1988), alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione).

Non solo. Questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o — come nella specie — nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale (v. sentenza n. 161 del 1995; ordinanza n. 197 del 1996).

5. — Il divieto di iterazione e di reiterazione, implicito nel disegno costituzionale, esclude, quindi, che il Governo, in caso di mancata conversione di un decreto-legge, possa riprodurre, con un nuovo decreto, il contenuto normativo dell'intero testo o di singole disposizioni del decreto non convertito, ove il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto. Se è vero, infatti, che, in caso di mancata conversione, il Governo non risulta spogliato del potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d'urgenza, è anche vero che, in questo caso, l'intervento governativo — per poter rispettare i limiti della straordinarietà e della provvisorietà segnati dall'art. 77 — non potrà porsi in un rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito (come accade con l'iterazione e con la reiterazione), ma dovrà, in ogni caso, risultare caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura «straordinaria».

6. — I principi richiamati conducono, dunque, ad affermare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, dei decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione.

Restano, peraltro, salvi gli effetti dei decreti-legge iterati o reiterati già convertiti in legge o la cui conversione risulti attualmente in corso, ove la stessa intervenga nel termine fissato dalla Costituzione. A questo proposito va, infatti, considerato che il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione attiene, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità ed urgenza: la conseguenza è che tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza.

7. — Da quanto precede discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, del d.-l. 6 settembre 1996, n. 462, che ha reiterato, con contenuto immutato ed in assenza di nuovi presupposti di necessità ed urgenza, la disposizione espressa nell'art. 12, quarto comma, dei decreti-legge impugnati.

Resta assorbita la censura relativa alla violazione dell'art. 24 della Costituzione.

8. — Questa Corte, nell'adottare la presente pronuncia, è consapevole delle difficoltà di ordine pratico che dalla stessa, nei tempi brevi, potranno derivare sul piano dell'assetto delle fonti normative, stante l'ampiezza assunta dal fenomeno della reiterazione nel corso delle ultime legislature. Tali difficoltà, ancorché ben presenti, non sono, peraltro, tali da poter giustificare il protrarsi di una prassi che è andata sempre più degenerando e che ha condotto ad oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria quali quelli enunciati nell'art. 77 della Costituzione, principi la cui violazione o elusione è suscettibile di incidere non soltanto sul corretto svolgimento dei processi di produzione normativa, ma anche sugli equilibri fondamentali della forma di governo.

Su questo piano, la Corte non può fare altro che segnalare al Parlamento ed al Governo l'opportunità di intervenire sulle cause che hanno condotto, negli ultimi anni, a dilatare il ricorso alla reiterazione, cause che — anche al di fuori della prospettiva di una riforma dell'art. 77 della Costituzione — potrebbero, sin da ora, essere contenute e rimosse, mediante il più rigoroso rispetto da parte del Governo dei requisiti della necessità e dell'urgenza e attraverso le opportune iniziative che il Parlamento, nell'ambito delle proprie competenze, potrà, a sua volta, adottare.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, del d.-l. 6 settembre 1996, n. 462, recante «Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 1996

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Cheli

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1701

N. 361

Sentenza 17-24 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Crediti previdenziali - Pagamento ritardato - Ripristino della regola del non cumulo della rivalutazione per gli interessi di mora - Mancata previsione anche per i creditori di prestazioni previdenziali del diritto di ottenere il maggior danno da svalutazione monetaria in aggiunta agli interessi legali - Riferimento alla sentenza della Corte n. 156/1991 - Esigenza di un limite nel necessario contemperamento della tutela del pensionato con le disponibilità del bilancio pubblico (cfr. sentenze nn. 220/1988, 207/1994 e 119/1991) - Non ingiustificata la necessità di una più adeguata ponderazione dell'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica - Infondatezza.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 16, comma 6).

(Cost., artt. 3 e 38, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), promosso con ordinanza emessa il 10 maggio 1995 dal Pretore di Parma nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Fochi Lamberto ed altri e l'I.N.P.S., iscritta al n. 782 del registro ordinanze 1995 e pubbblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione di Tanzi Anna e dell'I.N.P.S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 1° ottobre 1996 il giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avv.ti Franco Agostini e Luciano Ventura per Tanzi Anna, Carlo De Angelis per l'I.N.P.S. e l'avvocato dello Stato Plinio Sacchetto per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di cinque procedimenti riuniti promossi da Lamberto Fochi e altri contro l'INPS per ottenere la rivalutazione e gli interessi su somme percepite a titolo di ratei arretrati di pensione, il pretore di Parma, con ordinanza del 10 maggio 1995, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, nella parte in cui non prevede per i crediti previdenziali, a differenza dei crediti di lavoro, il cumulo degli interessi legali con la rivalutazione monetaria in caso di pagamento ritardato.

Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione impugnata, che ha ripristinato per i crediti previdenziali la regola del non cumulo della rivalutazione con gli interessi di mora, ripropone il contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione che questa Corte, con la sentenza n. 156 del 1991, aveva ravvisato nell'art. 442 cod.proc.civ., conseguentemente dichiarandone l'illegittimità nella parte in cui, diversamente dall'art. 429, terzo comma, concernente i crediti di lavoro, non prevedeva anche per i creditori di prestazioni previdenziali il diritto di ottenere il maggior danno da svalutazione monetaria in aggiunta agli interessi legali.

In punto di rilevanza si osserva che nei primi tre anni successivi all'entrata in vigore della legge impugnata era prevalsa nella giurisprudenza della Corte di cassazione l'interpretazione che, ritenendo modificata dall'art. 16, comma 6, la stessa fattispecie della responsabilità del debitore per ritardato pagamento, escludeva l'applicabilità della nuova disciplina quando i presupposti della responsabilità si fossero interamente verificati entro il 31 dicembre 1991, sul riflesso che la prestazione previdenziale deve essere considerata unitariamente nella sua consistenza globale, indipendentemente dal frazionamento in una pluralità di ratei. In conformità di tale giurisprudenza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, è stata più volte dichiarata inammissibile per irrilevanza in casi in cui la fattispecie della responsabilità dell'ente previdenziale risultava perfezionata prima della data suddetta.

Questa giurisprudenza, ad avviso del giudice a quo, deve ritenersi ormai superata dall'opposto orientamento che è venuto consolidandosi a partire della sentenza della Corte di cassazione n. 8826 del 1994, sicché la distinzione tra fattispecie perfezionatesi entro o dopo il 31 dicembre 1991 non è più un criterio di rilevanza della sollevata questione di costituzionalità.

2.1. Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita una delle parti private chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata in conformità dell'ordinanza di rimessione.

In una memoria successiva la parte costituita richiama l'art. 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (non considerato dal giudice a quo), secondo cui «l'art. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 si applica anche ai crediti retributivi, previdenziali e assistenziali, per i quali non sia maturato il diritto alla percezione entro il 31 dicembre 1994, spettanti ai dipendenti pubblici e privati in attività di servizio o in quiescenza». Si osserva che, per i crediti previdenziali o assistenziali, è difficile conciliare questa norma con la legge precedente del 1991 che aveva fissato la cessazione del beneficio del cumulo di interessi e svalutazione allo scadere del 31 dicembre 1991, mentre la nuova legge sembra averla spostata al 31 dicembre 1994 allineando i crediti previdenziali e assistenziali ai crediti di lavoro.

In una ulteriore memoria la parte privata sostiene che la collocazione del citato art. 22, comma 36, imporrebbe di intenderne il riferimento ai «dipendenti privati» limitatamente ai lavoratori assunti da pubbliche amministrazioni con contratti di diritto privato, sicché la discriminazione censurata dal giudice rimettente rimarrebbe ferma in rapporto ai crediti di lavoro nel settore privato.

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

L'inammissibilità è eccepita sul rilievo che nella specie si tratta di pensione riliquidata d'ufficio senza domanda da parte del titolare, sicché, alla stregua della sentenza n. 156 del 1991 di questa Corte, mancherebbe il presupposto del diritto agli interessi di mora e alla rivalutazione.

Nel merito l'Istituto rileva che in materia previdenziale il cumulo fra rivalutazione monetaria e interessi moratori non grava su un datore di lavoro privato, ma sul bilancio pubblico, e questo dato fa una rilevante differenza rispetto ai crediti di lavoro. Con l'art. 16, comma 6, della legge finanziaria per il 1992, orientata a una più rigorosa programmazione di bilancio imposta dagli impegni assunti col trattato di Maastricht, il Parlamento ha voluto limitare l'incidenza degli oneri finanziari derivanti dalla sentenza n. 156 del 1991 senza copertura finanziaria. Il vincolo delle disponibilità di bilancio, che condiziona l'attuazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., è stato più volte riconosciuto da questa Corte, in particolare, con specifico riguardo alla legge n. 412 del 1991, dalla sentenza n. 207 del 1994.

3. — È'intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo una dichiarazione di manifesta inammissibilità per irrilevanza.

Secondo l'interveniente, la giurisprudenza su cui si fonda il precedente specifico di questa Corte, costituito dalla sentenza n. 394 del 1992, non può dirsi superata dalla sentenza della Corte di cassazione n. 8826 del 1994 richiamata dal giudice rimettente, considerato che l'originario orientamento è stato ribadito più volte da sentenze successive.

Considerato in diritto

1. — Il pretore di Parma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (legge finanziaria per il 1992), nella parte in cui non prevede per i crediti previdenziali, diversamente dai crediti di lavoro, il cumulo degli interessi legali con la rivalutazione monetaria in caso di pagamento ritardato.

2.1. — Preliminarmente va disattesa l'eccezione di inammissibilità opposta dall'Avvocatura dello Stato. La giurisprudenza della Corte di cassazione, prevalente fino al 1994, in conformità della quale questa Corte ha dichiarato inammissibile la questione quando la fattispecie della responsabilità del debitore per ritardo dell'adempimento si fosse perfezionata anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 412 del 1991 (cfr. sentenza n. 394 del 1992, seguita da una serie di ordinanze di manifesta inammissibilità, di cui l'ultima è l'ordinanza n. 441 del 1995), deve ormai ritenersi superata dopo la sentenza delle Sezioni unite n. 5895 del 1996. Pur ribadendo che la portata della norma in esame non si esaurisce in una semplice modificazione quantitativa degli effetti del ritardo, ma ha mutato la natura del credito previdenziale rispetto all'interpretazione dominante dell'art. 429, terzo comma, cod.proc. civ., la sentenza ha però abbandonato l'altra premessa dell'orientamento precedente, secondo cui la responsabilità per ritardato pagamento si stabilisce con riguardo al rapporto previdenziale unitariamente considerato, indipendentemente dal frazionamento della prestazione in una pluralità di ratei. Secondo la nuova giurisprudenza, invece, condivisa dall'ordinanza di rimessione, le conseguenze del ritardo devono essere valutate in rapporto alla scadenza dei singoli ratei, con conseguente applicabilità del ius superveniens anche ai rapporti insorti prima dell'entrata in vigore della legge, limitatamente ai ratei maturati dopo.

Inaccoglibile è pure l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'INPS. Essa si fonda su una interpretazione della norma impugnata — in ordine al requisito della domanda dell'interessato — contraria a quella seguita dal giudice rimettente, dalla quale, essendo sostenuta con argomenti non manifestamente implausibili, la Corte non ha ragione di discostarsi ai fini della valutazione di rilevanza della questione proposta.

2.2. — Il patrocinio della parte privata ha sollevato un problema di coordinamento della norma impugnata con l'art. 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale, nell'estendere il campo di applicazione dell'art. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 «agli emolumenti di natura retributiva ... spettanti ai dipendenti pubblici e privati», menziona insieme con i crediti di lavoro anche i crediti previdenziali e assistenziali, sebbene per questi il divieto di cumulo della rivalutazione con gli interessi fosse operante già dal 1° gennaio 1992. Il problema, quale che ne sia la consistenza, è irrilevante ai fini del giudizio a quo, nel quale si controverte di ratei pensionistici maturati anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 724 del 1994 (1 gennaio 1995), onde si spiega l'assenza nell'ordinanza di rimessione (ancorché emessa in data 10 maggio 1995) di riferimenti a questa legge.

3. — Nel merito la questione non è fondata.

L'illegittimità della norma denunziata è dedotta sul riflesso che essa ha ripristinato «quella diversità di trattamento fra crediti previdenziali e crediti di lavoro che la Corte ha giudicato incostituzionale». L'argomento trascura alcuni dati di sicura rilevanza differenziatrice.

L'analogia funzionale delle prestazioni previdenziali con i crediti di lavoro, ravvisata dalla sentenza n. 156 del 1991, muove implicitamente dalla premessa della diversità strutturale delle due categorie di crediti. Ne discende il corollario, esplicitamente affermato, della non applicabilità diretta dell'art. 36 della Costituzione ai crediti di pensione: ad essi tale norma è riferibile solo indirettamente, «per il tramite e nella misura dell'art. 38». Ciò significa che l'interpretazione prevalsa dell'art. 429 cod.proc.civ., nel senso del cumulo di interessi e rivalutazione (poi attenuata in ordine alla base di calcolo degli interessi), non è trasferibile ai crediti previdenziali argomentando da una pretesa identità di natura con i crediti di lavoro. Siffatto argomento è estraneo alla citata sentenza n. 156, che ha fondato l'estensione della regola del cumulo alle prestazioni previdenziali sul requisito di adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore, enunciato nell'art. 38, secondo comma, della Costituzione. Poiché la pensione ha una funzione sostitutiva di un reddito di lavoro cessato, il detto requisito richiama l'art. 36 come referente per la determinazione di quelle esigenze.

Ma la commisurazione del trattamento pensionistico al reddito percepito in costanza di rapporto di lavoro incontra un limite nel necessario contemperamento della tutela del pensionato con le disponibilità del bilancio pubblico, a carico del quale è finanziato in buona parte il sistema previdenziale (cfr. sentenze nn. 220 del 1988 e 119 del 1991). Questa Corte ha più volte riconosciuto che «l'art. 38 della Costituzione non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante» (sentenze nn. 240 del 1994 e 822 del 1988). Tanto più questa possibilità deve essere ammessa per gli accessori del credito, in relazione a una normativa che, in deroga al diritto comune dell'art. 1224 cod.civ., aggrava la responsabilità dell'ente pubblico previdenziale attribuendo al creditore il privilegio del coacervo della rivalutazione monetaria con gli interessi.

Dopo la sentenza n. 156 dell'8 aprile 1991, in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica, la necessità di una più adeguata ponderazione dell'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica è stata fatta valere dal legislatore con la norma in esame, il cui inserimento nella legge finanziaria mette in evidenza la «ratio autonoma», già rilevata dalla sentenza n. 207 del 1994, che rende la disposizione esaminata non ingiustificata.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Pretore di Parma con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 1996.

Il Presidente: FERRI
Il redattore: MENGONI
Il cancelliere: D1 PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1702

N. 362

Ordinanza 17-24 ottobre 1996

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione - Adozione internazionale - Attestato di idoneità - Esclusione per il giudice del potere di specificare che l'idoneità si riferisce esclusivamente a minori che siano nati non più di quaranta anni prima del più anziano dei
coniugi dichiarati idonei - Riferimento alla sentenza della Corte n. 303/1996 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 - Esigenza di nuova valutazione circa
la rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

(Legge 4 maggio 1983, n. 184, artt. 6 e 30).

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, 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. 6 e 30 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), promosso con ordinanza emessa l'11 dicembre 1995 dal Tribunale per i minorenni di Catania sull'istanza proposta da Vincenzo Berretta e Teresa Galfo, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 2 ottobre 1996 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto che il Tribunale per i minorenni di Catania, con ordinanza emessa l'11 dicembre 1995 nel corso di un procedimento promosso da coniugi che intendevano ottenere la dichiarazione di idoneità ad adottare un minore straniero, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 31 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 30 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), nella parte in cui escluderebbero che il giudice possa, nel rilasciare l'attestato di idoneità all'adozione internazionale, specificare che quest'ultima si riferisce esclusivamente a minori che siano nati non più di quaranta anni prima del più anziano dei coniugi dichiarati idonei;

che nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, richiamando, in una memoria depositata in prossimità della decisione in camera di consiglio, la sentenza n. 303 del 1996 di questa Corte;

Considerato che l'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184, denunciato dal Tribunale per i minorenni di Catania, successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo (sentenza n. 303 del 1996), nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, quando l'età di uno dei coniugi adottanti superi di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e figli, se dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore;

che risulta così modificato il contenuto normativo della disposizione denunciata ed appare quindi opportuno disporre la restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché possa valutare se la questione da esso sollevata sia tuttora rilevante (cfr. ordinanze n. 50 del 1996, nn. 510 e 386 del 1995).

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale per i minorenni di Catania.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 1996

Il Presidente: FERRI

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C1703

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 giugno 1996 (della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

Agricoltura - Limiti alla produzione lattiera - Modifiche alle disposizioni nazionali per l'applicazione della normativa comunitaria sulle «quote latte» - Reiterazione del d.-l. 15 marzo 1996, n. 124 - Prevista pubblicazione da parte dell'AIMA, entro il 31 marzo 1996, di appositi bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo 1995-96 - Attribuzione a tali bollettini, integralmente sostitutivi di quelli precedenti, della efficacia di accertamento definitivo delle posizioni individuali dei produttori, con effetto vincolante, altresì, anche nei confronti degli acquirenti, ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare eventualmente dovuto - Possibilità, per gli interessati, di agire avverso le determinazioni dei bollettini, innanzi all'autorità giurisdizionale competente, previa, però, opposizione, con ricorso documentato, all'AIMA, entro quindici giorni dalla pubblicazione del bollettino, ricorso da intendersi peraltro respinto, in applicazione del silenzio-rigetto, se entro i successivi trenta giorni non si sarà avuta comunicazione della decisione dell'organo adito - Sospensione, fino al 31 marzo 1997, della efficacia delle disposizioni dell'art. 2 del decreto-legge n. 727/1994 (convertito, con modificazioni, in legge n. 46/1995) circa la facoltà dei produttori, in caso di contenzioso, di avvalersi di una autocertificazione delle produzioni, e, a loro volta, degli acquirenti di farvi richiamo nelle proprie denunce - Evidente insussistenza della «straordinaria necessità» richiesta per poter far ricorso alla decretazione d'urgenza - Incidenza sulle competenze esclusive della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di agricoltura e zootecnia - Mancato invito del presidente della giunta regionale alla seduta del Consiglio dei Ministri in cui l'impugnato decreto-legge è stato adottato, pur trattandosi di questioni riguardanti particolarmente la regione - Mancata previsione di una partecipazione regionale, quanto meno nella forma della richiesta di parere, nel procedimento, anche se abbreviato e incentrato sull'AIMA, di riduzione delle quote individuali, in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni - Violazione, infine, del principio di ragionevolezza, per quanto attiene, in particolare, alla retroattività della normativa insita nel riferimento alla già conclusa campagna lattiera 1995-1996, e nell'imposizione del già scaduto termine del 31 marzo 1996, in contrasto con i principi di programmazione per il futuro fissati dai regolamenti CEE, nonché alle invertezze e all'estrema onerosità per gli operatori derivanti dal previsto sistema di impugnazioni - Richiamo a sentenze nn. 29 e 520 del 1995 e ad ordinanza n. 165/1995.

(D.-L. 16 maggio 1996, n. 260, art. 1, commi 1, 2, 3 e 4).

(Cost, artt. 3 e 77; statuto regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 2, 8 e 44).

Ricorso della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del presidente della Giunta regionale protempore prof. Sergio Cecotti, rappresentata e difesa — come da delega in calce al presente atto ed in virtù della delibera della Giunta regionale dd. 7 giugno 1996 n. 2514 — dall'avv. Renato Fusco, avvocato della regione, eleggendo domicilio presso l'ufficio di rappresentanza della regione stessa, sito in Roma, piazza Colonna n. 355 contro il Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.-l. 16 maggio 1996 n. 260 concernente il «Regime comunitario di produzione latte» per violazione dell'art. 77 della Costituzione nonché degli artt. 4 n. 2, 8 e 44 dello statuto di autonomia approvato con legge Costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1.

IN FATTO

A) La regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata costituita con legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1 approvativa dello statuto speciale.

Con l'art. 4 di detta legge costituzionale ad essa è stata attribuita competenza legislativa primaria ed esclusiva in numerose materie, tra le quali figura pure l'agricoltura e la zootecnica (art. 4, n. 2).

Correlativamente il successivo art. 5 ha ad essa demandato l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie assegnate alla rispettiva competenza legislativa.

Pure rileva nel presente giudizio l'art. 44 dello statuto medesimo, il quale espressamente stabilisce che «il presidente della Giunta regionale interviene alle sedute del Consiglio dei Ministri per essere sentito, quando sono trattate questioni che riguardino particolarmente la Regione».

Anche si evidenzia che per la materia dell'agricoltura e della zootecnica sono state trasferite le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato con le norme di attuazione statutarie (di cui all'art. 65 Stat.) contenute nel d.P.R. 26 agosto 1965 n. 1116, nel d.P.R. 25 novembre 1975 n. 902 e nel decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987 n. 469.

B) È noto che la disciplina del regime delle c.d. quote latte è stata definita organicamente con la legge 26 novembre 1992 n. 486 (dopo un annoso conflitto con l'allora esistente Comunità economica europea ed in attuazione del regolamento CEE n. 804/1968) allo scopo di contenere la produzione lattiera eccedente nel mercato europeo e per conseguire il rispetto della quota nazionale assegnata.

Con l'art. 2, primo comma, di detta legge veniva attribuito all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) la pubblicazione di «bollettini» indicanti gli elenchi dei produttori e dei quantitativi ad essi spettanti su base provinciale da trasmettersi alle Regioni.

Nel successivo secondo comma dello stesso art. 2 per i produttori aderenti alle associzioni UNALAT e AZOOLAT si prevedeva che «le quote per le consegne e le vendite sono articolate in due parti distinte»: di cui la quota A rapportata alla produzione lattiera commercializzata nel periodo 1988 e 1989; e la quota B calcolata nella maggiore produzione commercializzata nel periodo 1991-1992.

Il terzo comma determinava invece la quota per i produttori non aderenti ad alcuna associazione.

In considerazione del fatto che il surrichiamato regolamento CEE n. 804/1968 imponeva una periodica rideterminazione delle quote nazionali di produzione lattiera di spettanza, con il settimo comma dello stesso art. 2 si affidava alla regione il compito di svolgere periodici controlli sull'entità della produzione commercializzata dai singoli produttori, con l'onere di segnalare all'AIMA eventuali diminuzioni accertate al fine dell'aggiornamento del bollettino.

Infine l'ottavo comma demandava al decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste — previo parere delle regioni e sentite le organizzazioni professionali agricole — la fissazione dei criteri generali di riduzione della produzione stessa nel caso che le quote nazionali stabilite in sede comunitaria risultassero superate dalla quantità attribuita in via provvisoria ai produttori.

2. — In attuazione di tale legge veniva emanato il d.-l. 23 dicembre 1994 n. 227 — poi convertito nella legge 24 febbraio 1995 n. 46 riguardante appunto «Norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria».

In esecuzione pure del sopravvenuto regolamento CEE n. 3950/1992 all'art. 2 si stabiliva «... di procedere alla riduzione prioritariamente della quota A non in produzione e successivamente della quota B assegnata ai produttori» in base a taluni parametri quantitativi; ed escludendo comunque da detta riduzione i produttori operanti in zone montane ed in quelle svantaggiate (o ad esse equiparate) nonché nelle isole.

Con l'art. 2-bis si ammetteva l'autocertificazione della produzione nei rapporti tra venditori ed acquirenti.

Nei due citati atti legislativi veniva omessa però ogni previsione di consultazione delle Regioni, che pure era stata espressamente stabilita nella legge n. 468/1992.

Il decreto-legge n. 227/1994 e la legge di conversione n. 46/1995 venivano impugnati dinanzi a codesta ecc.ma Corte costituzionale da parte della regione Veneto e della regione Lombardia, che tra l'altro eccepivano la esclusione della previa consultazione regionale per l'adozione degli atti riguardanti la riduzione della produzione al fine del conseguimento della quota nazionale assegnata.

Con la sentenza 28 dicembre 1995 n. 520 si accoglievano parzialmente i proposti ricorsi ed in particolare si dichiarava la illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge stessa nella parte in cui non erasi previsto il parere delle regioni direttamente interessate al procedimento di riduzione delle quote assegnate ai produttori di latte: motivandosi espressamente che risultava fondata la censura di violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione (che attribuiscono alle Regioni ordinarie competenze legislative ed amministrative in materia di agricoltura) e del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni medesime.

C) Con d.-l. 15 marzo 1996 n. 124 intitolato «Regime comunitario di produzione lattiera» il Governo è nuovamente intervenuto con decretazione d'urgenza per disciplinare la materia.

Con l'art. 1:

- si è demandato nuovamente l'AIMA la pubblicazione di «appositi bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo di applicazione del regime comunitario delle quote latte 1995-1996;
- si è attribuito il valore di «... accertamento definitivo delle posizioni individuali» dei dati derivanti da tali bollettini:
- si è previsto un ricorso in opposizione all'AIMA medesima avverso le determinazioni dei bollettini, da proporre «... entro il termine perentorio di quindici giorni alla pubblicazione dei bollettini medesimi da parte della regione», attribuendo altresì valore di silenzio-rigetto alla mancata decisione esplicita dell'AIMA stessa entro i successivi trenta giorni.

Con l'art. 2 si introduceva un ulteriore art. 5-bis dopo l'art. 5 della legge n. 468/1992 stabilendosi criteri di compensazione «a partire dagli adempimenti concernenti il periodo 1995-1996» a favore dei produttori sia della quota A che della quota B, nonché di quelli operanti nelle zone di montagna e delle zone svantaggiate.

Si pone nel massimo rilievo come anche per questo decreto-legge si è completamente omesso di prevedere il parere delle regioni interessate alla determinazione riduttiva delle quote latte, in evidente spregio della già citata sentenza n. 520/1995 di codesta ecc.ma Corte.

Pure si evidenzia che in applicazione di tale decreto-legge la regione Friuli-Venezia Giulia aveva fornito all'AIMA puntualmente i dati per la formazione dei bollettini di aggiornamento; ma non ha provveduto poi alla pubblicazione dei bollettini stessi (ai sensi del succitato art. 1 del decreto-legge n. 124/1996) trasmessi dall'AIMA stessa della regione medesima per la pubblicazione in quanto gli uffici regionali competenti verificavano in detti bollettini una notevolissima serie di errori dei dati di assegnazione delle quote.

Sebbene detti errori risultassero evidentissimi, ripetutamente segnalati e documentalmente comprovati dalla Regione all'AIMA, quest'ultima si rifiutava di provvedere alla rettificazione prima della pubblicazione regionale. Di talché la regione era costretta a non pubblicare il bollettino sussistendo un legittimo impedimento rappresentato dalla già rilevata diffusa erroneità dei dati in esso contenuti: non prima di aver rappresentato un tanto nella articolata comunicazione del 13 maggio 1996 del presidente della Giunta regionale e dell'Assessorato regionale dell'agricoltura diretta al Ministro delle risorse agricole e al direttore dell'AIMA.

D) In presenza di tale situazione di grave e colpevole mancanza di leale collaborazione tra organi statali e regionali interveniva l'ora impugnato ulteriore d.-l. 16 maggio 1996 n. 260 (ugualmente riguardante il «Regime comunitario di produzione lattiera») con il quale si è praticamente reiterato il d.-l. 15 marzo 1996 n. 124 prima della scadenza per mancata conversione.

Detto ultimo decreto-legge si appalesa infatti sostanzialmente indentico al precedente decreto-legge n. 124/1996, differenziandosene solo per una diversa articolazione (in tre articoli e in più commi) delle disposizioni già presenti nel decreto-legge reiterato.

In diritto

Le disposizioni del d.-l. 16 maggio 1996 n. 260 risultano costituzionalmente illegittime per i seguenti

Мотічі

- 1. Violazione degli artt. 4 e 8 dell'art. 44 legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1 nonché del principio della leale collaborazione tra Stato e Regione.
- 1.1. Si è già sopra illustrato come la ricorrente Regione è attribuitaria di competenza primaria esclusiva legislativa e amministrativa in materia di agricoltura e zootecnica ai sensi dell'art. 4 n. 2 dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1/1963; e come altresì vi sia obbligo per il Governo di invitare e consultare il presidente della Giunta regionale nelle sedute del Consiglio dei Ministri nelle quali si trattino questioni interessanti comunque la regione Friuli-Venezia Giulia nell'osservanza dell'art. 44 dello statuto medesimo.

Non dovrebbe sussistere incertezza sul fatto che l'adozione dell'impugnato decreto-legge riguardava anche specificatamente la ricorrente regione: sia per già citata attribuita competenza primaria ed esclusiva in materia di agricoltura e zootecnica; sia per la partecipazione regionale al procedimento di rientro nella produzione lattiera nella quota nazionale già prevista espressamente nella legge n. 46/1995.

Conseguentemente il mancato invito del presidente della Giunta regionale alla seduta del Consiglio dei Ministri nella quale è stato adottato il decreto-legge n. 260/1996 e la mancata consultazione in proposito determina la irrimediabile illegittimità costituzionale del decreto legislativo medesimo.

1.2. — Oltre che per la — specifica — mancata consultazione del presidente della Giunta regionale, l'adosttato decreto-legge risulta più in generale legittimo perché assunto in violazione tanto delle competenze costituzionalmente assegnate alla regione autonoma del Friuli-Venzia Giulia nelle suddette materie dell'agricoltura e della zootecnica; quanto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione espressamente sancito con la già richiamata sentenza n. 520/1996 di codesta ecc.ma Corte con riferimento al precedente decreto-legge n. 727/1994 (ed alla legge di conversione n. 46/1995): e con riguardo quindi alla medesima materia della riduzione delle quote latte e agli atti legislativi che costituiscono presupposto logico e giuridico del decreto-legge n. 260/1996 oggetto della presente impugnazione.

In particolare la violazione di detto principio di leale collaborazione veniva sanzionato puntualmente in tale apprezzabile decisione, ritenendosi fondata l'allora proposta eccezione di incostituzionalità «... in relazione alla mancata previsione nella norma impugnata di qualsivoglia partecipazione regionale nel procedimento di riduzione delle quote individuali: e invero ove si considerino i contenuti della disciplina in esame, che investe interventi sulla dimensione produttiva di aziende comprese nel settore agricolo (v. sentenza n. 304 del 1987) la completa esclusione delle Regioni dal procedimento in questione non può trovare adeguata giustificazione né in relazione all'urgenza con cui si è dovuto provvedere ai fini del rientro nella quota nazionale né in relazione alla presenza, connessa a tale rientro, di un interesse nazionale al rispetto di impegni assunti in sede comunitaria. Non senza, d'altro canto, considerare che la procedura già adottata dall'art. 2, settimo comma, della legge n. 468 del 1992, aveva affidato direttamente alle Regioni la riduzione delle quote assegnate, ove le stesse fossero risultate maggiori della produzione effettiva.

Ed ancora di seguito puntualizza che «... rispetto alla fattispecie regolata dalla norma in esame... la presenza regionale andava in ogni caso salvaguardata, quanto meno nella forma della richiesta di parere. E questo tanto più ove si consideri che le ipotesi di sottrazione alla procedura di riduzione contemplate nei commi 1 e 2-bis dell'art. 2 sono tali da involgere, almeno in prevalenza, valutazioni spettanti alla sfera dei poteri regionali».

Pur essendo stato sancito quindi con tale sentenza additiva l'obbligo di garantire la partecipazione regionale nel procedimento di riduzione delle quote latte, con deprecabile ostinazione il Governo ha disatteso tale statuizione procedendo indebitamente all'emanazione del decreto-legge reiterativo senza alcuna seria e concreta consultazione delle Regioni e della regione Friuli-Venezia Giulia in particolare.

- 2. Violazione dell'art. 77 della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 4 n. 2, 8 e 44 dello statuto, nonché del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.
- 2.1. L'impugnato decreto-legge non presenta i requisiti di straordinaria urgenza e necessità che legittimano l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza da parte del Governo ai sensi dell'art. 77 della Costituzione.

Infatti la giustificazione motivazionale espressa in epigrafe al decreto appare del tutto generica ed apodittica. Ma maggiormente rileva che nessuna delle disposizioni contenute nei due emanati articoli (il terzo contiene la usuale formula circa la decorrenza dell'entrata in vigore) risulta in qualche modo diretta a far fronte a situazioni di fatto che appaiono di tale «straordinaria necessità ed urgenza» da richiedere l'utilizzo del decreto-legge e non l'attivazione dell'ordinario procedimento di approvazione e promulgazione di una legge ordinaria.

All'evidenza la materia regolata dall'impugnato decreto-legge medesimo risulta essere la pubblicazione di «bollettini di aggiornamento» riguardanti gli elenchi dei produttori ed i quantitativi delle quote latte ad essi spettanti in applicazione della legge n. 46/1995. Non si comprende quindi quale sia l'improcastinabile urgenza ed indifferibilità di una tal regolazione che possa giustificare l'eccezionale ricorso alla decretazione d'urgenza.

Quest'ultima anzi appare smentita e contraddetta dallo stesso art. 1, secondo comma del medesimo decretolegge n. 260/1996, laddove si è sospesa per quasi un anno (e fino al 31 marzo 1997 l'efficacia di una disposizione dell'art. 2-bis della presupposta legge n. 46/1995 che prevedeva un sistema di autocertificazione nella vendita delle quote latte. 2.2 — Neppure può sottacersi che una indiretta quanto esplicita conferma della carenza di ogni carattere di urgenza ed indifferibilità deriva dal parere contrario reso in data 26 marzo 1990 sul decreto-legge n. 124/1996 (ora reiterato con l'impugnato decreto-legge n. 260/1996) dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati: la quale appunto non riconosceva al decreto-legge n. 124/1996 i presupposti di costituzionalità, di urgenza e di ragionevolezza.

Ancorché la circostanza uno assuma non stringente significato sul piano giuridico e processuale, non può ritenersi senza significato che l'organismo parlamentare specificatamente competente ha disconosciuto all'identico e presupposto decreto-legge n. 124/1996 la sussistenza di idonea e corretta giustificazione per l'avvenuto utilizzo della eccezionale decretazione d'urgenza da parte del Governo.

Risultando confermato — ripetesi — anche per tale aspetto che pure il reiterato ed uguale decreto-legge n. 260/1996 risulta carente dei presupposti previsti dall'art. 77 della Costituzione.

2.3. — La violazione dell'art. 77 da parte dell'impugnato decreto-legge risulta poi dallo stesso carattere reiterativo del presente decreto-legge n. 124/1996.

È notorio che la proliferazione della decretazione d'urgenza ed ancor più la costante quanto non corretta pratica della reiterazione dei decreti-legge (che ormai non si riescono a convertire nel periodo temporale prefissato) è oggetto di acceso e polemico dibattito in sedi istituzionali, politiche, dottrinarie e giudiziarie: risultando comunque unanime la conclusione che detta reiterazione costituisce uno snaturamente dell'eccezionale strumento della decretazione d'urgenza e una palese violazione della disposizione costituzionale di riferimento.

Nella presente altissima sede giudiziaria non resta quindi che denunciare la illegittimità del decreto-legge n. 260/1996 in quanto reiterativo ed identico al precedente e scaduto decreto-legge n. 124/1996: risultando contrario al dettato ed alla ratio dell'art. 77 della Costituzione disciplinare fattispecie fattuali con l'utilizzo di reiterati decreti legislativi d'urgenza dal Governo al di fuori di ogni logica di corretto riparto delle funzioni istituzionali e con continuata sottrazione quindi del potere legislativo al Parlamento istituzionalmente attributario del potere stesso.

2.4 — Va pure precisato che la violazione della citata disposizione costituzionale va denunciata con diretto riferimento esplicito alla lesione delle competenze legislative primarie della Regione sul settore agricolo e zootecnico: essendo ammissibile la proposizione di tale censura anche da parte regionale quando essa incide sulle proprie attribuzioni (sentenza n. 29/1995) e risulti di palese evidenza (sentenza n. 165/1995).

E sotto tale profilo pure deve eccepirsi che il riferimento alla sussistenza di apodittica ed ingiustificata «straordinaria straordinarietà ed urgenza» (come pure enunciato nella parte premessa dell'impugnato decreto-legge) rende di fatto incompatibile e inattuabile la partecipazione regionale alle scelte legislative che con il decreto-legge n. 124/1996 e con il decreto-legge n. 260/1996 sono state assunte nella delicata materia della riduzione delle quote-latte.

In tal modo surrettiziamente si violano le competenze regionali in materia di agricoltura; e quelle nel settore dell'agricoltura e della zootecnica specificamente assegnate alla competenza primaria ed esclusiva della ricorrente Regione.

E ciò — pure ripetesi — in aperto dispregio delle chiare e puntuali statuizioni esplicitate da codesta ecc.ma Corte con la più volte citata sentenza n. 520/1995.

- 3. Violazione dell'art. 3 della Costituzione per irragionevolezza delle disposizioni del decreto-legge n. 260/1996.
- 3.1. Illogico ed irragionevole risulta l'art. 1, primo comma, dell'impugnato decreto-legge il quale stabilisce che «entro il 31 marzo 1996» l'AIMA pubblica appositi bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo di applicazione del regime comunitario delle quote-latte 1995-1996.

Innanzitutto detta disposizione appare del tutto incongrua per il fatto che in data 16 maggio 1996 si dispone che venga pubblicato un bollettino «entro il 31 marzo 1996» e quindi con riferimento ad una data già da tempo trascorsa.

È ben evidente che tale incongruenza deriva dalla operata reiterazione del precedente e non convertito decretolegge n. 124/1996 (peraltro neppure richiamato): ma ciò non toglie che appare manifestamente irragionevole, chiaramente inapplicabile e veramente incomprensibile per gli operatori interessati che un atto legislativo imponga la fissazione di un termine già scaduto per l'effettuazione di un adempimento amministrativo. Secondariamente la evidente irragionevolezza deriva dalla circostanza che con il decreto-legge n. 260/1996 impone la pubblicazione di un bollettino di aggiornamento (avente carattere definitorio e costitutivo dei rapporti e delle indicazioni quantitative in esso contenute) per la campagna lattiera 1995-1996, quando la campagna stessa è già conclusa.

Infatti il regolamento CEE n. 804/1968 (oggetto di applicazione con la legge n. 468/1992) stabilisce che la campagna di produzione del latte è compresa tra il 1° aprile al 31 marzo dell'anno successivo.

Conseguentemente non solo l'impugnato decreto-legge impone il già scaduto termine del 31 marzo 1996; ma incongruamente viene a disciplinare dal 1º aprile 1996, e quindi in via irragionevolmente retroattiva, ha campagna annuale già conclusa allo stesso 31 marzo 1996.

Il sistema previsto dal regolamento 804/68 e dalla legge n. 468/1992 non a caso prevedevano la pubblicazione dei bollettini entro il 31 gennaio di ciascun anno per la determinazione degli elenchi aggiornati dei produttori e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo decorrente dal 1° aprile succcessivo. Dovendo ovviamente svolgersi la funzione programmatoria in via preventiva e quella di controllo sull'attività produttiva lattiera in via successiva.

L'avvenuta fissazione del termine del 31 marzo 1991 all'art. 1, primo comma, dell'impugnato decreto-legge sconvolge quindi principio di corretta programmazione della campagna di produzione lattiera; risultando altresì contraria alle prescrizioni comunitarie in materia.

3.3. — Il sistema dei ricorsi da parte di produttori dissenzienti rispetto ai dati riportati nel pubblicato Bollettino, stabilito poi dall'art. 1, terzo comma, dello stesso decreto-legge n. 260/1996, appare irrazionale e irragione-vole sotto molteplici profili.

Tralasciando ogni considerazione critica sia sulla opportunità di prevedere l'ormai desueto ricorso in opposizione per la contestazione delle risultanze dei pubblicati bollettini sia sulla estrema brevità dei termini per la proposizione dei ricorsi stessi, va fatto rilevare però come risulti contrario ai consolidati e pacifici principi della giuri-sprudenza amministrativa non ammettere l'impugnabilità immediata di un provvedimento amministrativo, ma subordinare la esperibilità del ricorso al giudice amministrativo alla preventiva e necessaria proposizione dell'indicato rimedio oppositivo.

L'imposizione di un preventivo ricorso amministrativo risulta ancor più illogica ove si consideri che lo stesso terzo comma prevede poi la possibilità di formazione del silenzio-rigetto a fronte delle presentate impugnazioni dei produttori interessati.

Risultando materialmente impossibile per l'AIMA fornire una decisione sui migliaia di ricorsi che già sono stati presentati o preannunciati con riferimento ai pubblicati e pubblicandi bollettini (dei quali è stata rilevata da più parti evidenziata la estesa erroneità), la previsione del rigetto tacito degli stessi per decorrenza del termine fissato si risolverà nella necessità di una ulteriore impugnazione giurisdizionale nel successivo termine di sessanta giorni: con la conseguenza di grave pregiudizio alla già precaria funzionalità dei Tribunali amministrativi regionali, di un oneroso esborso monetario per oneri legali da parte dei numerosi produttori ricorrenti (il più delle volte di gran lunga superiore rispetto all'interesse che si intende far valere) ed infine un prolungamento sine die della definizione delle quote latte effettivamente spettante a ciascun produttore (contestando tale inevitabile ritardo con la condannata urgenza di detta definizione).

Il sistema di impugnazione delineato dall'impugnato decreto-legge risulta palesamente irrazionale, macchinoso, ingiustificato; e fatto apposta per non garantire né una certezza di diritto per i destinatari della emanata normativa né per conseguire quegli obiettivi di razionalizzazione delle quote per il quale il decreto-legge n. 260/1996 è stato adottato facendo riferimento aproprio alla «straordinaria necessità ed urgenza».

P. Q. M.

Per le considerazioni contestative sopra illustrate ed in accoglimento del presente ricorso si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.-l. 16 maggio 1996 n. 260 riguardante il «Regime comunitario di produzione lattiera» nell'insieme o quanto meno con riguardo ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 1.

Trieste-Roma, addi 12 giugno 1996

L'avvocato della Regione: RENATO FUSCO

96C0920

N. 26

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 giugno 1996 (del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Regione Molise - Impiego pubblico - Personale dell'E.R.S.A.M. (Ente regionale di sviluppo agricolo) inquadrato per effetto della legge regionale n. 40 del 9 novembre 1977 - Riconoscimento per intero, agli effetti giuridici con decorrenza 1° gennaio 1988, e agli effetti economici dall'entrata in vigore della predetta legge, del servizio comunque prestato ai sensi dell'art. 26 stessa legge n. 40 - Mancata considerazione delle specifiche condizioni giuiridiche del servizio pre-ruolo prestato dai singoli (a seconda dei casi, nell'ambito di un rapporto di tirocinio, o nell'espletamento di incarichi di assistenza tecnica o amministrativa, ovvero in base ad altri dei richiesti «titoli») imponenti, nella loro disomogeneità, trattamenti differenziati - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e, di conseguenza, dei limiti della potestà legislativa regionale.

Regione Molise - Impiego pubblico - Personale dell'E.R.S.A.M. (Ente regionale di sviluppo agricolo) - Dipendenti che non abbiano beneficiato di passaggi di livello ai sensi delle precedenti leggi regionali - Inquadramento, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge, alle sole condizioni del possesso del diploma di laurea e di un'anzianità di servizio di dieci anni in carriera non inferiore a quella di concetto, nel livello funzionale ottavo - Deviazione dai principi, fondamentali e di riforma economico-sociale, desumibili dagli artt. 8, 30, 31 e 36 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, riguardo al previsto nuovo assetto organizzativo degli uffici e dei rapporti di impiego nelle pubbliche amministrazioni, che subordinano l'accesso e la progressione negli impieghi pubblici alla preventiva organica determinazione delle strutture e delle piante organiche e alla verifica dei carichi di lavoro, nonché all'adozione di tipicizzati meccanismi di selezione - Conseguente violazione dei limiti della potestà legislativa regionale con incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(Legge regione Molise 7 maggio 1996, art. 1, commi 1 e 2). (Cost., artt. 97 e 117).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rapp.to e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato, contro il presidente della Giunta della regione Molise per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e secondo comma, della legge regionale riapprovata il 7 maggio 1996 recante «Disposizioni integrative della legge regionale 9 novembre 1977 n. 40», in relazione agli artt. 177 e 97 della Costituzione, nonché agli artt. 8, 30, 31 e 36 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29.

1. — Il 12 dicembre 1995 il consiglio regionale del Molise approvava il disegno di legge (n. 54/95) recante disposizioni integrative della legge regionale 9 novembre 1977 n. 40 sull'organizzazione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo.

Al dichiarato fine di sanare la situazione di ingiustizia sostanziale determinatasi per alcuni dipendenti dell'ERSAM, inquadrati ai sensi degli artt. 26 e 27 della legge del 1977, il citato disegno legislativo disponeva all'art. 1, primo comma, l'integrale riconoscimento del servizio comunque prestato — anteriormente all'inquadramento — dal personale utilizzato (ed in attività alla data del 17 novembre 1977) per un periodo continuativo superiore a tre mesi, uguale riconoscimento prevedendo, altresì, per il servizio in precedenza prestato presso lo Stato o altri enti pubblici.

Il secondo comma dell'articolo disponeva, poi, l'inquadramento nell'ottavo livello funzionale del personale ERSAM che, in possesso di diploma di laurea e di anzianità di servizio almeno decennale in carriera non inferiore a quella di concetto, non avesse beneficiato di alcun passaggio di livello in base a precedente normativa regionale.

Le riferite disposizioni formavano oggetto di rilievo governativo, essendosi considerato — giusta provvedimento di rinvio del 18 gennaio 1996:

- a) che il riconoscimento del servizio pre-ruolo, come operato dal primo comma senza riguardo alcuno alla distinzione tra servizio precario (a tempo) e di ruolo e nell'ambito del personale proveniente dallo Stato o altri enti pubblici tra servizio di ruolo e non di ruolo, contrastasse coi principi generali dell'ordinamento in materia di rapporto di pubblico impiego nonché con l'art. 97 della Costituzione, violato altresì per effetto dell'efficacia ultrattiva conferita alla norma transitoria di cui all'art. 89 legge regionale n. 11/74;
- b) che il previsto inquadramento automatico nell'ottavo livello funzionale (di cui al secondo comma della norma rinviata), senza preventiva determinazione della pianta organica e ricognizione degli effettivi carichi di lavoro e senza concorso, si ponesse in contrasto con le disposizioni degli artt. 30, 31 e 36 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, costituenti principi fondamentali nonché norme di riforma economico-sociale dell'ordinamento.

- 2. In data 23 maggio 1996 è pervenuta notizia dell'avvenuta riapprovazione da parte dell'assemblea regionale, e nell'identico testo, delle norme rinviate che in conformità dell'apposita delibera del Consiglio dei Ministri vengono quindi dedotte ad oggetto del presente ricorso per le considerazioni che seguono.
- 3. L'esigenza perequativa cui si propone di dare soddisfazione il primo comma dell'art. 1 della legge impugnata, col disporre il riconoscimento dei servizi pre-ruolo in favore del personale che in passato non abbia fruito di tale beneficio, si dimostra assunta dal legislatore regionale in termini indifferenziati ed ugualmente stringenti nei confronti d'una intera categoria di dipendenti ERSAP (immessi in ruolo ex art. 26 l.r. n. 40/1977), in seno al quale, viceversa, le diverse condizioni giuridiche del servizio pre-ruolo prestato dai singoli impongono un differenziato trattamento alla stregua di fondamentali e risalenti principi in materia di pubblico impiego, anche agli effetti del canone dell'art. 97 della Costituzione che fissa nella garanzia di buon andamento dell'amministrazione un indefettibile parametro-guida per le norme organizzative dei pubblici uffici.

In tale, corretta prospettiva non può — quindi — non risultare illegittima — per contrasto con gli artt. 117 e 97 della Costituzione — la previsione normativa denunciata che, appunto prescindendo in materia assoluta dalla doverosa considerazione delle articolate situazioni da governare, si risolve in una generalizzata ed uniforme ricostruzione d'anzianità nella quale sono destinate a rimanere senza rilievo (differenziato) le connotazioni, giuridiche e di fatto, che caratterizzavano il servizio pre-ruolo di personale (inquadrato ex lege n. 40/77 cit.) della più varia provenienza e provvisto di status corrispondentemente diversi (che il provvedimento di rinvio aveva sottolineato attraverso il richiamo, solo emblematico, alla distinzione tra personale di ruolo o no).

È appena il caso di aggiungere, al riguardo, che proprio la mancanza di un concetto unitario di dipendenti pubblici non di ruolo — cui è fatto richiamo nella relazione illustrativa della proposta di riapprovazione della norma — avrebbe dovuto rendere avvertito il legislatore regionale della necessità d'una articolata (e non già uniforme) considerazione della (diversa) natura giuridica dei pregressi rapporti d'impiego, unificati invece agli effetti del riconoscimento dell'anzianità del servizio pre-ruolo (tanto se prestano nell'ambito d'un rapporto di tirocinio, quanto se svolto nell'espletamento di incarichi di assistenza tecnica e amministrativa ovvero in base agli altri «titoli» considerati dall'art. 26 della l.r. n. 40/1977).

Ne segue che la richiamata relazione illustrativa, lungi dal consentire il superamento dei rilievi formulati dal Governo ai fini del riesame della norma, finisce col rappresentare implicita ammissione del loro buon fondamento e, così, della incongruenza della divisata ricostruzione d'anzianità come della violazione dell'art. 97 della Costituzione (insita nel disconoscimento delle specificità proprie dei diversi servizi pre-ruolo, tutte annullate nella indistinta valutazione della prestazione di attività lavorativa pur — evidentemente — svolta su presupposti, per titoli e con implicazioni diverse sul piano del complesso dei diritti-doveri rinvenientine, per il dipendente, nelle varie ipotesi).

4. — Per la razionalizzazione e la riforma del pubblico impiego il d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 ha dettato una serie di principi fondamentali, rilevanti anche agli effetti del contenimento della spesa pubblica, intorno ai quali ruota il nuovo assetto organizzativo degli uffici e dei rapporti d'impiego nelle pubbliche amministrazioni.

È stabilito, in particolare, che queste provvedevano alla definizione delle relative piante organiche secondo un criterio di ottimale distribuzione delle risorse umane (art. 30), finalizzato anche alla razionalizzazione delle funzioni dirigenziali (mediante accorpamento degli uffici e conseguente riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigente: art. 31), per poi affidare il reclutamento a tipicizzati meccanismi di selezione — concorso pubblico con varie modalità, corso-concorso, prove attitudinali — volti all'accertamento della professionalità richiesta (art. 36).

Con tali principi — che (singolarmente e nella loro coordinata operatività) costituiscono principi fondamentali e di riforma economico-sociale — manifestamente contrasta la disposizione del secondo comma dell'art. 1 della legge impugnata, che prevede un automatico reinquadramento al livello ottavo (dirigenziale) del personale ERSAM laureato e con azianità decennale di servizio in carriera non inferiore a quella di concetto.

Sono così violati l'art. 117 della Costituzione, in conseguenza dell'inosservanza delle regole di cui agli artt. 30, 31 e — specialmente — 36 d.lgs. 29/93 cit., nonché l'art. 97 della Costituzione, non potendo invero ritenersi assicurato il buon andamento dell'amministrazione da una norma che consenta, al di fuori d'ogni sistema selettivo, un'indiscriminata progressione ope legis a superiori livelli funzionali sulla base del mero possesso d'un diploma di laurea e d'una determinata anzianità di servizio.

Non può dirsi, d'altra parte, che la denunciata norma risponda — pur essa — a finalità perequative (come sarebbe asseverato dalla condizione del non avvenuto conseguimento di precedenti passaggi di livello, stabilita a limitazione del beneficio accordato e qui in esame): una simile esigenza di giustizia sostanziale, ove pur in concreto

ravvisabile, non potrebbe, invero, non risultare recessiva a fronte di quella rappresentata dalla migliore organizzazione dell'apparato amministrativo (quale prefigurata sulla base dei principi della riforma del 1993, in maniera vincolante per il legislatore regionale).

Per gli esposti motivi, il ricorrente chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale del primo e del secondo comma dell'art. 1 della legge regionale in epigrafe.

Saranno depositati: il testo originario e quello riapprovato della legge impugnata; il provvedimento di rinvio e la delibera 31 maggio 1996 del Consiglio dei Ministri.

Roma, addi 6 giugno 1996

L'avvocato dello Stato: LAPORTA

96C0921

N. 27

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 giugno 1996 (della regione Lombardia)

Agricoltura - Limiti alla produzione lattiera - Modifiche alle disposizioni nazionali per l'applicazione della normativa comunitaria sulle «quote latte» - Reiterazione del d.-l. 15 marzo 1996, n. 124 - Prevista pubblicazione da parte dell'AIMA, entro il 31 marzo 1996, di appositi bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo 1995-96 - Attribuzione a tali bollettini, integralmente sostitutivi di quelli precedenti, della efficacia di accertamento definitivo delle posizioni individuali con effetto vincolante, altresì, anche nei confronti degli acquirenti, ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare eventualmente dovuto - Possibilità, per gli interessati di agire avverso le determinazioni dei bollettini, innanzi all'autorità giurisdizionale competente, previa, però, opposizione, con ricorso documentato, all'AIMA, entro quindici giorni dalla pubblicazione del bollettino, ricorso da intendersi peraltro respinto, in applicazione del silenzio-rigetto, se entro i successivi trenta giorni non si sarà avuta comunicazione della decisione dell'organo adito - Sospensione, fino al 31 marzo 1997, della efficacia delle disposizioni dell'art. 2 del decreto-legge n. 727/1994 (convertito, con modificazioni, in legge n. 46/1995) circa la facoltà dei produttori, in caso di contenzioso, di avvalersi di una autocertificazione delle produzioni, e, a loro volta, degli acquirenti di farvi richiamo nelle proprie denunce - Evidente insussistenza della «straordinaria necessità» richiesta per poter far ricorso alla decretazione d'urgenza - Mancata previsione di una partecipazione regionale, quanto meno nella forma della richiesta di parere, nel procedimento, anche se abbreviato e incentrato sull'AIMA, di riduzione delle quote individuali, in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni e con ingiustificata compressione delle autonomie e competenze regionali - Contestata retroattività della normativa in ordine al riferimento della stessa alla già conclusa campagna lattiera 1995-1996, e nell'imposizione del già scaduto termine del 31 marzo 1996, in contrasto con i criteri di programmazione fissati nei regolamenti CEE e con il principio che impone il controllo e l'indirizzo della produzione a fini sociali - Incertezze ed estrema onerosità per gli operatori derivanti dal previsto sistema di impugnazioni, non conciliabili oltretutto con i principi costituzionali del processo amministrativo - Richiamo a sentenze nn. 29/1995, 32/1960, 64 e 183 del 1987, 272 e 302 del 1988, 87/1996, 520/1995 e ad ordinanza n. 165/1995.

(D.-L. 16 maggio 1996, n. 260, art. 1, commi 1, 2, 3 e 4).

(Cost., artt. 3, 5, 11, 24, 41, 47, 77, 113, 117 e 118).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente pro-tempore della Giunta regionale, on. dr. Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, come da delega a margine del presente atto, ed in virtù di deliberazione di g.r. n. VI/14037 del 7 giugno 1996 di autorizzazione a stare in giudizio, dagli avv. proff. Giuseppe Franco Ferrari e Massimo Luciani, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in Roma, Lungotevere delle Navi n. 30, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.-l. 16 maggio 1996, n. 260, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 113 del 16 maggio 1996, «Regime comunitario di produzione lattiera» (all. 1), nel suo insieme, nonché in specie quanto all'art. 1, commi 1 e 4, nella parte in cui si prescrive che i bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori da pubblicarsi dall'AIMA entro il 31 marzo 1996 costituiscono accertamento definitivo delle posizioni individuali, sostituiscono ad ogni effetto i bollettini precedentemente pubblicati e vincolano gli acquirenti ai fini della trattenuta e del

versamento del prelievo supplementare; all'art. 1, secondo comma, nella parte in cui tale disposizione sospende fino al 31 marzo 1997 l'efficacia dell'art. 2-bis del d.-l. 23 dicembre 1994, n. 727, convertito con modificazioni in legge 24 febbraio 1995, n. 46; all'art. 1, terzo comma, nella parte in cui tale disposizione introduce un sistema di ricorsi estremamente oneroso per gli operatori.

1. — Il regime delle c.d. quote latte, finalizzato al contenimento della produzione, da anni eccedente nel mercato europeo, è stato introdotto in Italia, dopo lungo contenzioso circa l'effettiva entità della produzione interna e la irrogazione delle relative sanzioni comunitarie, dalla legge 26 novembre 1992, n. 468.

Tale testo normativo, dopo avere demandato, all'art. 2, secondo comma, la redazione di elenchi dei produttori titolari di quota e la loro pubblicazione in appositi bollettini all'azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), all'art. 2, secondo comma, limitatamente ai produttori di associazioni aderenti alla UNALAT, dispone la articolazione della quota in due parti: l'una (A), commisurata alla produzione di latte commercializzata nel periodo 1988-1989, l'altra (B), rapportata alla maggiore produzione commercializzata nel periodo 1991-1992.

Poiché peraltro il regolamento CEE del Consiglio n. 804/1968, del 27 giugno 1968, contemplava la periodica rideterminazione delle quote nazionali spettanti all'Italia, i commi 6-8 dello stesso art. 2 assegnavano alle Regioni il compito di vigilare sulla effettiva produzione dei singoli operatori e di comunicare all'AIMA per l'aggiornamento del bollettino le eventuali situazioni di quota assegnata superiore a quella effettiva, e al Ministro dell'agricoltura e foreste, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e sentite le organizzazioni professionali maggiormente rappresentative, in caso di eccedenza delle quantità attribuite ai produttori alla stregua dei commi secondo e terzo rispetto alle quote nazionali individuate in sede comunitaria, di stabilire con proprio decreto i criteri generali per il pieno allineamento con le quote nazionali nell'arco di un triennio. Lo stesso comma ottavo imponeva che, con riferimento alle riduzioni obbligatorie della quota B, si tenesse conto «dell'esigenza di mantenere nelle aree di montagna e svantaggiate la maggior quantità di produzione lattiera».

2. -- Il d.-l. 23 dicembre 1994, n. 727, poi convertito con modificazioni in legge 24 febbraio 1995, n. 46 ha poi operato la riduzione delle quote B per singolo produttore, con l'esclusione degli operatori delle stalle ubicate nelle zone montane di cui alla direttiva del Consiglio CEE n. 75/268 del 28 aprile 1975, da effettuarsi entro il 31 marzo 1995 cor operatività dalla campagna 1995-1996.

La legge di conversione n. 46/1995 ha innovato il decreto come segue:

- a) ha previsto [art. 2, primo comma, lett. O. a)] la riduzione della quota A non in produzione, almeno qualora essa ecceda il 50% della quota A attribuita;
- b) dopo avere confermato la riduzione della quota B [lett. a)], ha escluso [lett. b)] da entrambe le riduzioni i produttori non solo titolari di stalle ubicate in zone di montagna, ma anche quelli operanti «nelle zone svantaggiate e ad esse equiparate nonché nelle isole»;
- c) ha consentito (art. 2, comma 2-bis) che i produttori che abbiano ottenuto, anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 468/1992, l'approvazione di un piano di sviluppo o di miglioramento zootecnico da parte della Regione e che lo abbiano realizzato, possano chiedere la assegnazione di una quota corrispondente all'obiettivo di produzione indicato nel pinao medesimo, in sostituzione delle quote A e B.

Più in generale il d.-l. n. 727/1994 e la legge n. 46/1995 hanno soppresso la previa consultazione della Conferenza tra Stato e Regioni, rimettendo la istruttoria e la predisposizione del piano di rientro esclusivamente all'istanza ministeriale.

Inoltre, la normativa ha introdotto un meccanismo di autocertificazione delle produzioni, in base al quale gli acquirenti sono autorizzati a considerare i quantitativi autocertificati dai produttori.

- 3. La legge n. 46/1995 insieme con il decreto-legge convertito veniva impugnata dalla Regione Lombardia con ricorso rubricato n. 22/1995 (all. 2), con allegazione di numerosi profili di incostituzionalità. Codesta ecc.ma Corte, a seguito di discussione nella pubblica udienza del 23 novembre 1995, con decisione n. 520 del 28 dicembre 1995 accoglieva il predetto ricorso, in una con quello presentato dalla Regione del Veneto e rubricato con n. r.g. 23/1995, sotto il profilo della incostituzionalità dell'art. 2, primo comma, della legge, nella parte in cui non vi si contemplava il parere delle Regioni interessate nel procedimento di riduzione delle quote individuali spettanti ai produttori di latte bovino.
- 4. Il Governo è ora intervenuto nuovamente con la decretazione di urgenza nel delicato settore de quo, adottando prima il d.-l. 15 marzo 1996 n. 124 e poi, reiterando il primo, adottando il decreto-legge impugnato con il presente ricorso. Esso, in specie:
- a) demanda all'AIMA, entro il 31 marzo 1996, di nuovo senza previo parere delle Regioni interessate dagli eventuali tagli, la pubblicazione di un bollettino di aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi loro spettanti delle quote latte 1995-1996 (art. 1, primo comma);

- b) stabilisce che, ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare per il 1995-1996, gli acquirenti siano tenuti all'osservanza delle risultanze del predetto bollettino di aggiornamento (art. 1, quarto comma);
- c) sospende sino al 31 marzo 1997 l'efficacia dell'art. 2-bis del decreto-legge n. 727/1994 convertito con modificazioni in legge n. 46/1995 (art. 1, secondo comma);
- d) detta disposizioni sulla tutela in via amministrativa dei produttori avverso le determinazioni del predetto bollettino di aggiornamento (art. 1, terzo comma).
- 5. La disciplina di cui all'art. 2, della legge n. 46/1995, dichiarata incostituzionale dalla Corte nella citata decisione 520/1995, e ora richiamata ex novo, in quanto l'art. 1, primo comma non detta nuove e diverse modalità di confezionamento del bollettino, ancora in assenza del parere delle Regioni, dalla Corte stessa dichiarato indispensabile e dunque «additivamente» inserito nel procedimento di formazione del bollettino, è da sé solo sufficiente, almeno in termini previsionali, a determinare il virtuale azzeramento della quota B nelle aziende di pianura, e in specie in quelle della Regione ricorrente ad un primo calcolo la quota B subirebbe infatti un brutale taglio del 74% circa e una rilevante diminuzione della quota A.

In altre parole, il bollettino di cui all'art. 1, commi primo e quarto, del decreto-legge impugnato sostituisce quelli preveduti dal regime normativo precedente, continua a prescindere dal parere delle Regioni interessate dai tagli in violazione del disposto della decisione n. 520/1995, e in più assume una natura o almeno una forza particolare, in quanto esso ha valore di «accertamento definitivo» delle posizioni individuali dei produttori (art. 1, primo comma: v. supra, punto 4.a) e del pari di vincolo esclusivo nei confronti degli acquirenti (e per conseguenza delle aspettative patrimoniali dei produttori: art. 1, quarto comma, e supra punto 4.b). Inoltre esso interviene a regolamentare con la predetta peculiare forza i rapporti produttivi nel settore con efficacia retroattiva, a campagna 1995/1996 conclusa, con disastrosi effetti su interi patrimoni aziendali e, non di mero riflesso, sulle attribuzioni regionali, dato che l'automatismo degli effetti comporta la virtuale spoliazione dei poteri regionali di indirizzo, programmazione e controllo del settore lattiero-caseario.

Nella sostanza della disciplina applicata, poi, va ribadito che la Regione ricorrente, a differenza di altre Regioni, non ha mai approvato — come ci si riserva di documentare in vista della pubblica udienza — piani di sviluppo e miglioramento comportanti aumenti di produzione del latte e dunque, a far data dal 12 marzo 1985, non annovera operatori in grado di avvalersi della sostituzione delle quote A e B con i più favorevoli obbiettivi dei piani di sviluppo e miglioramento.

Per sovrammercato, la introduzione in via di urgenza di una disciplina sfavorevole nella sostanza e con efficacia retroattiva si accompagna alla individuazione (art. 1, terzo comma e punto 4.d) di un regime di autotutela da ricorso estremamente penalizzante per gli operatori.

Le disposizioni di cui in epigrafe sono dunque illegittime per i seguenti

Мотічі

1. — Occorre in limine rilevare che con il presente ricorso viene impugnato un decreto-legge, epperciò un atto provvisorio con forza di legge ai sensi dell'art. 77 della Costituzione. Non è dato, allo stato, divinare il futuro delle previsioni normative in esso contenute: non si può — cioè — sapere se l'atto verrà convertito in legge, se in mancanza di conversione vi sarà sanatoria degli effetti comunque prodotti medio tempore, oppure se il decreto decadrà senza alcun ulteriore intervento.

È dunque necessario sin d'ora richiedere che, nell'eventualità della sanatoria del decreto non convertito, le questioni di costituzionalità sollevate con il presente ricorso vengano trasferite, conformemente al principio fissato dalla sentenza n. 84/1996, sulla legge di sanatoria. Analogo trasferimento si richiede, peraltro, nell'eventualità che il decreto venga semplicemente reiterato. Come la citato sentenza n. 84 ha affermato, infatti, ciò che conta, nel giudizio di costituzionalità, sono le norme impugnate, non già le disposizioni che le «veicolano».

Come prospetta la stessa ordinanza n. 130 del 1996, il principio posto alla base del trasferimento sulla legge di sanatoria deve essere alla base, a fortiori, del trasferimento sull'eventuale decreto «reiterante», attesa l'indubbia continuità di contenuto normativo che — per definizione — lega l'atto reiterante all'atto reiterato. Così stando le cose, anzi, si può rilevare come il decreto-legge in epigrafe venga ora impugnato per mero tuziorismo atteso che sarebbe sufficiente il trasferimento delle questioni già sollevate in riferimento al decreto-legge n. 124/1996 qui reiterato in fotocopia per definire la controversia di che trattasi.

2. — Nel merito, si deve, in primo luogo, lamentare la radicale illegittimità costituzionale dell'intero decreto-legge n. 260/1996.

Per costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, l'illegittimità costituzionale di interi testi legislativi si determina laddove il legame fra le singole disposizioni che essi contengono sia tale che il ripristino della legalità costituzionale violata non è possibile se non a condizione di folgorare l'atto fonte nella sua totalità. Nel caso sottoposto al giudizio di codesta ecc.ma Corte, l'illegittimità dell'intero testo del decreto impugnato deriva da un duplice ordine di vizi:

2.1. — Violazione degli artt. 77, 117 e 118 della Costituzione.

L'impugnato decreto risulta privo di requisiti essenziali della straordinarietà, necessità e urgenza che, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, condizionano la legittimità dell'adozione di decreti-legge da parte del Governo. Nessuna delle previsioni del decreto, invero, appare — almeno legittimamente (v. quanto si dirà, sul punto, al n. 3.1. del presente ricorso) finalizzata allo scopo di fronteggiare situazioni così chiaramente segnate dall'urgenza, da richiedere l'intervento di un atto adottato ai sensi dell'art. 77 della Costituzione e non il ricorso normale iter legislativo di cui agli artt. 70 e seguenti. Si tratta infatti di aggiustamenti (per giunta illegittimi) delle previsioni dettate dalla legge 26 novembre 1992, n. 468 e dalla legge 24 febbraio 1995 n. 46, dei quali non è dato rinvenire, in alcun modo, l'urgenza.

Il Governo, oltre tutto, ha agito in modo addirittura contraddittorio, stabilendo la sospensione dell'efficacia di una parte del d.-l. 23 dicembre 1991 n. 727 sino al 31 marzo 1997. È infatti veramente difficile comprendere quale sia l'urgenza della sospensione (per oltre un anno) dell'efficacia di un atto che esso pure dovrebbe essere urgente (tanto necessariamente urgente, che solo nella misura in cui effettivamente è tale può dirsi legittimo). In realtà, ci troviamo qui di fronte all'ennesimo episodio di illegittimo esercizio di un potere che la Costituzione ha concepito come eccezionale «straordinario», e che invece viene sempre più frequentemente impiegato come strumento «ordinario» di produzione normativa primaria.

Mancano perciò del tutto quei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza la cui carenza è, dalla più recente giurisprudenza costituzionale, ritenuta censurabile (sentenza n. 29/1995), specie quando sia evidente e conclamata (sentenza n. 165/1995), come nella specie è.

Va qui precisato che la Regione ricorrente non lamenta la pura e semplice violazione dell'art. 77 della Costituzione, bensì anche e soprattutto la lesione delle competenze costituzionali che ad essa sono riconosciute. È infatti anche attraverso la violazione dell'art. 77 della Costituzione da parte del decreto-legge impugnato che tale lesione si è consumata, poiché il Governo, illegittimamente esercitando le facoltà di cui all'art. 77 della Costituzione, ha finito — come appresso di dimostrerà — per sottrarre alla Regione il potere di regolare un settore come quello della produzione lattiera, che la Costituzione, in una con la normativa ordinaria di trasferimento delle funzioni, sine dubio le affida nell'ambito della materia «agricoltura». Di qui, l'ammissibilità della relativa censura (cfr. sentt. nn. 32/1960; 64 e 183 del 1987; 272 e 302 del 1988; 87/1996).

Va infine sottolineato che il decreto impugnato non si occupa (se non per produrre, come appresso si rileva, una nuova incostituzionalità), del solo profilo che avrebbe dovuto invece legittimamente e necessariamente toccare: quello — cioè — della disciplina dei rapporti fra Stato e Regione nel procedimento di riduzione delle quote individuali spettanti ai produttori di latte bovino, rapporti che avrebbero dovuto essere ulteriormente regolati (in senso garantista per le Regioni) alla luce della sentenza n. 520/1995 di codesta ecc.ma Corte, che, sebbene additiva, avrebbe probabilmente abbisognato di ulteriore attuazione e specificazione legislativa. Anche di qui, la pretermissione delle esigenze costituzionali (scolpite nell'art. 77 della Costituzione) da parte dell'impugnato decreto emerge con chiarezza.

2.2. — Violazione degli artt. 3, 11, 41, 117 e 118 della Costituzione.

In estrema sintesi, il provvedimento legislativo qui impugnato è ispirato alla ratio di individuare, quale strumento attuativo delle contestate scelte di merito contenute nell'art. 2 della legge n. 46/1995, un bollettino assolutamente unico nel suo genere e munito di caratteri del tutto speciali: la retroattività rispetto alla campagna ormai conclusa (art. 1, primo comma), la definitività rispetto ai produttori (ibidem) e agli acquirenti (quarto comma), la non definitività nel senso amministrativo del termine (per impugnarlo giurisdizionalmente occorre infatti avere previamente esperito il rimedio amministrativo in opposizione avanti l'AIMA: terzo comma, la non sostituibilità con strumenti autocertificativi precedentemente introdotti dal Governo sempre in via di urgenza (secondo comma), la capacità di precludere persino le compensazioni dovute in base alla disciplina comunitaria se l'operatore lo abbia attaccato con impugnazioni, per tutta la durata necessaria per definirle.

Per tutto questo, il decreto impugnato appare complessivamente e nella sua integrità costituzionalmente illegittimo per i vizi sopra esposti.

3.1. — Specificatamente viziati da illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11, 47, 117 e 118 della Costituzione, sono poi i commi primo e quarto dell'art. 1 del decreto-legge n. 124/1996. Il primo comma prescrive che l'AIMA deve pubblicare appositi bollettini «di aggiornamento» degli elenchi dei produttori titolari di quota nonchè delle quote di loro spettanza per il periodo 1995-1996 «entro il 31 marzo 1996». Tali bollettini costituiscono accertamento definitivo delle posizioni individuali, e sostituiscono «ad ogni effetto» i bollettini che l'AIMA ha precedentemente pubblicato per il periodo di riferimento. A sua volta, il quarto comma dispone che gli acquirenti del latte prodotto, ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare, devono considerare esclusivamente le quote individuali risultanti dai bollettini di cui al primo comma.

Come si evince già da una prima lettura, tali disposizioni introducono nel nostro ordinamento, ancorché ad hoc e per la sola campagna 1995-1996, una categoria del tutto speciale di bollettini, i cui effetti sul settore lattiero-caseario e sul governo dello stesso da parte delle Regioni sono devastanti. I bollettini di cui trattasi sono infatti la sola fonte di individuazione delle posizioni dei singoli produttori per la campagna 1995-1996, e posseggono valore definitivo, nonché sostitutivo di qualunque altra precedente determinazione.

Tali bollettini, però, riguardano — illogicamente — una campagna che sostanzialmente si è già conclusa al momento in cui le disposizioni impugnate sono divenute operative. Conseguentemente, i loro effetti sono da considerarsi retroattivi. La campagna di produzione del latte non coincide infatti con l'anno solare, ma va dal 1° aprile al 31 marzo. Sin dall'inizio, dunque, i bollettini di cui all'art. 1, commi 1 e 4, erano concepiti come atti destinati a produrre effetti pro praeterito tempore (e cioè per la campagna 1995-1996 ormai conclusa), ed anzi era addirittura (non semplicemente prevedibile ma) scontato che la loro pubblicazione non avrebbe potuto praticamente intervenire nel brevissimo spatium temporis intercorrente fra l'entrata in vigore del decreto impugnato (17 marzo) e il successivo 31 marzo, data di conclusione della campagna 1995-1996. In realtà, il nuovo strumento introdotto dal decreto (nuovo) perché, nonostante il nomen iuris di «bollettino», produce effetti assolutamente inediti) era dall'origine — appunto — destinato ad operare solo per il passato, senza alcuna possibilità di utilizzazione per il futuro.

In questo modo si determina una pluralità di violazioni delle menzionate previsioni costituzionali. Anzitutto, viene violato, in una con gli artt. 117 e 118 della Costituzione (che definiscono l'ambito di attribuzioni delle Regioni) e con l'art. 41 (che impone il controllo e l'indirizzo della produzione privata a fini sociali), l'art. 11 della Costituzione atteso che la ricordata scansione temporale delle campagne di produzione del latte è fissata dal regolamento CEE n. 804/68. Disciplinare retroattivamente, a campagna sostanzialmente conclusa, le posizioni individuli dei singoli produttori significa violare la lettera e lo spirito della normativa comunitaria. Questa, infatti, prevedendo una certa periodizzazione delle campagne di produzione del latte, intende far sì che si realizzi una gestione corretta e programmata della produzione lattiera medesima, che deve essere calibrata proprio su detta periodizzazione. Sconvolgimenti a posteriori della disciplina di settore come quello determinato dalle disposizioni impugnate sono dunque radicalmente contrari alla normativa comunitaria (e conseguentemente all'ordine costituzionale dei rapporti fra Stato e Regioni, che quella normativa contribuisce a definire).

E proprio allo scopo di assicurare quella corretta e programmata gestione, del resto, che l'art. 4, secondo comma, della legge n. 468/1992 aveva previsto in via generale che i bollettini fossero pubblicati entro il 31 gennaio di ciascun anno: che senso avrebbe avuto, una pubblicazione successiva alla conclusione della campagna, quanto i produttori hanno già determinato i loro obiettivi, ovveri li hanno già raggiunti?

Coerentemente, invero, la stessa disposizione normativa prevedeva (e prevede) che i bollettini da pubblicarsi «entro il 31 gennaio di ciascun anno» contenessero «gli elenchi aggiornati dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo avente inizio il 1º aprile successivo». Il bollettino aveva dunque (ed ha) la (ovvia) funzione di determinare le quote spettanti per il futuro, non certo quella di riferirsi a quantitativi relativi al passato. Le disposizioni impugnate determinano dunque una vera e propria deroga alla previsione generale della legge n. 468/1992, ma senza alcuna giustificazione razionale e in spregio della stessa normativa comunitaria.

Violati, parallelamente, sono, di nuovo, in una con l'art. 41 della Costituzione, gli artt. 117 e 118. Le Regioni, alle quali la stessa sentenza n. 520/1995 riconosce un ruolo preminente nel governo del settore lattiero-caseario, sono totalmente spossessate delle loro attribuzioni programmatorie dagli effetti retroattivi dei nuovi bollettini, che determinano conseguenze del tutto incontrollabili sia per i produttori che per l'Ente territoriale preposto — come detto — al governo del settore. Il paradosso di uno strumento concepito quale mezzo di programmazione (il bollettino) che si trasfigura in mezzo di registrazione di realtà pregresse (il nuovo bollettino creato dai commi primo e quarto dell'art. 1) è evidente. Ed è un paradosso che determina una palese illegittimità costituzionale, nella misura in cui da esso consegue la sottrazione alle Regioni di qualunque facoltà di governo e programmazione della produzione lattiera, che viene assunta come un dato, riferito al passato, e non come un obiettivo proiettato (come dovrebbe essere) nel futuro.

Così stando le cose, si potrebbe anche osservare che, ove all'impugnato decreto fosse stata davvero sottesa un'urgenza, questa non avrebbe potuto che stare nell'intenzione di determinare effetti retroattivi su di una campagna di produzione lattiera sostanzialmente già conclusa: proprio questa, e non altra, è infatti la conseguenza della previsione normativa qui censurata. Ciò, però, in aperta violazione della Costituzione e delle norme interposte che ne integrano le previsioni (in particolare, del menzionato regolamento CEE n. 804/68 e della legge n. 468/1992), perché — come si è rilevato — la disciplina retroattiva della campagna 1995-1996 ha leso le attribuzioni regionali e violato i precetti comunitari. Se urgenza davvero vi era, dunque, era un'urgenza incostituzionale, epperciò non assumibile quale legittimo fondamento dell'uso di potere di decretazione d'urgenza. Tanto, ad ulteriore conferma delle censure già formulate, in riferimento agli artt. 77, 117 e 118, al punto n. 2.1. del presente ricorso.

3.2. — Violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione.

L'art. 1, terzo comma, del decreto-legge impugnato definisce un discutibile — sotto tutti i profili — regime di ricorsi.

Le sue lacune e più ancora i suoi sviamenti di potere legislativo sono molteplici e gravissimi, proprio per i loro effetti sulle prerogative regionali.

Si considerino infatti le seguenti anomalie:

il dies a quo dei ricorsi amministrativi in opposizione da proporre all'AIMA è incerto, non essendo chiaro se la pubblicazione menzionata nel terzo comma dell'art. 1 sia la diffusione del bollettino a cura della Regione (la conoscenza degli operatori non può certo avere luogo nello stesso giorno) o la riproduzione di esso in Bollettino ufficiale della Regione;

il termine assegnato è brevissimo, ben più di quanto non contempli la revisione dei rimedi amministrativi operata con d.P.R. n. 1199/1971;

il ricorso giurisdizionale sembra essere possibile, sia in caso di silenzio-rigetto da parte dell'AIMA che di reiezione esplicita, solo dopo la pronuncia sul ricorso amministrativo in opposizione, con il risultato che si tenta di operare una restrizione neppure troppo occulta della tutela giurisdizionale, in spregio non solo alle disposizioni costituzionali citate in epigrafe, ma altresì ai principi della riforma del processo amministrativo operata con legge n. 1024/1971. È chiaro trattarsi di misura sostanzialmente ritorsiva a seguito delle massicce soccombenze giudiziali subite sin qui da AIMA, EIMA e MIRAAF avanti i giudici amministrativi di primo grado come di appello, sia in sede cautelare che di merito. In altri termini, sembra reintrodotto il superato principio della definitività dell'atto amministrativo quale presupposto dell'impugnazione giurisdizionale;

la sospensione per circa un anno della autocertificazione prevista dall'art. 2-bis della legge n. 46/1995 (secondo comma dell'art. 1) esclude che la proposizione del ricorso in opposizione possa consentire pur provvisoriamente la percezione da parte dei produttori del compenso da parte degli acquirenti pur con riferimento — si badi — alla campagna già conclusa, sicché chi vanta crediti per consegne operate legittimamente in tempi in cui la disciplina retroattiva sfavorevole non era vigente non ha alcuna speranza di riscuoterli, nonostante la proposizione del rimedio amministrativo;

infine, poiché gli accertamenti da effettuare a seguito dei ricorsi in opposizione e dei ricorsi in opposizione e dei ricorsi giurisdizionali amministrativi richiederanno tempi medio-lunghi, le compensazioni previste dall'art. 2 dello stesso decreto impugnato non potranno essere effettuate nei tempi stabiliti dal secondo comma. Gli operatori si troveranno dunque nell'alternativa, distruttiva dei loro diritti di difesa, di non impugnare per incassare le comensazioni, anche in presenza di errori o abusi, o di impugnare, correndo il rischio di restare privi di incassi per mesi o per anni, pur con riferimento a consegne già eseguite nella campagna conclusa.

Le gravi disfunzioni processuali sopra sommariamente descritte non potranno non trasformarsi in elementi di ulteriori lesività per le Regioni della disciplina contestata; queste ultime, già private ancora una volta di qualunque potere di intervento, pur solo consultivo, sui tali da operare, dovranno così subire anche l'onta della impossibilità virtuale di governare sul piano programmatorio un comparto della politica agraria che non potrà non venire percorso da un contenzioso capillare, diffuso e squassante.

4.1. — Violazione degli artt. 11, 5, 117 e 118 della Costituzione sotto il profilo della contrarietà a norme comunitarie e della invasione della sfera di competenza legislativa e amministrativa regionale.

Il decreto impugnato, non introducendo alcun nuovo criterio per il riparto dei tagli alla sovrapproduzione nazionale di latte, non può non sottendere il richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 2 della legge n. 46/1995, pur calandola in uno strumento amministrativo (il «nuovo» bollettino) dotato — come si è detto — di una forza assolutamente peculiare. Ne deriva che devono essere riproposte (come già si è fatto in occasione dell'impugna-

zione del decreto-legge n. 124/1996) in questa nuova ottica censure a suo tempo formulte contro l'art. 2 della legge n. 46/1995, e ora rilegittimate e dotate di nuovo vigore, nonostante la decisione n. 520/1995, anche alla luce della retroattività contestata sub 2.

La Regione ricorrente non ha adottato, dopo il 12 marzo 1995, data di entrata in vigore del regolamento CEE 797/85, che insieme al successivo 2328/91 disciplina i piani di sviluppo e di miglioramento, alcun piano contenente previsioni di incremento della produzione lattiero-casearia.

Tale correttezza di comportamento viene così penalizzata, e al contrario l'illecito comunitario commesso da altre Regioni viene premiato, anziché sanzionato.

Si violano così l'art. 11 della Costituzione, e gli artt. 5, 117 e 118, sotto il profilo della competenza legislativa e amministrativa regionale, a suo tempo correttamente esercitata nel rispetto degli obblighi comunitari e ora penalizzata sia per il futuro che retroattivamente per il passato dal premio accordato ad altre Regioni, già responsabili di illecito comunitario nella approvazione di piani in aumento. Si intende documentare specificamente che il Ministero dell'agricoltura a suo tempo richiamò espressamente le Regioni, e in specie la ricorrente, al rispetto del divieto di approvazione di piani in aumento. Sicché ora il comportamento dell'esecutivo non si limita a tenere conto di uno stato di fatto, ma legalizza con un nuovo illecito comunitario un precedente illecito, dandogli dignità di presupposto fattuale da cui trarre le mosse. Né l'aspettativa della Regione ricorrente e dei suoi produttori al rispetto della legalità da parte di tutti i soggetti coinvolti nella disciplina di settore può venire prospettata come generico affidamento travolgibile, per giunta in via di urgenza e in forma retroattiva.

4.2. — Violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, in riferimento agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

L'illegittimità costituzionale prospettata sub 4.1. può configurarsi anche come violazione degli artt. 3 e 41 per la discriminatoria quanto ingiustificata penalizzazione degli operatori agricoli del settore lattiero-caseario della Regione ricorrente, non fondata su alcun ragionevole parametro classificatorio, ed anzi imperniata su di un parametro espressamente vietato e configurato come un disvalore della normativa comunitaria. La compressione o peggio la soppressione della attività produttiva pregiudica non solo gli stessi operatori colpiti, ma anche, e non di riflesso, la effettività della funzione legislativa e amministrativa regionale, vanificata nella sua sostanza.

4.3. — Violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, anche con riferimento all'art. 2, settimo comma, della legge n. 468/1992. Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Nella decisione n. 520/1995, più volte citata, codesta ecc.ma Corte ha ritenuto non incostituzionale la mancata previsione nella legge n. 46/1995 del necessario coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, atteso che essa va coinvolta soltanto per la determinazione degli indirizzi generali della legislazione da adottare.

La Corte ha però dichiarato incostituzionale la mancata previsione «di qualsivoglia partecipazione regionale al procedimento di riduzione delle quote individuali», anche alla luce della precedente diretta preposizione delle Regioni stesse, ad opera dell'art. 2, secondo comma, della legge n. 468/1992, alla procedura di riduzione. In altre parole, la Corte ha ritenuto che la presenza regionale dovesse essere garantita non tanto «a monte» dell'intervento legislativo, giacché la consultazione è prescritta solo sui lineamenti generali e non sui singoli testi di legge, quanto piuttosto e — imprescindibilmente — «a valle» dell'intervento legislativo, una volta che debba darglisi attuazione mediante la adozione del bollettino che poi le Regioni sono tenute a divulgare.

Orbene, la statuizione della Corte ha bensì avuto l'effetto di introdurre additivamente nell'art. 2 della legge n. 46/1995 il parere regionale non orginariamente inclusovi dal legislatore statale. Ma tale inserimento valeva per il procedimento ordinario di produzione del bollettino. Nel caso di specie, invece, il decreto impugnato ha previsto la adozione di un bollettino unico nel suo genere, dotato — come si è detto — di una forza speciale (essendo conclusivo per i produttori e definitivo per gli acquirenti) e addirittura assoggettato ad una tutela rafforzata contro impugnative dei soggetti da esso pregiudicati. Rispetto a tale species di bollettino, ridisciplinato nel procedimento, nella forza, negli effetti, nella tutela, il legislatore governativo avrebbe dunque dovuto prevedere, secondo il facilmente comprensibile precetto della Corte, l'intervento partecipativo regionale in vista dell'adozione del bollettino, cioè appunto a valle del decreto-legge, ma per effetto delle previsioni da contenersi in esso, in vista del riparto dei tagli da praticare.

Viceversa, il legislatore, ricadendo nel suo comportamento di sempre, neppure questa volta ha previsto alcun intervento regionale in tale fase. Già in riferimento del decreto-legge n. 124/1996, già precedentemente impugnato, a tale titolo non valeva la seduta del Comitato permanente per le politiche agricole, alimentari e forestali del 15 febbraio 1995, in cui il Ministro ha semplicemente preannunciato il ricorso ad un nuovo decreto-legge, il cui testo era predisposto in versione diversa da quella poi emanata, senza fornire alcuna indicazione sulle operazioni da porre concretamente in essere. Con ciò il Ministro avrebbe potuto, a tutto concedere, adempiere all'onere di informazione della Conferenza Stato-Regioni circa i lineamenti generali della politica legislativa, ma certo non avrebbe

soddisfatto le prescrizione della Corte quanto al procedimento di riduzione. Il che è fattualmente confermato dalla avvenuta predisposizione di un bollettino, durante la elaborazione del quale la Regione, e in specie la ricorrente e le altre interessate dai tagli, non sono state consultate ad alcun titolo.

Né tale parere individuale avrebbe potuto essere surrogato da sedi di consultazione collegiale quali il Comitato permanente (v. a tal proposito la seduta del 25 gennaio 1995). In riferimento al decreto-legge n. 260/1996, qui impugnato, il governo non ha proceduto neppure all'adozione del menzionato — e censurato — procedimento.

La violazione del principio di leale collaborazione non conosce dunque soste né rallentamenti.

P. Q. M.

Si chiede che la ecc.ma Corte voglia, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.-l. 16 maggio 1996, n. 260, «Regime comunitario di produzione lattiera», nell'insieme e in specie con riguardo ai commi primo, secondo, terzo e quarto dell'art. 1.

Milano-Roma, addì 12 giugno 1996

Avv. prof. Giuseppe Franco Ferrari - avv. prof. Massimo Luciani

96C0930

N. 28

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 giugno 1996 (della regione Veneto)

Agricoltura - Limiti alla produzione lattiera - Modifiche alle disposizioni nazionali per l'applicazione della normativa comunitaria sulle «quote latte» - Reiterazione del d.-l. 15 marzo 1996, n. 124 - Prevista pubblicazione da parte dell'AIMA, entro il 31 marzo 1996, di appositi bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo 1995-96 - Attribuzione a tali bollettini, integralmente sostitutivi di quelli precedenti, della efficacia di accertamento definitivo delle posizioni individuali con effetto vincolante, altresì, anche nei confronti degli acquirenti, ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare eventualmente dovuto - Possibilità, per gli interessati di agire avverso le determinazioni dei bollettini, innanzi all'autorità giurisdizionale competente, previa, però, opposizione, con ricorso documentato, all'AIMA, entro quindici giorni dalla pubblicazione del bollettino, ricorso da intendersi peraltro respinto, in applicazione del silenzio-rigetto, se entro i successivi trenta giorni non si sarà avuta comunicazione della decisione dell'organo adito - Sospensione, fino al 31 marzo 1997, della efficacia delle disposizioni dell'art. 2 del decreto-legge n. 727/1994 (convertito, con modificazioni, in legge n. 46/1995) circa la facoltà dei produttori, in caso di contenzioso, di avvalersi di una autocertificazione delle produzioni, e, a loro volta, degli acquirenti di farvi richiamo nelle proprie denunce - Evidente insussistenza della «straordinaria necessità» richiesta per poter far ricorso alla decretazione d'urgenza - Mancata previsione di una partecipazione regionale, quanto meno nella forma della richiesta di parere, nel procedimento, anche se abbreviato e incentrato sull'AIMA, di riduzione delle quote individuali, in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni e con ingiustificata compressione delle autonomie e competenze regionali - Contestata retroattività della normativa in ordine al riferimento della stessa alla già conclusa campagna lattiera 1995-1996, e nell'imposizione del già scaduto termine del 31 marzo 1996, in contrasto con i criteri di programmazione fissati nei regolamenti CEE e con il principio che impone il controllo e l'indirizzo della produzione a fini sociali - Incertezze ed estrema onerosità per gli operatori derivanti dal previsto sistema di impugnazioni, non conciliabili oltretutto con i principi costituzionali del processo amministrativo - Richiamo a sentenze nn. 29/1995, 32/1960, 64 e 183 del 1987, 272 e 302 del 1988, 87/1996, 520/1995 e ad ordinanza n. 165/1995.

(D.-L. 16 maggio 1996, n. 260, art. 1, commi 1, 2, 3 e 4).

(Cost., artt. 3, 5, 11, 24, 41, 47, 77, 113, 117 e 118).

Ricorso della regione del Veneto, in persona del presidente pro-tempore della Giunta regionale, on. Giancarlo Galan, rappresentata a difesa, come da delega a margine del presente atto, ed in virtù di deliberazione di g.r. n. 2563 dell'11 giugno 1996 di autorizzazione a stare in giudizio, degli avv. proff. Giuseppe Franco Ferrari e Mas-

simo Luciani e dell'avv. Romano Morra, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in Roma, Lungotevere delle Navi n. 30, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.-l. 16 maggio 1996, n. 260, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 113 del 16 maggio 1996, «Regime comunitario di produzione lattiera» (all. 1), nel suo insieme, nonché in specie quanto all'art. 1, primo e quarto comma, nella parte in cui si prescrive che i bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori da pubblicarsi dall'AIMA entro il 31 marzo 1996 costituiscono accertamento definitivo delle posizioni individuali, sostituiscono ad ogni effetto i bollettini precedentemente pubblicati e vincolano gli acquirenti ai fini della trattenuta e del versamento del prelievo supplementare; all'art. 1, secondo comma, nella parte in cui tale disposizione sospende fino al 31 marzo 1997 l'efficacia dell'art. 2-bis del d.-l. 23 dicembre 1994, n. 727, convertito con modificazioni in legge 24 febbraio 1995, n. 46; all'art. 1, terzo comma, nella parte in cui tale disposizione introduce un sistema di ricorsi estremamente oneroso per gli operatori.

Tranne i punti (n. 3 della parte premessa ai «Motivi») in cui si fa cenno al ricorso della regione Lombardia (n. 22/1995) contro la legge n. 46/1995, in luogo del ricorso della regione Veneto (n. 23/1995) e viceversa, il seguito del testo del ricorso è perfettamente eguale a quello del ricorso pubblicato in precedenza (n. 27 r.r. 1996).

96C0931

N. 29

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 giugno 1996 (del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Sanità pubblica - Sanzioni amministrative - Applicazione in materia di igiene e sanità pubblica, vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria - Sostituzione dell'art. 4, legge regionale 14 aprile 1983, n. 11, dichiarato illegittimo con sentenza n. 375 del 1993, nella parte in cui individuava quale organo territorialmente competente a ricevere il rapporto e a irrogare la sanzione il sindaco del comune nel cui territorio la violazione è stata accertata, anziché del comune in cui la violazione è stata commessa - Previsione, nella nuova normativa, della competenza del sindaco del comune nel cui territorio la violazione è stata commessa ma con contestuale statuizione che «per luogo della violazione deve intendersi quello nel quale è stata accertata» - Deviazione dai principi stabiliti in materia dall'art. 17, comma quinto, legge n. 689 del 1981 e dall'art. 4 della legge della stessa regione n. 45 del 1982 - Genesi della norma da inesatta interpretazione della pronuncia delle sez. un. della Cassazione n. 4131 del 1988 - Irrazionalità - Violazione dei limiti della potestà legislativa regionale.

(Legge regione Liguria 28 maggio 1996).

(Cost., artt. 3, 97 e 117).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato contro il presidente della giunta della regione Liguria per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. unico della legge della regione Liguria riapprovata il 28 maggio 1996, recante «modifiche alla legge regionale 14 aprile 1983, n. 11 (norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di igiene e sanità pubblica, vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria)», in relazione agli art. 3, 97 e 117 della Costituzione, nella parte in cui, dettando un nuovo testo dell'art. 4 della predetta legge n. 11/1983, al secondo comma di tale testo dispone che «per luogo di commissione della violazione deve intendersi quello nel quale essa è stata accertata».

1. — Con sentenza 14 ottobre 1993 n. 375 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 legge reg. Liguria 14 aprile 1983 n. 11 (norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di igiene e di sanità pubblica, vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria), nella parte in cui individua quale organo competente all'esercizio delle funzioni di cui alla legge reg. 2 dicembre 1982 n. 45 (norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della regione o di enti da essi individuati, delegati o subdelegati) il sindaco del comune nel cui territorio la violazione è stata accertata anziché il sindaco del comune in cui la violazione è stata commessa.

Ha osservato la Corte che il legislatore regionale non può sottrarsi all'osservanza di principi fondamentali posti dal legislatore statale, ai sensi dell'art. 117 Cost., e, in tema di sanzioni amministrative, l'art. 17 legge 24 novembre 1981 n. 689, — nel disporre al quinto comma che «l'ufficio territorialmente competente (a ricevere il rapporto sulla violazione e a irrogare la sanzione) è quello del luogo in cui è stata commessa la violazione» —,

introduce un principio sugli uffici territorialmente competenti che vincola il legislatore regionale, anche a salvaguardia del buon andamento dell'azione amministrativa. «La disposizione di cui all'rt. 4 legge reg. n. 11/83 — ha proseguito la Corte — incongruamente derogando alla legge generale sull'applicazione delle sanzioni amministrative (art. 7, ultimo comma, legge reg. 2 dicembre 1982 n. 45), introduce un elemento di contraddittorietà nella stessa legislazione della regione, e va dunque censurato anche alla luce del canone di razionalità».

2. — La legge regionale indicata in epigrafe provvede alla sostituzione dell'art. 4 della suddetta legge 11/1983, il cui nuovo testo nel primo comma dispone che determinate funzioni concernenti sanzioni amministrative sono esercitate dal sindaco del comune nel cui territorio è stata commessa la violazione e nel secondo comma dispone che «per luogo di commissione della violazione deve intendersi quello nel quale essa è stata accertata».

Si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge regionale che la ratio dell'art. 4 della legge regionale 11/1983 (nel testo originario) andava ricercata nella esigenza di individuare con precisione il luogo della commissione della violazione, luogo che il legislatore regionale aveva ritenuto dover conincidere con il luogo dell'accertamento. Questa esigenza sarebbe stata individuata anche dalla Corte di cassazione, che, con sentenza Sez. Un. civ. 17 giugno 1988 n. 4131, ha ritenuto che il luogo della commissione di una violazione amministrativa non può essere che quello che nel quale la stessa è stata accertata: la legge 689/81, sulle sanzioni amministrative, demandando a determinati organi il compito di provvedere all'accertamento della violazione e alla contestazione immediata o alla notifica degli estremi della violazione, individuata secondo le circostanze di tempo e di luogo accertate, evidenzierebbe, secondo la suprema Corte, che non vi può essere accertamento della violaizone se non da parte di quegli organi e che, in definitiva, essa non può ritenersi commessa se non nel tempo e nel luogo risultanti da quell'accertamento.

Di conseguenza — prosegue la relazione al disegno di legge regionale — la sentenza 375/93 della Corte costituzionale ha solo evidenziato un elemento di contraddittorietà formale fra il testo dell'art. 4 della legge reg. 11/1983 e quelli dell'art. 7 della legge reg. 45/1982 e dell'art. 17, comma quinto, legge nazionale 689/81, contraddittorietà che verrebbe ora eliminata, con il nuovo testo dell'art. 4 della legge reg. 11/1893, che esplicitamente indica quale è il luogo della commissione della violazione, identificandolo con quello dell'accertamento della stessa, secondo una logica tesa ad evitare che l'organo amministrativo sia costretto ad effettuare accertamenti per individuare il luogo della commissione della violazione che invece, giusta l'insegnamento della Corte di cassazione, già risulta «in ogni caso ed esclusivamente» dall'accertamento.

3. — Il secondo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 11/1983, così come riformulato dalla legge regionale indicata in epigrafe, ripropone i vizi di legittimità costituzionale già denunciati per il precedente testo dell'art. 4, in relazione agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione. La nuova formulazione non adegua certo il testo normativo alla pronuncia della Corte costituzionale, ma si pone in contrasto in essa, limitandone la portata al lume di una errata interpretazione di una sentenza della Corte di cassazione.

La Corte di cassazione, invero, con la pronuncia Sez. Un. 4131/1988 non ha affatto inteso limitare il principio, sancito dal quinto comma dell'art. 17 della legge 689/1981, secondo cui l'ufficio territorialmente competente a ricevere il rapporto per un illelcito amministrativo e all'irrogazione della relativa sanzione «è quello del luogo in cui è stata commessa la violazione». Essa ha solo vuluto precisare, magari con una formulazione che può avere ingenerato una qualche generalizzazione, che in caso di una violazione a carattere permanente (si trattava della circolazione, senza la relativa carta abilitante, di autoveicolo che, prima di essere fermato da un organo di polizia nel territorio di una certa provincia, aveva certamente percorso nelle stesse condizioni di difetto il territorio di qualche altra provincia) il luogo di commissione non può essere identificato se non nel luogo dell'accertamento, non potendosi estendere le regole del codice di procedura penale in una materia che ha caratteristiche diverse e non potendosi imporre all'autorità amministrativa una ricerca, invero troppo laboriosa, del luogo in cui sarebbe iniziata la commissione dell'illecito.

Tutto ciò non intacca certo il principio secondo cui la competenza all'irrogazione della sanzione spetta pur sempre all'autorità del luogo di commissione dell'illecito, che non coincide sempre e necessariamente con il luogo dell'accertamento. Proprio in relazione agli illeciti nel campo dell'igiene e della sanità, non può non aver rilievo, ad esempio, il luogo della produzione per l'illecito commesso dal produttore, che ben può essere diverso dal luogo dell'accertamento della violazione.

Il nuovo testo normativo regionale, quindi, si pone ancora una volta in contrasto con l'art. 17, comma quinto, della legge n. 689/1981, nonché con l'art. 7, ultimo comma della legge reg. n. 45/1982, donde la sua illegittimità costituzionale in relazione all'art. 117 e agli artt. 3 e 97 Cost.

4. — Per gli esposti motivi il Presidente del Consiglio dei Ministri ricorrente chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. unico della legge della regione Liguria indicata in epigrafe nella parte in cui, sostituendo l'rt. 4 della legge regionale 11/1983, al secondo comma del nuovo testo dispone che «per luogo di commissione della violazione deve intendersi quello nel quale essa è stata accertata».

Saranno depositati: il testo originario e quello riapprovato dalla legge impugnata con relativa relazione; il provvedimento di rinvio e la delibera 14 giugno 1996 del Consiglio dei Ministri.

Roma, addì 17 giugno 1996

Avvocato dello Stato: FIUMARA

96C0979

N. 30

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 giugno 1996 (della regione Piemonte)

Edilizia e urbanistica - Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata - Mancanza, nel provvedimento, (di contenuto analogo a quello di numerosi altri decreti-legge non arrivati alla conversione e adottato dal Governo senza considerazione delle competenze delle regioni) dei requisiti di necessità ed urgenza.

Edilizia e urbanistica - Prevista nomina, da parte del Ministro dei lavori pubblici, in caso di inadempienze nell'adozione di provvedimenti sanzionatori di competenza del sindaco, di un «commissario ad acta» - Indeterminatezza dei presupposti per l'adozione di tale provvedimento - Ingiustificata deroga al principio generale e costituzionalmente garantito, dell'autonomia degli enti locali, con incidenza su quello per cui i poteri inerenti al controllo sostitutivo, qual'è quello esercitato dal Ministro con la nomina del commissario ad acta, sono di competenza di un organo regionale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 75/1977.

Edilizia e urbanistica - Previsione di un silenzio-assenso per l'approvazione, da parte della Regione, degli strumenti urbanistici e delle relative varianti, a seguito del decorso di centottanta giorni dalla trasmissione alla Regione da parte dell'ente che li ha adottati - Trasposizione dell'istituto del silenzio-assenso, che già di per sé ha carattere eccezionale e che per pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale è ammissibile solo in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, in procedimenti, come quelli della pianificazione territoriale, ad alta discrezionalità - Incidenza sulla stessa essenza della competenza regionale e sul primario interesse pubblico alla tutela degli interessi urbanistici e ambientali - Richiamo a sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1966, 393/1992 e 408/1995.

Edilizia e urbanistica - Disposizioni per la definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche - Possibilità, per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, di chiedere al Ministro dei lavori pubblici l'applicazione delle norme relative alla ripresa dell'esecuzione di opere «che per qualsiasi ragione risultino sospese», previa valutazione, da parte dello stesso Ministro, del perdurare dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera - Indebito assoggettamento della Regione, ove tale valutazione abbia ad oggetto opere pubbliche la cui realizzazione rientra nelle competenze regionali, al controllo del Ministro - Impossibilità di ricondurre i provvedimenti adottati al riguardo dal Ministro al potere, che al Ministro comunque non compete, di indirizzo e coordinamento.

(D.-L. 25 maggio 1996, n. 285, artt. 3, comma 1, 5, comma 3, 7, comma 2 e 9).

(Cost., artt. 3, 9, secondo comma, 77, 97, 117, 118 e 130).

Ecc.ma Corte costituzionale ricorre la Regione Piemonte in persona del Presidente della Giunta Regionale, On.le Enzo Ghigo, autorizzato con delibera della Giunta Regionale n. 222-9892 del 17 giugno 1996, rappresentato e difeso (in virtù di delega a margine del presente atto) dall'avv. Enrico Romanelli, e presso lo studio del medesimo elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria, n. 5, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dell'on. Presidente del Consiglio pro-tempore, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, nonché presso l'Avvocatura Generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale del

decreto legge 25 maggio 1996, n. 285, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, Parte I, n. 121, del 25 maggio 1996), recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata».

Premesso in fatto

Sulle competenze normative regionali ex art. 117 della Costituzione in materia di urbanistica e di lavori pubblici di interesse regionale, e sulle correlate funzioni amministrative regionali di cui all'art. 118 della Costituzione è venuto ad illegittimamente incidere, senza prendere in alcuna considerazione la posizione delle Regioni, il decreto legge 25 maggio 1996, n. 285 (emanato in assenza dei necessari presupposti di cui all'art. 77 Cost.), meglio specificato in epigrafe.

Il decreto oggetto del presente ricorso (che ha reiterato integralmente il d.-l. 25 marzo 1996, n. 154) si compone di dodici articoli, di contenuto non omogeneo che, nel loro complesso, ripropongono il contenuto dei precedenti decreti, decaduti per mancata conversione, sia pure con alcuni adattamenti che, tuttavia, non ne fanno venir meno i gravi aspetti di illegittimità costituzionale.

In particolare, con l'art. 3, viene prevista la possibilità, per il ministro, di sostituire al sindaco un commissario ad acta per omissioni nell'adozione di provevdimenti sanzionatori; l'art. 5 prevede l'introduzione di un'ipotesi di silenzio-assenso nell'adozione, da parte della Regione, degli strumenti urbanisti predisposti dai comuni e l'art. 8 incide sulla disciplina del controllo dell'attività urbanistico-edilizia.

IN DIRITTO

1. — Il d-l. 25 maggio 1996, n. 285, costituisce l'ultimo di una ormai lunga serie di decreti-legge, non arrivati alla conversione, principiata con un d.-l. 23 settembre 1994, n. 551, a suo tempo impugnato dalla ricorrente Regione, con ricorso che denunziava l'illegittima compressione delle competenze normative ed amministrative regionali e la violazione dei principi dettati dagli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione della Repubblica.

Le censure a suo tempo spiegate dalla Regione Piemonte devono intendersi comunque riferite alle norme riproposte nel loro contenuto (con identità nel nucleo precettivo essenziale e spesso anche nella sua stessa formulazione letterale) nei decreti-legge successivi, quanto meno nei limiti in cui restino salvi gli effetti della norma decaduta prodottisi nel periodo della sua vigenza precaria, secondo quanto codesta Corte ha affermato con la recente decisione 21 marzo 1996, n. 84.

È da aggiungere che vari comuni piemontesi hanno fatto applicazione del silenzio assenso previsto dai vari decreti legge che, pur non convertiti, si sono succeduti nel tempo, per dare per approvati piani regolatori, in assenza di un deliberato regionale.

- 2. La ricorrenza degli estremi della necessità e dell'urgenza del decreto impugnato è esclusa ictu oculi, se si considera che il decreto oggi impugnato fa parte di quella stessa serie di decreti-legge, di contenuto analogo, che ormai da un biennio si stanno susseguendo l'uno all'altro, tutti sull'onda di una dichiarata, ma indimostrata (ed anzi, in tutta evidenza, mancanza di) urgenza, e che tutti esprimono, in buona parte la medesima accentuata, ed illegittima, tendenza a comprimere le autonomie regionali.
- 3. Uno invero dei profili più gravi di violazione, da parte del decreto-legge oggetto del presente ricorso, delle competenze regionali di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione risiede nella previsione (nell'art. 5, terzo comma) di un silenzio-assenso per l'approvazione, da parte della Regione, degli strumenti urbanistici e delle relative varianti, a seguito del decorso di centottanta giorni dalla trasmissione da parte dell'ente che lo ha adottato alla Regione.

È appena il caso di rilevare che la previsione del silenzio assenso, a prescindere dai suoi aspetti di eccezionalità nell'ambito del nostro ordinamento amministrativo, per pacifica giurispridenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, «può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad alta discrezionalità, primi fra tutti quelli della pianificazione territoriale, finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale» (così C. cost., 12 febbraio 1996, n. 26; in termini analoghi, cfr. C. cost., n. 393 del 1992 e n. 408 del 1995).

Nel caso di specie, si verte appunto in tema di strumenti di pianificazione territoriale che, in quanto comportano scelte di carattere discrezionale, costituiscono appunto un ambito assolutamente incompatibile con l'adozione legislativa dello strumento del silenzio-assenso.

Quand'anche potesse eventualmente considerarsi giustificata la valutazione delle esigenze di speditezza del procedimento amministrativo, non può non tenersi conto del primario interesse pubblico alla tutela degli interessi urbanistici ed arnbientali. Deve in particolare rilevarsi che la previsione di un automatismo, quale quello disegnato dalla norma in esame, non ricerca una soluzione di equilibrio tra rafforzamento di tali esigenze di speditezza, ed una persistente, necessaria tutela dei valori urbanistici; ma accetta la soluzione estrema del silenzio-assenso, che espone a rilevanti pericoli ed accetta il principio di un gravissimo sacrificio dei valori urbanistici ed anche paesaggistici, questi ultimi anch'essi oggetto di esplicita tutela nella Carta costituzionale, collocata anzi, con l'art. 9, secondo comma, nell'ambito dei «Principi fondamentali».

4. Inoltre, le competenze regionali di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione appaiono violate dal decreto impugnato con la previsione (contenuta nel primo comma dell'art. 3) della Sostituzione al Sindaco di un commissario ad acta per omissioni di cui non vengono peraltro chiariti i confini in maniera chiara ed univoca. L'indeterminatezza dei presupposti di applicazione della previsione si accompagna all'attribuzione in via esclusiva al Ministro competente («anche d'ufficio») del relativo potere sostitutivo, senza alcuna previsione di una partecipazione della Regione all'esercizio di una così incisiva forma di controllo.

Si tratta di una deroga (priva di giustificazione) al principio generale e costituzionalmente garantito dell'autonomia degli enti locali. Per di più, l'attribuzione del potere di controllo sostitutivo al Ministro dei lavori pubblici si manifesta come una violazione dell'art. 130 Cost., che postula l'attribuzione di tali poteri ad un organo regionale.

Né l'attribuzione di tale potere ad un organo dello Stato centrale trova una giustificazione nella decisione 12 maggio 1977, n. 75, di codesta ecc.ma Corte, che rigettò il conflitto di attribuzione proposto da altra Regione a statuto ordinario avverso la nomina prefettizia di un commissario ad acta presso un comune per eseguire una decisione del Consiglio di Stato, sul presupposto che il pregiudizio subito dalla Regione era da ricollegarsi alla pronunzia dell'organo giurisdizionale, e non alla decisione del Prefetto. Da tale decisione si ricava semmai la conferma implicita che (al di là delle ipotesi in cui esso sia mera attuazione di pronunzie giurisdizionali) il controllo sostitutivo, come in genere tutti i controlli amministrativi sui comuni, rientra nelle competenze regionali, ai sensi dell'art. 130 Cost.

5. — Il decreto legge impugnato, all'art. 7, viene ad incidere illegittimamente anche sulle competenze normative ed amministrative regionali in materia di lavori pubblici di interesse regionale.

Infatti, all'art. 7 detta disposizioni per la definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche. In particolare, con l'ottavo comma di tale articolo prevede che «le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 ... possono chiedere al Ministro dei lavori pubblici l'applicazione delle disposizioni di cui al presente "articolo" (relative alla ripresa dell'esecuzione di opere "che per qualsiasi ragione risultino sospese")».

I relativi provvedimenti ministeriali sono condizionati dal secondo comma dello stesso art. 7 alla verifica del perdurare dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, degli spetti di tutela ambientale e di sicurezza, dei riflessi derivanti all'amministrazione dai provvedimenti giurisdizionali che eventualmente abbiano determinato la sospensione dell'opera, e della congruità degli aspetti economici dell'affidamento; peraltro, in base allo stesso secondo comma dell'art. 7, è lo stesso Ministro dei lavori pubblici ad essere chiamato a dettare, con proprio decreto, i criteri di valutazione della ricorrenza dei suddetti presupposti.

Si rileva che, in base alla menzionata previsione, ove la valutazione abbia ad oggetto opere pubbliche la cui realizzazione rientra nelle competenze regionali, la Regione viene assoggettata ad un controllo del Ministro, lì dove dovrebbe essere affermata la competenza esclusiva della Regione in proposito; la disposizione appare illegittima, quanto meno nei limiti in cui sulla valutazione in questione non sia riconosciuta la competenza regionale, e la Commissione chiamata ad esprimersi su di essa non sia di nomina regionale, sia pure con una composizione che rispetti nelle loro linee direttive i criteri seguiti dalla norma in questione.

Va ancora aggiunto che la stessa rimessione al Ministro dei lavori pubblici della determinazione dei criteri sulla base dei quali valutare il perdurare dell'interesse pubblico e la congruità degli aspetti economici trascende indubbiamente dall'ambito del potere di indirizzo e di coordinamento di cui all' art. 118 Cost., potere che, peraltro, non compete al singolo Ministro, dovendo essere esercitato, ai sensi della legge n. 400 del 1988, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri. Da un punto di vista contenutistico, infatti, gli atti di indirizzo e di coordinamento non possono estrinsecarsi in forme espressive tanto «analitiche e dettagliate» da non lasciare alle regioni un necessario spazio di autonomia entro il quale esercitare le proprie competenze.

Si chiede pertanto: piaccia all'Ecc.ma Corte dichiarare costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3, 9, 77, 97, 117, 118 e 130 della Costituzione, il decreto legge 25 maggio 1996, n. 285, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, Parte I, n. 121, del 25 maggio 1996), recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata», ed in particolare i suoi articoli 3, 5 e 7; con ogni provvedimento consequenziale.

Roma, addi 19 giugno 1996

Avv. Enrico Romanelli

96C1027

N. 1176

Ordinanza emessa il 15 luglio 1996 dal giudice istruttore presso il tribunale di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Pamer Barbara e Götsch Sala Maria

Processo civile - Regione Trentino-Alto Adige - Cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano - Impossibilità di modificare nel corso di ciascun grado del giudizio la lingua processuale inizialmente prescelta - Compressione del diritto di difesa anche tecnica e dei diritti individuali costituzionalmente garantiti.

(D.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, art. 20).

(Cost., artt. 6 e 24; statuto Trentino-Alto Adige, art. 100).

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza che promuove giudizio di legittimità costituzionale nel procedimento civile n. 4987/1993 del ruolo generale promosso da Pamer Barbara contro Götsch Sala Maria.

Con atto di citazione notificato in data 3 dicembre 1993 Pamer Barbara, rappresentata e difesa dall'avvocato Martin Zuegg di Merano, citava in giudizio davanti al tribunale civile di Bolzano Götsch Sala Maria per veder accertare un suo credito nei confronti di quest'ultima e veder condannare la stessa al pagamento della relativa somma. All'atto di citazione di parte attrice, redatto in lingua tedesca, la convenuta rispondeva per mezzo del suo procuratore avv. Gerhard Brandstätter con comparsa di risposta dd. 23 marzo 1994, parimenti redatta in lingua tedesca. In applicazione dell'art. 20, secondo comma, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, essendo l'atto introduttivo e la comparsa di risposta redatti nella stessa lingua, il processo proseguiva nella sola lingua tedesca, con la conseguente necessità di redigere tutti gli atti processuali in tedesco a pena di nullità (Cass.?).

Nel corso della fase istruttoria, precisamente all'udienza del 23 maggio 1996, il procuratore di parte attrice, l'avv. Martin Zuegg, rimetteva il mandato costringendo la sig.ra Pamer a cercarsi un nuovo difensore. Successivamente all'udienza del 4 luglio 1996 si costituva in giudizio l'avv. Arturo Knering, di Bolzano, in rappresentanza e difesa dell'attrice Pamer Barbara, dimettendo e scambiando comparsa di risposta dd. 2 luglio 1996, redatta in lingua italiana, ed allegando alla stessa procura notarile dd. 28 maggio 1996 da cui risultava il mandato difensivo ricevuto da parte attrice.

Il nuovo procuratore dell'attrice, evidentemente più a suo agio nell'uso della lingua italiana, procedeva a verbalizzare le sue richieste istruttorie in italiano. Il procuratore della convenuta, l'avv. Gerhard Brandstätter, si opponeva alla verbalizzazione in italiano e rilevava che il processo, instaurato monolingue, doveva procedere in lingua tedesca.

In effetti l'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 574/1988 dispone che «Nel processo civile ciascuna parte ha facoltà di scegliere la lingua per la redazione dei rispettivi atti processuali. La lingua così prescelta rimane immutata per l'intero grado del giudizio».

A questo punto il procuratore dell'attrice sollevava questione di costituzionalità dell'art. 20, primo comma, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui impone, per l'intero grado del giudizio, la stabilità della lingua da utilizzare nel processo senza possibilità alcuna di modifica. Secondo la tesi del procuratore attoreo, il principio stabilito dall'art. 20 comporterebbe una inammissibile lesione del diritto di difesa, limitando la parte processuale nelle scelte della propria difesa anche tecnica.

L'eccezione di illegittimità costituzionale proposta da parte attrice, benché a nostro modo di vedere si fondi su diversa motivazione, appare rilevante per il processo in corso e non manifestamente infondata.

Rilevante perchè, ove l'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 574/1988 venisse dichiarato costituzionalmente illegittimo nel senso sopra indicato, l'attrice Pamer Barbara potrebbe optare, in funzione delle esigenze della difesa tecnica e senza che ciò comporti l'invalidità degli atti da essa posti in essere, per una lingua diversa da quella inizialmente prescelta, essendosi trovata nella necessità di nominare, nel corso del primo grado di giudizio, un nuovo difensore ed essendo questi di madrelingua diversa dal primo.

Non manifestamente infondata, perché è ipotizzabile una situazione di contrasto tra la norma citata e gli artt. 6 e 24 della Costituzione e l'art. 100 dello statuto di autonomia della provincia di Bolzano, come noto norma di rango costituzionale.

Sembra invece manifestamente infondata la progettata incompatibilità dell'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 574, in contrapposizione all'art. 17 dello stesso atto avente forza di legge, e l'art. 3 della Costituzione, per la diversità di trattamento di cui sarebbero oggetto l'imputato nel processo penale e la parte nel processo civile. Invero, a parte la diversa natura dei due procedimenti, la possibilità per l'imputato di modificare dopo il primo interrogatorio la lingua inizialmente prescelta (art. 17 d.P.R. n. 574), più che costituire una discriminazione nei confronti della parte civile a cui tale modifica rimane interdetta, si giustifica in base alla considerazione che proprio a seguito del primo interrogatorio l'imputato, o meglio l'indagato, viene compiutamente a conoscenza dei fatti e circostanze ascritte a suo carico, con la conseguenza che solo in tale momento può sorgere in lui l'eventuale interesse ad una difesa in lingua diversa da quella inizialmente prefigurata.

Fatta questa premessa, va preliminarmente evidenziato che la normativa di cui al d.P.R. n. 574/1988, entrata in vigore l'8 maggio 1993, ha dato attuazione a quanto previsto dall'art. 100 dello statuto di autonomia della provincia di Bolzano che riconosce il diritto dei cittadini di lingua tedesca di usare la loro lingua nei rapporti con gli organi giurisdizionali. Tale disciplina costituisce espressione del principio fondamentale di tutela delle minoranze linguistiche riconosciute, garantito dall'art. 6 della Costituzione.

Ciò nondimeno, la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare come la facoltà di scelta della lingua del processo, che tutela la singola parte quale appartenente alla minoranza linguistica, vada raccordata alla tutela connessa alla garanzia, prevista dall'art. 24 della Costituzione, del diritto di difesa inteso anche come difesa tecnica. Appare infatti necessario assicurare alla parte la libertà di scegliere il proprio avvocato anche in un gruppo linguistico diverso da quello di appartenenza, «potendo la scelta della lingua del processo essere fatta in funzione delle esigenze della difesa tecnica», intesa quest'ultima quale libera e consapevole scelta del proprio difensore (v. sentenza della Corte costituzionale 12-19 gennaio 1995, n. 16).

In tale prospettiva la Corte osservava che, benché l'effettività della difesa tecnica possa conseguire la sua realizzazione migliore ove la lingua del processo venga a coincidere sia con la lingua della parte che con quella del difensore, tale principio, nella speciale disciplina posta dal d.P.R. n. 574 a tutela della minoranza tedesca, può essere derogato, ma solo in relazione all'esigenza di garantire più intensamente il diritto di difesa, «consentendo all'interessato una più ampia libertà di scelta del proprio difensore» (v. sentenza citata).

Ebbene, una disposizione normativa, quale l'art. 20 del d.P.R n. 574, che impedisca alla parte di mutare la lingua processuale per l'intero grado del giudizio comprime in modo ingiustificato il diritto di difesa anche tecnica garantito dall'art. 24 della Costituzione, essendo innegabile che tale diritto non comporti solo la facoltà di scegliere liberamente ed in modo consapevole il proprio difensore nella fase iniziale di ogni grado del processo, ma garantisce altresì la possibilità di modificare successivamente in corso di causa, in egni fase e grado del giudizio, le proprie strategie difensive nominando all'occorrenza un nuovo difensore, eventualmente anche di un gruppo linguistico diverso.

Il diritto alla difesa così articolato non può non trovare tutela in tutti quei casi in cui è la stessa legge ad imporre alla parte la nomina di un nuovo difensore, in caso di morte o rimessione del mandato da parte di quest'ultimo, non potendo questa stare da sola in giudizio.

In siffatte ipotesi, in cui la parte decida, o si trovi costretta a nominare un nuovo difensore nel corso di un qualsiasi grado del giudizio, non si può negare che l'immutabilità della lingua processuale si ripercuota in una limitazione di fatto delle possibilità di scelta del nuovo difensore, essendo la parte costretta a scegliere lo stesso nell'ambito del gruppo linguistico di appartenenza del difensore da sostituire e vedendosi così negata, in questa fase del giudizio, quella più ampia libertà nella scelta del proprio difensore ad essa garantita dall'art. 24 della Costituzione. Nel caso de quo, la sig.ra Pamer Barbara dovrebbe rinunziare, almeno per l'intero primo grado del giudizio, a scegliere un nuovo difensore tra coloro che appartengono al gruppo linguistico italiano, essendo improbabile che uno di essi sia in grado di sostenere la difesa in lingua tedesca.

Appare difficilmente sostenibile che l'art. 24 della Costituzione abbia inteso garantire la più ampia facoltà di scelta del proprio difensore solo nella fase iniziale di ogni singolo grado del giudizio, anziché, come sembra più probabile, in ogni fase e grado del procedimento.

Ma c'è di più: la disciplina dettata dall'art. 20, infatti, non solo comprime in modo ingiustificato il diritto di difesa anche tecnica garantito dall'art. 24 della Costituzione, ma rischia di integrare allo stesso tempo una lesione dei diritti garantiti dell'art. 6 della Costituzione, in particolare dei diritti garantiti in sua applicazione dall'art. 100 dello Statuto di autonomia della provincia di Bolzano. Tale articolo, come sopra accennato, garantisce al singolo, quale appartenente alla minoranza linguistica tedesca, il diritto di utilizzare la propria lingua nei rapporti con l'autorità giudiziaria. Qualora la parte rinunzi a tale diritto solo in funzione delle esigenze di difesa tecnica, avendo deciso di avvalersi di un difensore appartenente ad un altro gruppo linguistico, appare non solo irragionevole, ma addirittura punitivo nei confronti di questa stessa parte impedirle di mutare la lingua processuale inizialmente prescelta, qualora nel corso del primo grado di giudizio voglia, ovvero debba sostituire il proprio difensore con un avvocato o procuratore appartenente al proprio gruppo linguistico.

Venute meno quelle ragioni di fiducia, dettate dalle esigenze di difesa tecnica, che abbiano indotto una parte a rinunciare ad ottenere che il processo si svolga nella propria madrelingua per nominare un difensore appartenente all'altro gruppo linguistico, non si vede perché la stessa parte non possa nel corso dello stesso grado del giudizio modificare la propria lingua processuale, qualora subentri la necessità di nominare un nuovo difensore e la parte decida di farsi rappresentare da un difensore appartenente al proprio gruppo linguistico. Tanto più che, come rilevato più sopra, proprio nel caso in cui la lingua del processo venga a coincidere sia con la lingua della parte che con quella del difensore l'effettività della difesa tecnica può conseguire la sua realizzazione migliore.

Il fatto che l'art. 20, disponendo l'immutabilità della lingua processuale per l'intero grado del giudizio, lasci aperta la possibilità di modificare la lingua all'inizio del successivo grado non vale a compensare il forte pregiudizio che la parte potrebbe subire nel non poter, già nel corso del primo grado del giudizio, modificare la propria difesa tecnica con la nomina di un difensore appartenente ad un gruppo linguistico diverso rispetto a quello cui apparteneva il difensore inizialmente prescelto. Tale pregiudizio appare ancora maggiore se pensiamo alla provvisoria esecutorietà di cui godono le sentenze di primo grado ai sensi dell'art. 282 c.p.c., nella sua nuova formulazione.

La limitazione della facoltà di modificare la lingua processuale nel corso del primo grado di giudizio, costituendo una compressione di diritti individuali costituzionalmente garantiti ai singoli dalla Costituzione, potrebbe trovare una giustificazione solamente nelle esigenze di tutela di altri diritti od interessi costituzionalmente rilevanti.

Nel caso in esame potrebbero essere invocati quegli interessi collettivi alla economicità e speditezza dei procedimenti civili, interessi che potrebbero essere messi in gioco dalla necessità di apprestare, già nel corso del primo grado del giudizio, la traduzione degli atti a spese d'ufficio perché una delle parti abbia deciso di modificare la lingua processuale.

A tale proposito va rilevato come sia principio logicamente intrinseco ad ogni ordinamento giuridico democratico che ogni qualvolta un diritto individuale costituzionalmente garantito debba essere compresso per tutelare interessi collettivi, di cui la società od un gruppo sia portatore, ciò debba avvenire nella misura in cui tali interessi possano essere soddisfatti con il minor pregiudizio possibile dell'interesse individuale da comprimere (principio di proporzionalità).

Alla luce di suddetto principio appare innegabile come gli interessi collettivi, sopra richiamati, alla speditezza ed economicità dei procedimenti civili potrebbero essere tranquillamente soddisfatti consentendo alle parti di modificare in ogni fase del giudizio la lingua processuale da esse prescelta, ma prevedendo, in caso di modifica, che ciò non determini l'interruzione dei termini processuali, né possa causare ritardi nello svolgimento del processo ovvero comportare la traduzione d'ufficio degli atti precedenti. Del resto, questa soluzione è conforme a quella già adottata dal legislatore con l'art. 17, settimo comma, del d.P.R. n. 574 per il caso in cui l'imputato modifichi, dopo il primo interrogatorio, la lingua scelta in precedenza.

In questo modo ogni parte rimarrebbe libera di nominare, già nel corso del primo grado di giudizio, un nuovo difensore appartenente ad un gruppo linguistico diverso da quello cui apparteneva il difensore precedentemente prescelto, ma, qualora ciò avvenisse, essa dovrebbe provvedere a proprie spese alla eventuale traduzione degli atti precedenti senza che ciò possa comportare un'interruzione del processo.

Alla luce di queste considerazioni, ingiustificato, perché sproporzionato rispetto allo scopo da perseguire, appare dunque il divieto, sancito dall'art. 20 del d.P.R. n 574, di modificare in qualsiasi fase del primo e secondo grado del giudizio la lingua processuale inizialmente prescelta dalla parte.

P. Q. M.

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

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 574/1988 nella parte in cui impedisce alla parte di modificare nel corso di ciascun grado del giudizio la lingua processuale inizialmente prescelta, fatti salvi, in caso di modifica, la prosecuzione del giudizio senza interruzioni o ritardi ed il divieto di ottenere a spese d'ufficio la traduzione degli atti precedenti, per violazione degli artt. 6 e 24 della Costituzione e 100 dello Statuto di autonomia della provincia di Bolzano;

Dispone la sospensione del giudizio;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordmanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione della stessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Bolzano, addi 15 luglio 1996

Il giudice istruttore: MARTIN

96C1608

N. 1177

Ordinanza emessa il 21 giugno 1996 dal tribunale di Pesaro nel procedimento penale a carico di Pedinelli Alberto

Processo penale - Reati tributari - Competenza territoriale - Luogo dell'accertamento penale sostanziale, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione - Lamentata possibile determinazione rimessa alla indagine del p.m. o della polizia giudiziaria o ai privati denuncianti - Lesione dei principi di precostituzione per legge del giudice naturale e del buon andamento dei pubblici uffici - Violazione dei principi della legge di delega.

(Legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 11, secondo comma; legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 21, terzo comma). (Cost., artt. 25, 76 e 97, in relazione alla legge 16 febbraio 1987, n. 81, dir. 13, dir. 14, dir. 15).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel proc. penale iscritto al n. 53/1996 r.g. trib. contro Pedinelli Alberto nato il 5 ottobre 1951 a Fano, residente a San Costanzo, viale della Libertà n. 13, libero e contumace, difeso dall'avv. Claudia Falabella del foro di Pesaro, imputato:

- A) del reato p. e p. dagli artt. 81 cpv. c.p., art. 1, primo comma, legge 7 agosto 1982, n. 516 e successive modifiche per aver omesso la dichiarazione I.V.A. e la dichiarazione dei redditi relativamente al periodo di imposta 1992 pur essendovi obbligato quale esercente attività commerciale ed essendo di L. 1.405.837.286 il volume di affari;
- B) del reato p. e p. dall'art. 1, secondo comma, lettera a) della legge 7 agosto 1982, n. 516 e successive modifiche, per aver effettuato negli anni 1992-1993 cessioni di beni e/o prestazioni di servizio, omettendo di annotare nelle scritture contabili obbligatorie ai fini delle imposte sui redditi, corrispettivi per L. 1.405.837.286 (1992) L. 1.500.336.376 (1993) in qualità di titolare della omonima ditta individuale;
- C) della contravv.ne p. e p. dagli artt. 71 cpv c.p., art. 1, secondo comma, lett. b) legge 7 agosto 1982, n. 516 e successive modifiche per aver omesso la negli anni 1992-1993 di emmettere fatture e/o di annotare nei registri prescritti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto di cui all'art. 4, primo comma, lett. b), corrispettivi per L. 1.142.801.109 (1992) e L. 1.194.050.813 (1993) in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale;
- D) del reato p. e p. dagli artt. 81, cpv c.p., e art. 1, sesto comma, legge 7 agosto 1982, n. 516 e successive modifiche per non aver provveduto alle prescritte vidimazioni e/o bollature del libro giornale e libro degli inventari, per più di due anni, consecutivi, di cui all'art. 14, primo comma, lett. a) in relazione all'art. 22 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, per gli anni 1992, 1993 e 1994, in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale;

- E) del reato p. e p. dagli artt. 81 cpv c.p., e art. 1, sesto comma, legge 7 agosto 1982, n. 516 e successive modifiche per avere tenuto irregolarmente le scritture contabili obbligatorie ai fini I.V.A., per gli anni 1992-1993-1994, inattendibili nel complesso a causa di irregolarità gravi numerose e ripetute, in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale;
- F) del delitto p. e p. dall'art. 4, primo comma, p. 2, legge 5 agosto 1982, n. 516, per non aver conservato n. 28 fatture alla cui conservazione era obbligato, in modo da non consentire la ricostruzione del volume d'affari o dei redditi per l'anno 1992, in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale;
- G) del reato p. e p. dagli artt. 81 cpv c.p., e art. 3, secondo comma, legge 7 agosto 1982, n. 516 e successive modifiche per non aver annotato nel registro di carico stampati, negli anni 1992-1993-1994, seguenti bolle di accompagnamento beni viaggianti e precisamente: anno 1992 n. 750; anno 1993 n. 850; anno 1994 n. 500; in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale;
- H) del reato p. e p. dall'art. 1, primo comma, della legge 7 agosto 1982, n. 516 e successive modifiche per avere omesso la dichiarazione I.V.A. relativamente al periodo d'imposta 1993 pur essendovi obbligato quale esercente attività commerciale ed essendo di L. 1.500.336.376 il volume d'affari.

Acc. in Ancona il 4 luglio 1994.

Premesso che l'imputato ha formulato richiesta di applicazione di pena ex art. 444 c.p.p. ed il p.m. ha espresso il suo consenso e prodotto il suo fascicolo, va anzitutto osservato che anche in presenza di un patteggiamento non viene meno l'obbligo del giudice di procedere, anche d'ufficio, al controllo della propria competenza, controllo che peraltro deve avvenire entro lo stesso termine processuale fissato per l'istanza ex art. 444 c.p.p.

Alla stregua dell'imputazione così come formulata (accertato in Ancona il 4 luglio 1994) la competenza territoriale apparterrebbe all'a.g. di Ancona, dato che per i reati rubricati vale l'art. 11, secondo comma, legge n. 516/1982 che attribuisce la competenza territoriale al giudice del luogo dell'accertamento.

Per conseguenza questo Tribunale dovrebbe dichiararsi incompetente ex artt. 21, secondo comma e 23 c.p.p. Peraltro dal fascicolo del p.m. emerge con chiarezza che i reati rubricati ebbero ad essere rilevati, almeno in parte, all'esito di una verifica fiscale operata presso la sede dell'impresa del prevenuto in San Costanzo e che comunque le condotte ascritte al Pedinelli si collocano tutte nell'ambito territoriale di questo tribunale.

Il luogo di accertamento emerge dunque dagli atti in modo dubbio e contraddittorio, sicché, sempre ai fini della competenza, l'esame degli atti andrebbe approfondito per chiarire, per ogni singolo reato, il luogo in cui sono state acquisite le prove, come vuole l'odierno insegnamento della Cassazione.

L'incertezza del criterio pone tuttavia in evidenza la dubbia validità operativa della normativa in vigore, vuoi sotto il profilo della utilità, e suggerisce di valutarne la conformità, nel quadro del vigente ordinamento processuale penale, ai principi costituzionali codificati negli artt. 25, 76 e 97 della Costituzione.

Trattasi di questione rilevante nel presente giudizio, come è di tutta evidenza per il fatto che il giudice competente verrebbe diversamente definito applicando le norme comuni sulla competenza territoriale.

Trattasi inoltre di questione non manifestante infondata sotto tutti e tre i profili accennati.

In termini generali va subito rilevato che l'art. 11, secondo comma della legge n. 516/1982 è comunemente ritenuto una norma meramente ripetitiva della regola dettata dall'art. 21, terzo comma, della legge 7 gennaio 1929 n. 4, tuttora in vigore, secondo cui per i reati finanziari la competenza per territorio è determinata dal luogo dove il reato è accertato, sicché ogni valutazione di legittimità costituzionale riferita alla seconda e successiva norma della legge n. 516/1982, da molti ritenuta sostanzialmente inutile, non può che riferirsi, automaticamente, anche alla prima.

Del resto sotto il profilo logico sistematico, è proprio e soltanto nella legge n. 4 del 1929, rimasta immutata per oltre 50 anni, che la deroga alle regole comuni sulla competenza territoriale trova la sua giustificazione, giacché si colloca, come regola speciale, in un contesto in cui l'intera disciplina sostanziale e processuale dei reati tributari era disegnata come disciplina sempre speciale rispetto a quella comune.

Ed invero la legge del 1929 prevedeva, accanto a numerosissime altre norme speciali, un regime di accertamento unico e indistinto dell'illecito fiscale, penale o amministrativo che fosse, vuoi nella forma, disponendo all'art. 24 che le violazioni di qualunque tipo delle norme contenute nelle leggi finanziarie fossero constatate mediante processo verbale (per l'appunto il processo verbale di constatazione che riassumeva in unico atto tutti gli illeciti rilevati, sia come violazioni amministrative che come violazioni penali), vuoi anche nella sostanza prevedendo all'art. 22 come norma generale che il giudice penale decidesse anche del quantum del tributo ogni volta che la cognizione del reato implicasse la soluzione di una controversia concernente il tributo stesso e prevedendo

invece, agli artt. 21, quarto comma e 60, nella specifica materia dei tributi diretti, che l'azione penale avesse corso soltanto dopo che l'accertamento tributario fosse divenuto definitivo secondo le leggi regolanti la materia tributaria e così dettando la ben nota regola della pregiudiziale tributaria come pregiudiziale assolutamente devolutiva con efficacia vincolante per il giudice penale.

Nell'una come nell'altra ipotesi, dunque, l'accertamento dell'illecito fiscale era unico e bivalente, agli effetti penali come agli effetti amministrativi. Trattandosi di giudicare di un unico accertamento tributario, già formalizzato in apposito e specifico atto tributario (PVC), ne derivava come assolutamente conseguenziale la radicazione della competenza territoriale penale nel luogo stesso dell'accertamento tributario, in ragione della connessione (o meglio dell'identificazione) probatoria riferita ad una situazione unitaria e indistinta. E il PVC, come atto tipico di accertamento propriamente tributario, seguiva a sua volta le regole della competenza tributaria.

Del resto, in quel sistema, il reato tributario non consisteva in una qualche specifica condotta materiale, ma si concretava, di regola, in un risultato ed in una mera valutazione conclusiva di evasione d'imposta ed il reato si identificava proprio nell'evasione. Questo accadeva sia nei reati in materia di II.DD. sia anche in quelli di contrabbando, sicché, vuoi che l'accertamento fosse fatto dal giudice penale (contrabbando), vuoi che fosse fatto in sede specificamente tributaria (II.DD.), si trattava pur sempre di compiere un unico accertamento, quello tributario di avvenuta evasione d'imposta (anche come sottrazione all'imposizione doganale) e di quantificarlo in termini propriamente tributari. Non a caso le relative sanzioni, amministrative e penali, erano di regola proporzionali all'imposta evasa ovvero erano collegate ad una qualche soglia minima di rilevanza penale, sicché per l'accertamento penale occorreva quasi sempre compiere o recepire anche un accertamento tributario esteso al quantum dell'imposta evasa. L'evasione d'imposta, come tale, non si consuma in nessun luogo, sicché è giusto fare il processo non nel luogo dell'evasione (che non esiste), ma in quello dell'accertamento tributario. Il sistema di repressione penale dell'evasione fiscale era dunque un sistema di repressione meramente amministrativa con effetti penali riflessi sicché era del tutto ovvio che la prova fiscale influisse fortissimamente su quella penale.

In questo sistema chiuso, era dunque il PVC a determinare la competenza territoriale proprio in funzione della facilitazione probatoria che ne derivava: la prova indistinta penale-tributaria veniva sottoposta al giudice del luogo dove la prova era stata formalmente e sostanzialmente elaborata. E non a caso la giurisprudenza della Corte di Cassazione ebbe a recepire pienamente questa tematica, elaborando e consolidando una giurisprudenza secondo cui per luogo dell'accertamento deve intendersi quello della redazione del PVC e ciò in base alla obbligatoria correlazione fra gli artt. 21 e 24 della legge n. 4 del 1929 (Cfr. per tutti Cass. Sez. I, 6 marzo 1974 in Foro Italiano 1975, II, 242).

Nel corso degli anni il regime di accertamento unico penale-tributario si estese e si rafforzò: la pregiudiziale tributaria venne estesa ai reati in materia di I.V.A. e la riforma tributaria del 1972 ridisegnò e conservò i reati tributari in materia di I.V.A. e di II.DD. come reati di pura evasione, qualificati dall'importo come emerge dalla lettura degli artt. 50 e 58 d.P.R. n. 633/1972 e 56 d.P.R. n. 600/1973. Il regime dell'accertamento degli illeciti tributari restava pur sempre quello di cui all'art. 24 della legge n. 4/1929, che istituiva una sorta di foro erariale privilegiato, sicché quando la Corte costituzionale, con ordinanza 11 maggio 1971, n. 105 ebbe a dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, terzo comma, della legge n. 4/1929 in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione rilevando che la norma impugnata «precostituisce il giudice competente per territorio... stabilendo che sia sempre quello del luogo ove il reato è accertato e non quello dove è commesso», la pronuncia venne ad inserirsi con assoluta coerenza in un sistema in cui l'accertamento era tipico e formale (PVC) ed era, pertanto, sicuramente determinato. La regola, dunque, aveva senso giuridico e conformità alla Costituzione solo in un regime «basato sull'indefettibile previo intervento degli organi tributari» (Nobili).

Da quel momento in avanti tutti i fondamenti del sistema sono stati scalzati quasi totalmente. Demolita dapprima della Corte costituzionale, la regola della pregiudiziale tributaria è stata poi formalmente abrogata dall'art. 13 della legge n. 516/1982, definitivamente rimossa in ogni sua possibile ultrattività dall'art. 246 att. c.p.p. e da altre recenti sentenze della Corte costituzionale. Sicché per i reati tributari di maggior rilievo, quelli I.V.A. e II.DD., anche per espressa previsione dell'art. 13, quarto comma della legge n. 516/1982 che li esentava dal regime dell'art. 22 della legge n. 4/1929, l'accertamento unico e polivalente penal-tributario è venuto meno, da tempo.

L'accertamento penale e quello tributario sono stati così nettamente separati e la loro connessione probatoria è stata resa meramente eventuale e quasi occasionale dall'art. 12 della legge n. 516/1982.

Contemporaneamente venI.V.A. disegnato un nuovo sistema di reati tributari, quello della legge n. 516/1982 (ma anche di altre norme speciali in materia di documentazione tributaria), nel quale l'evasione fiscale non era più reato come tale e venivano invece repressi penalmente i c.d. comportamenti prodronici all'evasione, vuoi in

forma contravvenzionale (omissioni rilevanti come tali, indipendentemente dalle intenzioni dell'autore e dai loro effetti) vuoi, in forma di delitti (condotte materiali, qualificate dal dolo specifico di evasione ma rilevanti indipendentemente dal raggiungimento dello scopo).

Ciò che rileva di questa vicenda è che i reati tributari diventano sostanzialmente reati comuni, variamente qualificati in linea soggettiva o oggettiva, ma comunque pienamente assimilabili a figure criminose comunissime di falsità documentale, ideologica o materiale, di frode, di omissione, ecc.

Per tali reati (I.V.A. e II.DD. nel 1982 vennero dunque meno entrambi i presupposti che fondavano la regola speciale di competenza e cioè la pregiuziale tributaria e la tipologia del reato di evasione fiscale punito come tale. Eppure il legislatore, pur dopo ampie discussioni, volle conservare la speciale competenza territoriale per il luogo di accertamento formulando in tal senso l'art. 11 della legge n. 516/1982 nell'assunto che fosse opportuno «non modificare la sperimentata disciplina». In verità la disciplina non era affatto sperimentata giacché i presupposti erano stati radicalmente e profondamente cambiati: sicché la giurisprudenza si trovò essa a dover «sperimentare» la vecchia regola sulla nuova disciplina sostanziale nella qualle l'accertamento tributario e l'accertamento penale avevano ormai assunto oggetto e procedure ben diverse tra loro.

Sorgono da questo momento i problemi di raccordo con l'art. 25, primo comma, della Costituzione La giurisprudenza della Cassazione in sostanza ebbe a risolvere il problema con una sorta di rivoluzione copernicana; nel
regime precedente come si è visto, il termine accertamento significava anche formalmente, accertamento tributario.
Nel nuovo sistema questa lettura della norma sulla competenza territoriale del giudice penale era divenuta insostenibile, giacché ormai l'accertamento tributario aveva oggetto e contenuti ben diversi da quello penale.

Fu così che la Cassazione provvide a sanare la falla affermando che ormai per luogo di accertamento doveva intendersi non più quello dell'accertamento tributario formale, ma quello dell'accertamento penale sostanziale. Si è così formata e consolidata una giurisprudenza che afferma che luogo dell'accertamento non è già quello di redazione del PVC o di altri atti formali e fiscali, ma quello dove il reato è stato scoperto nella sua materialità raccogliendo la relative prove e ciò perché dal diverso criterio formale (luogo di redazione del PVC o di altri atti) deriverebbe un criterio non predeterminato, come tale incostituzionale (Cass. Sez. II, 27 maggio 1991 in Corr. Trib. 1991, 2612). Nella stessa linea la giurisprudenza ha dovuto precisare che luogo dell'accertamento non è quello dove siano stati raccolti meri e vaghi indizi di reato, ma soltanto quello in cui sono state raccolte prove di consistenza tale da legittimare la formale elevazione di una imputazione (Cass. 15 febbraio 1995 n. 5896 sul il Fisco n. 38/1995, p. 9380).

In tal modo la giurisprudenza, senza accorgersene, ha introdotto un nuovo criterio determinativo della competenza, di pura creazione giurisprudenziale, ipotizzando che la competenza venga determinata anche dalla qualità del reperto probatorio. A questo risultato si pervenne anche per superare i gravissimi problemi di elefantiasi dei processi in materia di emissione e utilizzazione di bolle di accompagnamento falsificate e di fatture per operazioni inesistenti. Alla stregua del filone giurisprudenziale che individuava il luogo dell'accertamento in quello dove veniva acquisita la prova, occorreva infatti accentrare tutti i processi nel luogo dove era avvenuta la «scoperta» dell'attività criminose documentale.

La Cassazione risolse il problema affermando che il sequestro degli esemplari in possesso del solo emittente o del solo utilizzatore non esauriva l'accertamento del reato, dovendosi distinguere il reato di emissione da quello di utilizzazione sicché ciascuno dei suddetti reati doveva ritenersi accertato separatamente nel luogo di rispettiva acquisizione della relativa bolla o fattura dell'emittente o dell'utilizzatore in quanto anteriormente a quel momento sussistevano (ad esempio a seguito del sequestro presso l'emittente) unicamente meri indizi in ordine all'autonomo reato dell'altro soggetto (ad esempio utilizzazione mediante allegazione in contabilità).

In pratica l'elaborazione giurisprudenziale fa discendere la competenza da un giudizio, squisitamente di merito, sulla qualità e sulla valenza probatoria dell'accertamento compiuto in un determinato luogo piuttosto che in un altro luogo.

E, coerentemente, talune decisioni (cfr Cass., Sez. I, 7 dicembre 1994 n. 5896) pervengono addirittura ad identificare il luogo dell'accertamento in quello in cui la condotta del contribuente, da sola, abbia fornito ad un qualsivoglia ufficio tributario tutti gli elementi su cui si fonda l'imputazione, disegnando così una sorta di autoaccertamento ineluttabilmente concordante con il luogo del commesso reato.

L'elaborazione giurisprudenziale dunque, come è del tutto evidente in materia di bolle e fatture, sta interpretando la regola del luogo dell'accertamento nel senso di farlo coincidere sempre più con il luogo del commesso reato, sicché in effetti, in quella materia, si è già raggiunto lo stadio da una doppia competenza territoriale pur con accertamento sostanzialmente unico. Intervenne nel 1989 il nuovo codice di procedura penale, che ebbe ad incidere su tutti gli aspetti e su tutti i temi fin qui illustrati.

Al definitivo seppellimento della pregiuziale tributaria (art. 246 att. c.p.p.) si accompagnò l'eliminazione di ogni rilevanza processual-penale del PVC per il combinato disposto dagli artt. 331 ss. c.p. e 207 att., acclarato che l'art. 221 att. c.p.p. non vale a far salvo il PVC come atto processuale penale, si ritiene ormai comunemente, anche nella prassi di polizia tributaria, che l'art. 24 della legge n. 4/1929 valga ed operi ormai soltanto per gli illeciti amministrativi.

Sempre ad opera delle disposizioni di attuazione del c.p.p., deve intendersi ormai abrogato anche l'art. 22 della legge n. 4/1929: esso, invero, attribuisce una competenza diretta ed aggiuntiva al giudice penale in materia di imposte, sicché non vale a far salva quella competenza né l'art. 246 att. che è norma meramente transitoria applicabile ai soli giudizi in corso nell'ottobre 1989, né l'art. 210 che riguarda solo le sanzioni accessorie e non può riguardare le imposte, sicché la materia è ormai regolata direttamente ed esclusivamente dall'art. 2 c.p.p. D'altro canto la giurisprudenza della Cassazione di recente è pervenuta a riconoscere l'abrogazione dell'art. 12 della legge n. 516/1982, sicché ben può dirsi che il nuovo c.p.p. ha ricondotta il regime processuale dei reati tributari nell'ambito delle regole comuni, eccezion fatta per la regola sulla competenza territoriale, le cui fondamenta (pregiudiziale tributaria, PVC, art. 22) sono state tutte montate e caducate.

Il legislatore delegato, tuttavia, con l'art. 210 disp. att. c.p.p., ha fatto salva anche questa speciale norma sulla competenza territoriale che è ormai soltanto un reperto di archeologia giuridica e non più l'espressione di un sistema di procedura speciale.

Privata delle sue radici, la norma mostra ormai tutti i suoi limiti di legittimità costituzionale.

Difatti nel nuovo sistema processuale, il p.m. è autorizzato a ricercare di sua iniziativa la notitia criminis, sicché l'attività di «accertamento», che determina la competenza del giudice, è del tutto priva di vincoli anche territoriali. L'attività d'indagine del P.M. peraltro, non è libera o facoltativa, ma è attività d'indagine, obbligata per regola costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale.

In questo sistema se la competenza territoriale non deriva automaticamente o direttamente dal fatto-reato, ma unicamente dallo sviluppo delle indagini, che la creano artificialmente e mediatamente, succede inevitabilmente che la scelta del giudice competente derivi solo formalmente da criteri fissati dalla legge, ma, in concreto, sia determinata dal P.M. o dalla polizia giudiziaria, nel senso che la competenza territoriale si muove al seguito della loro capacità investigativa, ovvero addirittura sia determinata dal privato-denunciante che possieda prove decisive e che, scegliendosi il P.M., per suo tramite è in grado di scegliere anche il giudice.

In tal modo, come del resto accade nella realtà di tutti i giorni, il giudice non è precostituito per legge, prima del reato, ma è costituito dopo il reato, dall'opera degli organi processuali inquirenti o dei privati denuncianti.

Ed in ogni caso la posizione tipica del giudice (quella della sua competenza) non preesiste in astratto, ma è determinata in concreto dall'attività dell'organo di accusa, ovvero, in teoria, dallo stesso imputato (si faccia l'ipotesi di autodenuncia con prove assolutamente esaurienti).

D'altronde, a ben vedere, è la stessa storia della norma che evidenzia al suo interno una contraddizione insaziabile giacché un criterio, precostituito per legge, dovrebbe restare immutato finché non muta la legge non può dirsi invece sufficientemente determinato quando consente, come è accaduto nella specie, che la giurisprudenza capovolga il significato della formula sostituendo ad una nozione formale-tributaria (PVC) una nozione procedurale di diritto penale (raccolta di prova penali), ferma restando la definizione legale.

La verità è che il criterio del luogo di accertamento era determinato conforme alla previsione costituzionale quando quel luogo non era una nozione spaziale, ma una nozione legale, anch'essa ben determinata, all'interno di un sistema.

Quel criterio oggi non è più precostituito per legge, proprio perché la legge che lo fondava (artt. 21, 22 e 24 della legge n. 4/1929) è stata interamente abrogata: esso pertanto è diventato un criterio aleatorio e mutevole, affidato alla giurisprudenza del caso singolo, pur in presenza di reati di natura identica a quelli comuni.

Si impone pertanto di rimettere al vaglio della Corte la valutazione della conformità di tale criterio alle regola dell'art. 25, primo comma: invero i criteri generali di determinazione della competenza territoriale per i reati tributari, non paiono essere più criteri generali fissati in anticipo; in particolare si rileva che la situazione «teorica» di competenza prima del reato, evidenzia una alternativa fra tutti i giudici della Repubblica, alternativa che si risolve, dopo il reato, in base a scelte discrezionali operate a posteriori da organi dello stesso potere giudiziario (cfr. Corte cost. 12 giugno 1992 n. 269). Il dubbio attiene inoltre ai contenuti dalla precostituzione intesa come competenza fissata «immediatamente ed esclusivamente dalla legge» come la giurisprudenza della Corte ebbe a lumeggiare fin dalla sentenza n. 88/1962.

In relazione all'art. 97, primo comma, della Costituzione, che vuole che i pubblici uffici siano, per legge, organizzati in modo da garantire il buon andamento, non si può non rilevare che il riferimento al luogo dell'accertamento, il cui fondamento è comunemente indicato nella facilitazione della prova processuale che ne deriverebbe, si pone in quasi automatico conflitto con le esigenze probatorie che necessariamente si localizzano nel luogo di commissione del reato, come quotidianamente si rileva ogni volta che ci si imbatte in una prova storica (ad esempio sulla collocazione di determinati beni dei quali si assume l'inesistenza) ovvero, sistematicamente, quando la competenza territoriale viene ad essere concentrata e correlata alla collocazione dei Centri di Servizi destinatari di dichiarazioni fiscali, giacché il «foro erariale» così determinato si appalesa straordinariamente e contemporaneamente nocivo, sia per la p.a. fiscale, sia per gli organi giudiziali, sia per i testimoni sia infine anche per gli imputati, tutti lontani. Ma le norme in esame presentano profili di sospetta inconstituzionalità anche sotto ulteriori profili, trattandosi di norme delegate soggette alla regola di cui all'art. 76 della Costituzione.

La Corte costituzionale ebbe già ad escludere che l'art. 210 att. c.p.p. nella parte in cui conserva le previgenti regole di competenza per materia per i reati tributari, sia in contrasto con la direttiva della legge delega in tale materia, nell'assunto che quella direttiva non contenga alcun criterio, implicito o esplicita, di abrogazione delle norme speciali.

Rilevava la Corte che il broccardo lex posterior generalis non derogat priori speciali che pure non ha valore assoluto, realizza pur sempre una presunzione interpretativa superabile soltanto in presenza di chiari argomenti in senso contrario (Corte costituzionale, 22 gennaio 1992 n. 41).

Riguardo alla competenza territoriale nel nuovo c.p.p. il legislatore dettò le direttive 13, 14 e 15 prevedendo che la competenza per territorio potesse essere stabilita, per reati determinati, in relazione al luogo in cui l'azione ha avuto inizio o si è esaurita l'azione o l'omissione e che, in tema di connessione, restasse esclusa ogni discrezionalità nella determinazione del giudice competente, seppure in vincoli maggiori pur la fase dibattimentale rispetto alla fase delle indagini.

In attuazione di tala direttiva, il legislatore delegato ebbe ad escludere positivamente ed espressamente ogni caso di rilevanza della connessione probatoria sulla competenza conservandola tuttavia con una certa larghezza (371 primo e secondo comma c.p.p.) per la fase delle indagini, proprio sul rilievo (Relazione) che la connessione probatoria lasciava troppa discrezionalità al giudice nella determinazione della competenza stessa.

Orbene, raffrontando la situazione sopra descritta a tali principi, appare di tutta evidenza che il regime della competenza territoriale per i reati tributari mal si concilia con siffatte regole di fondo del nuovo processo, perché la norma sui reati tributari ipotizza ancora una connessione probatoria idonea a spostare la competenza sol perché nel disegno del legislatore del 1929 la prova fiscale doveva comunque influire sulla prova penale. Sicché la speciale competenza territoriale per i reati tributari costituisce ormai l'unica competenza fissata per una «connessione» non più esistente e non per la natura propria del reato, come voleva la direttiva 13 e ciò in contrasto con l'autonomia ormai raggiunta da quasi tutte le figure di reati fiscali rispetto all'accertamento tributario.

Orbene, il rispetto dei principi fissati con la legge delega opera certamente anche per la norme di coordinamento dato il valore costituzionale dei primi, e la legge delegata non può operare in contrasto con la legge di delegazione (Corte cost. sent. 24/1959; n. 28/1961). Il dubbio che si pone al Tribunale — e che non appare manifestamente infondato — è se il legislatore delegato al coordinamento fosse autorizzato a conservare una ipotesi di competenza territoriale così palesamente contrastante con le direttive dettate in tema di restrizione della competenza per connessione, vuoi perché si tratta di norma che determina la competenza penale per una connessione probatoria, ormai sempre inesistente, con le questioni tributarie, vuoi, soprattutto perché pur volendosi annullare, in generale a garanzia di principi, ogni discrezionalità del giudice in tema di competenza, tale discrezionalità si è conservata e si è esaltata addirittura in capo al p.m.

In conclusione, la esigenza di parificazione e di «normalizzazione» della competenza territoriale per i reati tributari, parrebbe derivare univocamente sia dalla regola dell'art. 25, primo comma della Costituzione sia dalla regola di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione sia dai principi dettati dal legislatore delegante per il nuovo c.p.p. e risulterebbe assolutamente coerente al sistema penale tributario quale ormai da tempo viene disegnato dal legislatore verso regole comuni a tutti gli altri reati in autonomia dalle regole proprie del diritto tributario.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, sospeso il giudizio in corso, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, secondo comma della legge n. 516/1982 e 21, terzo comma della legge n. 4/1929 in riferimento agli artt. 25, primo comma, 76 e 97, primo comma, della Costituzione e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione;

Dispone, inoltre che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Pesaro, addi 21 giugno 1996

Il presidente: CASULA

96C1609

N. 1178

Ordinanza emessa il 3 novembre 1995 (pervenuta alla Corte costituzionale il 19 settembre 1996) dal tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna sul ricorso proposto da Mezzetti Antonio contro il comune di San Lazzaro di Savena

Regione Emilia-Romagna - Edilizia e urbanistica - Mutamento della destinazione d'uso dell'immobile (nella specie da residenziale ad ufficio) non connessa all'esecuzione di interventi edilizi - Assoggettabilità, con legge regionale, al regime concessorio invece che a quello meramente autorizzatorio stabilito dalla normativa statale - Violazione di principio fondamentale cui la legge regionale deve attenersi - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 182/1995 di restituzione atti per ius superveniens, sul presupposto della permanente rilevanza.

(Legge regione Emilia-Romagna 8 novembre 1988, n. 46, art. 2, comma 1). (Cost., art. 117).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso promosso da Mezzetti Antonio, rappresentato e difeso dall'avv. Paolucci ed elettivamente domiciliato a Bologna in via Farini n. 10; contro il comune di San Lazzaro di Savena, in persona del sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. B. Graziosi ed elettivamente domiciliato a Bologna in via S. Margherita n. 6; per l'annullamento dell'ordinanza del sindaco di San Lazzaro 12 gennaio 1993 notificata il 19 febbraio 1993, relativa al ripristino dell'uso abitativo del primo piano del fabbricato di via della Tecnica n. 43/M;

Visto il ricorso e la contestuale domanda di sospensiva;

Visto il controricorso del comune resistente;

Visti gli atti difensivi tutti delle parti costituite;

Visti i documenti tutti depositati;

Udito il relatore designato dott. Angelo Piazza;

Uditi l'avv. Paolucci per il ricorrente e l'avv. Graziosi per l'amministrazione resistente;

Considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

Il presente giudizio è stato promosso dal sig. Mezzetti Antonio, per l'annullamento dell'ordinanza sindacale in epigrafe, con la quale veniva ingiunto al ricorrente il ripristino, nell'immobile di proprietà, dell'originario uso abitativo, essendo stata accertata l'adibizione ad ufficio senza realizzazione di opere, in assenza di concessione edilizia.

Questo tribunale, con ordinanza n. 1/1994 in data 21 dicembre 1993, depositata il 9 febbraio 1994, sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 46 del 1988 (Disposizioni integrative in materia di controllo delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche), in riferimento all'art. 117 della Costituzione.

Si è ritenuto in detta sede che la norma impugnata viola l'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nella parte in cui impone ai comuni l'individuazione, in sede di pianificazione urbanistica, dei mutamenti di destinazione d'uso da assoggettare a concessione nonché l'obbligatorietà della concessione per taluni casi, anche se non connessi ad interventi edilizi, laddove la norma statale prevede come facoltativi gli interventi pianificatori dei comuni, li consente con riferimento ad ambiti determinati e non con portata generale e, soprattutto, attribuisce ai comuni la potestà di assoggettare tali variazioni solamente ad autorizzazione.

Con ordinanza n. 182, in data 17-18 maggio 1995, la Corte costituzionale ha rilevato che, successivamente all'ordinanza citata di rimessione, sono intervenute nuove norme contenute: a) nella legge regionale Emilia-Romagna 30 gennaio 1995, n. 6 (Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale), che, all'art. 16, secondo comma, ha sostituito l'art. 2 della legge regionale n. 46 del 1988; b) nel d.-l. 27 marzo 1995, n. 88 (Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata), che all'art. 8, dodicesimo comma ha sostituito l'ultimo comma dell'art. 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, così modificando la norma statale interposta nel giudizio di costituzionalità.

Ha inoltre ritenuto che le menzionate modifiche, legislative sono suscettibili di incidere sulla questione di costituzionalità sottoposta all'esame dalla stessa Corte, essendo, in particolare, mutata la norma assunta a termine di raffronto della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

È stata conseguentemente disposta la restituzione degli atti al giudice a quo, cui spetta valutare se, alla luce della nuova disciplina, la questione sollevata sia tuttora rilevante.

Ciò premesso osserva questo tribunale quanto segue.

Il provvedimento impugnato, oggetto del presente giudizio, è stato adottato nel vigore della ricordata legge regionale n. 46 del 1988, in ordine alla quale è stata sollevata la questione di costituzionalità di che trattasi.

La legittimità del provvedimento medesimo deve essere, pertanto, valutata alla stregua di tale disposizione, in ragione del principio *Tempus regit actum* e della irrilevanza delle disposizioni intervenute dopo la emanazione dell'atto amministrativo, ove queste non abbiano efficacia retroattiva o non disciplinino comunque le situazioni pregresse.

Tanto premesso, la nuova legge regionale n. 6 del 1995, pur innovando sulla disciplina posto dall'art. 2, primo comma, l.r. n. 46/1988 denunciata di incostituzionalità, opera soltanto ex nunc e non appare pertanto idonea ad incidere sulla situazione normativa alla luce della quale questo tribunale deve valutare il provvedimento impugnato.

E il discorso vale anche per l'evoluzione normativa della legge statale: invero la nuova formula dell'art. 25 legge n. 47/1985 cit. (tra l'altro dettata dal decreto-legge n. 88 del 1995, poi reiterato ben tre volte con i decreti-legge n. 193, 310 e 400 sempre del 1995, non ancora convertito in legge) non regola, né tanto meno travolge, le situazioni passate ed i provvedimenti emenati in base ad esse.

La questione di legittimità costituzionale sollevata con la ordinanza n. 1/1994 cit. è pertanto tutt'ora rilevante ai fini del decidere.

Confermatane la non manifesta infondatezza, per le ragioni già esposte nella ordinanza ora richiamata, il collegio deve pertanto disporre nuovamente la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, previa sospensione del giudizio.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 8 novembre 1988, n. 46, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione:

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente sentenza, a cura della segreteria, sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della medesima regione;

Sospende il giudizio in epigrafe.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 3 novembre 1995.

Il presidente: LAURITA

Il cons. rel. est: PIAZZA

N. 1179

Ordinanza emessa il 7 dicembre 1995 (pervenuta alla Corte costituzionale il 19 settembre 1996) dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto dalla ditta «Laboratorio chimico siciliano» contro il comune di Manicale ed altra.

Appalto - Regione siciliana - Divieto del riconoscimento preventivo dei partecipanti alle gare di appalto anche nella fase di presentazione delle offerte (nella specie, esclusione di ditta concorrente che abbia spedito l'offerta con il mezzo della posta celere con la necessaria indicazione della ditta mittente stessa) - Irrazionalità ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge regione Sicilia 29 aprile 1985, n. 21, art. 34-bis, quinto comma; legge regione Sicilia 12 gennaio 1993, n. 10, art. 48).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, sul ricorso n. 5929/1995 r.g. proposto dalla ditta «Laboratorio chimico siciliano» (L.C.S.) in persona della titolare Bruno Rosa Anna, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Tamburello, presso il cui studio, sito in Catania, via Ventimiglia n. 145, è elettivamente domiciliata; contro il comune di Maniace, in persona del sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Cittadino, presso il cui studio, sito in Catania, via Oliveto Scammacca n. 23/C, è elettivamente domiciliato; e nei confronti della società cooperativa «Etna Ciclope Bronte», in persona del legale rappresentante pro-tempore, Mirici Cappa Antonino, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Caltabiano, presso il cui studio, sito in Catania, via Pasubio n. 45, è elettivamente domiciliato; per l'annullamento previa sospensione, del verbale di aggiudicazione del pubblico incanto esperito il 30 settembre 1995, relativo al servizio di «disinfestazione e derattizzazione» degli edifici comunali e di zone del territorio comunale; di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguenziale, ivi compresi, ove occorra, il bando di gara e la deliberazione della G.M. n. 263/1995 di approvazione del bando.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Maniace e della cooperativa controinteressata; Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la camera di consiglio del 7 dicembre 1995 il consigliere Ettore Leotta;

Uditi l'avv. Giuseppe Tamburello per il laboratorio chimico ricorrente, l'avv. Salvatore Cittadino per il comune resistente l'avv. Santi Pappalardo, delegato dall'avv. Giuseppe Caltabiano per la ditta controinteressata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con deliberazione di g.m. dell'11 settembre 1995 n. 263 il comune di Maniace indiceva un pubblico incanto, da esperirsi con il sistema di cui all'art. 73, lettera c) del r.d. 23 maggio 1924 n. 827, senza prefissione di alcun limite di ribasso, per affidamento del servizio di disinfezione, disinfestazione e derattizzazione degli edifici comunali e di zone del territorio comunale, per il prezzo a base d'asta di L. 17.970.000, I.V.A. esclusa, per la durata di trenta giorni dalla consegna dei lavori.

Secondo le prescrizioni del bando, le offerte andavano presentate a mezzo del servizio postale o a mano, mediante plico sigillato, chiuso con ceralacca, con l'impronta di un sigillo a scelta dell'impresa, purché non fosse «individuabile il sigillo stesso e quindi l'impresa mittente».

Il predetto plico poteva essere recapitato fino ad un'ora prima di quella fissata per la gara.

Il bando relativo veniva pubblicato all'Albo pretorio del comune di Maniace il 12 settembre 1995.

Alla gara, svoltosi il 30 settembre 1995, partecipavano due imprese.

L'impresa «Laboratorio chimico siciliano» l.c.s. veniva esclusa, in quanto al plico relativo era allegata la ricevuta di posta celere contenente l'indicazione del mittente.

Indi l'appalto veniva aggiudicato all'impresa controinteressata che aveva offerto il ribasso dell'1% sul prezzo a base d'asta.

Con ricorso notificato il 9 novembre 1995, depositato il 5 novembre 1995, l'impresa L.C.S. ha impugnato il verbale di gara del 30 settembre 1995, il bando e la delibera di g.m. n. 263/1995, deducendo a sostegno delle proprie ragioni le seguenti censure:

I. — Violazione e false applicazione del bando di gara - Eccesso di potere per travisamento ed insussistenza dei presupposti.

L'impresa ricorrente sarebbe stata esclusa per una causa non prevista dal bando di gara, essendosi attenuta scrupolosamente alle prescritte modalità di chiusura e sigillatura del plico.

Nè l'Amministrazione avrebbe imposto il rispetto di particolari modalità di spedizione a mezzo posta, a pena di esclusione della gara.

II. — Violazione e falsa applicazione del bando sotto ulteriore profilo - Eccesso di potere per travisamento ed insussistenza dei presupposti.

Il punto 8, lettera b) del bando di gara contiene la seguente prescrizione: «.... il plico deve essere chiuso con ceralacca, con l'impronta di un sigillo a scelta dell'impresa, purché non sia individuabile il sigillo stesso e quindi l'impresa mittente»

In base alle avvertenze del bando, «si farà luogo alla esclusione della gara nel caso in cui manchi o risulti incompleto alcuno dei documenti richiesti, che incidono in via diretta od immediata sulla funzione di garanzia che la disciplina di gara tende ad assicurare nonché di tutti quelli volti a tutelare la par condicio dei concorrenti».

Secondo la società ricorrente, l'apposizione da parte dell'ufficio postale del talloncino di servizio di posta celere sul plico non potrebbe in alcun modo incidere né sulla regolarità della gara, né sulla par condicio dei concorrenti.

Peraltro, negli schemi di bando-tipo di cui al decreto assessoriale 7 luglio 1995, emanati dall'Assessorato Regionale dei Lavori Pubblici in attuazione dell'art. 48 della l.r. n. 10/1993, sarebbe espressamente prescritta l'indicazione dell'impresa mittente sul relativo plico sigillato. Infine, l'esclusione non potrebbe essere legittimata dall'ulteriore clausola del bando che accorda all'Amministrazione la facoltà di escludere le imprese partecipanti per il mancato rispetto delle prescrizioni e delle condizioni previste nel presente bando o per inadempienze imputabili alle stesse imprese, atteso che, per giurisprudenza pacifica, tale clausola non potrebbe intendersi in senso così rigoroso da portare all'esclusione per ogni irregolarità.

III — Violazione della l.r. n. 10/1993, del decreto assessoriale 7 luglio 1995 e delle norme e dei principi vigenti in materia di esclusione dai pubblici appalti. Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta.

La delibera di g.m. n. 263/1995 ed il bando di gara in ogni caso sarebbero illegittimi non essendosi conformati ai bandi tipo di cui al decreto dell'Assessore regionale dei LL. PP. 7 luglio 1995, emanati in attuazione dell'art. 48 della legge regionale n. 10/1993, che prescrivono espressamente l'indicazione dell'impresa mittente sul plico relativo.

Peraltro un bando, che consentisse di presentare le offerte per mezzo del servizio postale e che poi prevedesse l'esclusione per formalità che gli uffici postali sono tenuti a rispettare per proprio regolamento, sarebbe inficiato da contraddittorietà ed illogicità manifesta.

Il comune di Maniace, costituendosi in giudizio, ha dedotto la inammissibilità del gravame e la sua infondatezza nel merito.

La Società cooperativa «Etna Ciclope Bronte» si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso. Nella camera di consiglio del 7 dicembre 1995, il tribunale con ordinanza n. 3094/1995, in accoglimento temporaneo della domanda cautelare, ha disposto la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati sino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, a seguito di decisione dell'incidente di costituzionalità, sollevato con la presente ordinanza.

DIRITTO

1. — Con bando approvato con delibera di giunta municipale n. 263 dell'11 settembre 1995 il comune di Maniace ha indetto un pubblico incanto per l'affidamento del servizio di disinfezione, disinfestazione e derattizzazione degli edifici comunali e di zone del territorio comunale, per la durata di trenta giorni dalla consegna dei lavori, per il prezzo a base d'asta di L. 17.970.000, I.V.A. esclusa.

Con verbale del 30 settembre 1995 il Presidente del seggio di gara ha escluso l'offerta dell'impresa «Laboratorio Chimico Siciliano» L.C.S., poiché al plico pervenuto al comune era allegata la ricevuta di posta celere, con l'indicazione del mittente. Indi il servizio è stato aggiudicato alla Società cooperativa «Etna Ciclope Bronte» unica impresa rimasta in gara.

Con il presente gravame l'Impresa L.C.S. ha impugnato il verbale prima citato, il bando di gara e la delibera di g.m. n. 263/1995, deducendone l'illegittimità sotto vari profili.

2. — Il comune di Maniace, costituendosi in giudizio, a dedotto l'inammissibilità del gravame, sostenendo che il verbale di gara del 30 settembre 1995 non potrebbe essere oggetto di autonomo gravame, dovendo essere impugnato unitamente al provvedimento con cui l'Ente appaltante lo ha fatto proprio.

Ad avviso del tribunale l'accezione deve essere disattesa, dal momento che, per giurisprudenza pacifica (Cfr. Cons. Stato Sez. V 3 aprile 1985 n. 121; C.G.A. 30 ottobre 1990 n. 388; T.A.R. Latina 30 aprile 1990 n. 394; T.A.R. Molise 13 febbraio 1989 n. 55 T.A.R. Lazio Sez. I-bis 19 gennaio 1993 n. 84) il provvedimento di esclusione da una gara costituisce, per l'escluso, un atto immediatamente lesivo che va, in quanto tale, direttamente impugnato; tutto ciò in quanto il successivo svolgimento della gara e l'eventuale aggiudicazione nulla tolgono o aggiungono alla lesione dell'interesse dell'aspirante escluso, che si è ormai irrimediabilmente verificata e che rimarrebbe senza ristoro senza un apposito ricorso giurisdizionale.

Pertanto l'impresa L.C.S. ha correttamente impugnato il verbale del 30 settembre 1995, trattandosi di atto con il quale è stata disposta la sua esclusione dalla gara.

3. — Ai fini del decidere il tribunale ritiene necessario richiamare talune disposizoni che disciplinano i pubblici incanti banditi dall'Amministrazione regionale, degli enti da essa vigilati e dagli enti locali territoriali.

L'art. 34-bis, quinto comma, della legge regionale 29 aprile 1985 n. 2, nel testo introdotto dall'art. 48 della legge regionale 12 gennaio 1993, n. 10, prescrive testualmente: «È vietato l'inserimento nei bandi di gara di qualsiasi clausola che richieda certificazioni di presa visione del progetto da parte dei partecipanti o comunque preveda modalità che possano comportare il riconoscimento preventivo dei partecipanti alla gara».

Con determinazioni n. 2085 del 9 febbraio 1995 (inviata quale direttiva alle sezioni provinciali) il CO.RE.CO. centrale, che esercita il controllo sugli atti dei comuni e province ai sensi della legge regionale 3 dicembre 1991 n. 44, ha ritenuto che la norma in questione abbia introdotto il divieto di indicare nei plichi di partecipazione alle gare i nominativi delle imprese mittenti, perché ciò potrebbe comportare il riconoscimento preventivo dei concorrenti.

Con decreto del 7 luglio 1995 (pubblicato sulla G.U.R.S. 22 luglio 1995 n. 33), nell'approvare gli schemi dei bandi-tipo in materia di pubblico incanto, appalto concorso, concessioni di costruzione e gestione e trattativa privata, previsti dall'art. 34-bis, primo comma, della legge regionale n. 21/1995, nel testo introdotto dall'art. 48 della legge regionale n. 10/1993, l'Assessore regionale dei lavori pubblici ha prescritto che nei plichi delle imprese partecipanti «devono» essere indicati i nominativi delle imprese mittenti.

Con determinazione n. 12549 del 28 settembre 1995 (inviata quale ulteriore direttiva alle Sezioni provinciali), il CO.RE.CO. centrale ha ritenuto di poter risolvere il contrasto tra i bandi-tipo regionali e l'art. 34-bis, quinto comma, della legge regionale n. 21/1985 (come sopra interpretato), dando la prevalenza alla norma di legge, perché dotata di forza maggiore rispetto ai bandi-tipo, aventi natura regolamentare.

Oltre le disposizioni prima riportate, il tribunale ritiene necessario richiamare altresì le ulteriori disposizioni di legge che vietano di rendere noto, prima dell'apertura delle operazioni di gara, quali siano le imprese partecipanti.

L'art. 43-bis della legge regionale n. 21/1985, nel testo introdotto dall'art. 16 della l.r. n. 10/1993, così dispone:

- «1. Chiunque, senza l'onere di dichiarare la propria identità, può esercitare il diritto di accesso alle informazioni presso l'ufficio regionale per i pubblici appalti nei limiti e alle condizioni di cui alla legge regionale 30 aprile 1991 n. 10.
- 2. Qualunque sia il procedimento adottato per l'affidamento dei lavori, è fatto tassativo divieto all'ente appaltante ed all'ufficio regionale per i pubblici appalti, in deroga a qualsiasi diversa disposizione in vigore, di comunicare a terzi o di rendere in qualsiasi altro modo noto, prima dell'apertura delle operazioni di gara, quali siano le imprese che vi partecipano, o che hanno fatto richiesta di invito o di informazione sui dati, ovvero di rila-

scio o di consultazione dei capitolati e dei documenti complementari, o che in altro modo hanno segnalato il proprio intresse a prendere parte alla gara. La violazione del divieto, impregiudicate le eventuali sanzioni penali, comporta: l'annullamento della gara di appalto, l'apertura di un procedimento disciplinare a carico del pubblico dipendente e la decadenza dalla carica per il componente dell'ufficio regionale per i pubblici appalti».

Per completezza, va richiamato infine l'art. 40 della legge regionale n. 21/1985, nel testo introdotto dall'art. 36 della legge regionale n. 10/1993, che al secondo e terzo comma prescrive testualmente:

- «2. Le offerte possono essere presentate fino ad un'ora prima di quella stabilita per l'apertura delle operazioni di gara. Il procedimento di gara si svolge senza soluzione di continuità.
- 3. Nelle procedure di pubblico incanto non hanno efficacia le eventuali dichiarazioni di ritiro delle offerte già presentate».

Tenuto conto del suddetto quadro normativo e dell'interpretazione data dall'organo che esercita in Sicilia i poteri di controllo sugli atti dei comuni e delle province, il Collegio formula le seguenti considerazioni:

- a) Le norme richiamate sono state poste in essere per disciplinare gli appalti di lavori pubblici, ma i principi in esse enunciati, per loro natura, hanno portata generale e vanno riferiti anche agli appalti di servizi e di forniture;
- b) Il legislatore regionale ha introdotto le prescrizioni di cui all'art. 34-bis, quinto comma, ed all'art. 43-bis, primo e secondo comma, della legge regionale n. 21/1985, mosso dal lodevolissimo intento di garantire la segretezza sulle imprese che intendono partecipare alle gare di appalto o in qualsiasi modo siano interessate ad esse.

Per consentire tale risultato, volto ad evitare accordi preventivi e turbative di qualsiasi genere, è stato predisposto un articolato meccanismo, in base al quale:

- I. Chiunque può accedere ai documenti relativi alle gare, senza avere l'onere di dichiarare la propria identità;
- II. È vietato all'Ente appaltante fornire notizie sulle imprese che partecipano alla gara o che in qualunque modo vi abbiano mostrato interesse, pena l'annullamento della gara, l'apertura di un procedimento disciplinare per il funzionario infedele e la decadenza dalla carica per il componente dell'ufficio regionale degli appalti che abbia dato informazioni;
- III. Nei bandi di gara è vietato inserire clausole che richiedano certificazioni di presa visione del progetto o che comunque richiedano certificazioni di presa visione del progetto o che comunque prevedano modalità che «possano» comportare il riconoscimento preventivo dei partecipanti alla gara. Secondo i lavori preparatori relativi alla legge regionale n. 10/1993 (Cfr. Resoconto stenografico della 100° seduta del 16 dicembre 1992 dell'assemblea regionale siciliana. Intervento del Presidente della IV Commissione Ambiente e territorio pag. 5101) la prescrizione di cui al punto III è volta a «precludere l'accesso ad una clausola che, più volte inserita in bandi di gara per asta pubblica, prevede una certificazione dell'ufficio tecnico dell'ente appaltante, attestando che l'impresa X ha preso visione del progetto, eccetera. Tale clausola rappresenta infatti un modo per costringere a dichiarare la propria identità. Si tratta di una cautela in più che la commissione ritiene di dover formulare e di cui si ravvisa l'utilità al fine di garantire la massima segretezza sui soggetti che hanno intenzione di partecipare alle gare di asta pubblica».

Osserva il Collegio che l'art. 34-bis della legge regionale n. 21/1985, riferendosi anche alla mera «possibilità» del riconoscimento preventivo dei concorrenti, viene ad avere una portata ben più ampia di quella rappresentata con i lavori preparatori (in base ai quali il divieto avrebbe dovuto concernere soltanto le certificazioni dell'U.T.C.).

Attesa l'eccessiva dilatazione della prescrizione normativa, il Coreco centrale ha finito, a ragione, con il ritenere che da essa derivi anche il divieto di segnare nei plichi contenenti le offerte i nominativi delle imprese mittenti, perché tali indicazioni potrebbero consentire, in concomitanza con il comportamento infedele di funzionari dell'Amministrazione, l'individuazione preventiva dei concorrenti.

Così formulata ed interpretata, la norma di cui trattasi finisce con l'essere irrazionale ed ingiustificata. Il tribunale perviene a tale conclusione, rilevando che:

A) In base all'art. 40, secondo comma, della legge regionale n. 21/1985, le offerte possano essere presentate fino ad un'ora prima di quella stabilita per le operazioni di gara, con qualsiasi mezzo, e quindi per posta, per corriere o tramite impiegati o persone di fiducia delle imprese.

Intendendo il divieto di cui all'art. 34, quinto comma, della legge regionale n. 21/1985 in senso assoluto (come peraltro la formulazione della norma obbliga a fare), oltre all'indicazione del mittente non dovrebbe essere consentita neppure la consegna dei plichi tramite dipendenti delle imprese concorenti, perché anche in questo caso l'identità dei latori del plico potrebbe consentire l'individuazione preventiva dei partecipanti;

- B) Tenuto conto della contiguità temporale tra la presentazione delle offerte e lo svolgimento della gara, la conoscenza delle imprese partecipanti acquisita tramite l'indicazione del mittente viene a perdere qualsiasi rilevanza ai fini del corretto svolgimento della procedura di scelta del privato contraente, anche perchè, in base all'art. 40, terzo comma, della legge regionale n. 21/1985, eventuali dichiarazioni di ritiro delle offerte già presentate (provocate dall'acquisita conoscenza della identità degli altri partecipanti sarebbero inefficaci, per espressa prescrizione normativa;
- C) In conclusione, l'esigenza di segretezza in ordine ai soggetti che hanno intenzione di partecipare alle gare, ove estesa anche al momento della presentazione dei plichi (nel quale le imprese partecipanti vengano necessariamente a contatto con l'Amministrazione appaltante), appare irrazionale ed ingiustificata e diventa fine a se stessa.

Da ciò consegue la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, consacrati negli artt. 3, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione atteso che le regole dell'azione amministrativa devono sempre essere volte ad assicurare un interesse pubblico e non ad appesantire o complicare inutilmente il procedimento. Individuato il quadro normativo di riferimento, il Collegio può ora procedere all'esame del merito del gravame.

3. — Con la prima censura si deduce la violazione e falsa applicazione del bando di gara, nonché l'eccesso di potere per travisamento ed insussistenza dei presupposti.

L'impresa L.C.S. sostiene che l'indicazione del mittente nel plico di partecipazione alla gara non sarebbe prevista dal bando quale causa di esclusione. Nè l'Amministrazione avrebbe imposto il rispetto di particolari modalità di spedizione a mezzo posta, a pena di esclusione.

Tale assunto è privo di pregio.

L'art. 8, lettera b) del bando prescrive che il «plico deve essere chiuso con ceralacca, con l'impronta di un sigillo a scelta della impresa, purchè non sia individuabile il sigillo stesso e quindi l'impresa mittente».

Per come chiarito al superiore punto 3), trattasi di prescrizione conforme all'art. 34-bis, quinto comma, della legge regionale n. 21/1985 come introdotto dall'art. 48 della legge regionale n. 10/1993, che impone l'anonimato dei plichi.

Pertanto l'Amministrazione ha correttamente disposto l'esclusione dell'impresa ricorrente, che aveva inviato un plico con allegato il talloncino di posta celere, riportante le generalità del mittente.

4. — Con la seconda censura si sostiene che l'apposizione da parte del competente ufficio postale del talloncino di servizio di posta celere non potrebbe in alcun modo incidere né sulla regolarità della gara, né sulla par condicio dei concorrenti e pertanto non potrebbe costituire motivo di esclusione.

Peraltro, negli schemi di tipo di cui al d.a. 7 luglio 1995 emanati dall'Assessorato Regionale dei Lavori pubblici in attuazione dell'art. 48 della n. 10/1993, sarebbe espressamente prescritta l'indicazione sul plico sigillato dell'impresa mittente.

Per il tribunale anche tale rilievo non è fondato, atteso che il talloncino di servizio della posta celere ha di fatto comportato il riconoscimento preventivo dell'impresa ricorrente e che i bandi-tipo regionali, avendo natura regolamentare, sul punto debbano essere disapplicati, perché in contrasto con norme di legge regionale, sicuramente prevalenti (cfr. Cons. Stato V 26 febbraio 1992 n. 154).

5. — Con la terza censura si sostiene che la delibera di g.m. 263/1995 ed il bando di gara sarebbero in ogni caso illegittimi non essendosi uniformati ai bandi tipo di cui al d.a. 7 luglio 1995, che prescrivono espressamente l'indicazione dell'impresa mittente sul plico.

Peraltro, un bando che consentisse di presentare le offerte per mezzo del servizio postale e che poi prevedesse l'esclusione per formalità che gli uffici postali sono tenuti a rispettare per proprio regolamento interno sarebbe inficiato da contraddittorietà ed illogicità manifesta.

Anche tali rilievi sono privi di pregio, per le medesime considerazioni formulate al punto 4).

In presenza poi delle prescrizioni contenute nell'art. 34-bis della legge regionale n. 21/1985, le imprese partecipanti sono tenute a scegliere un mezzo di consegna del plico che non consente, quanto meno, l'individuazione formale dei concorrenti.

Ciò dovrebbe comportare, allo stato la reiezione della richiesta di inibitoria.

Tuttavia, prima di adottare una pronuncia in proposito, il tribunale ritiene necessario che debba essere verificata la conformità ai precetti costituzionali dell'art. 34-bis, quinto comma, della legge regionale n. 21/1985, nel testo introdotto dall'art. 48 della legge regionale n. 10/1993, nella parte in cui introduce il divieto del riconoscimento preventivo dei partecipanti alle gare di appalto anche nella fase di presentazione delle offerte.

Il sospetto di incostituzionalità della disposizione richiamata appare non manifestamente infondato, per le considerazioni formulate al superiore punto 3).

Circa la rilevanza della questione prospettata, va evidenziato che la sorte del ricorso e indissolubilmente legata all'esito del giudizio di costituzionalità del citato art. 34-bis, quinto comma, della 1.r. n. 21/1985 dal momento che la domanda dell'impresa ricorrente può essere accolta solo in quanto risulta fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale.

Con l'occasione, il Collegio fa presente che nelle more della redazione dell'ordinanza, è entrata in vigore 8 gennaio 1996 n. 4, che, all'art. 8, ha modificato il quinto comma, dell'art. 34-bis della legge regionale 29 aprile 1985 n. 21.

A seguito di tale modifica le parole «che possano comportare» sono state sostituite dalle parole che «che comportino necessariamente».

Tale innovazione legislativa non ha mutato i termini della questione prospettata, atteso che l'indicazione del'impresa mittente sul plico comporta «necessariamente» il riconoscimento preventivo dei partecipanti alla gara.

Tanto si segnala affinché la Corte costituzionale, ove ritenga fondata la questione di costituzionalità prospettata con la presente ordinanza, si pronunci, ai sensi dell'art. 27, ultima parte della legge 11 marzo 1953 n. 87 anche nei confronti di tale ulteriore disposizione legislativa, la cui illegittimità costituirebbe una conseguenza della decisione adottanda.

P. Q. M.

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

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34-bis, quinto comma, della legge regionale 29 aprile 1985 n. 21 (nel testo introdotto dall'art. 48 della legge regionale 12 gennaio 1993 n. 10) in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione;

Sospende il presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale siciliana.

Così deciso in Catania, nella camera di consiglio del 7 dicembre 1995.

Il presidente: DELFA

L'estensore: LEOTTA

96C1611

N. 1180

Ordinanza emessa il 26 marzo 1996 dal tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Milioto Claudio

Reati militari - Reato permanente già interrotto giudizialmente (diserzione) - Possibilità di reiterazione dei giudizi e delle sanzioni a seconda dell'efficienza degli uffici giudiziari procedenti - Irrogabilità di un complessivo trattamento sanzionatorio superiore a quello edittalmente stabilito (fino a tre volte il massimo ex art. 81 del c.p.) - Lesione dei principi di eguaglianza, di legalità della pena e di personalità della responsabilità penale.

(C.P.M.P., art. 68).

(Cost., artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 27, primo comma).

IL TRIBUNALE MILITARE

Ha pronunciato in pubblica udienza la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Milioto Claudio, nato il 5 luglio 1972 a Chivasso (Torino) già residente a Montanaro (Torino) in via Madonna d'Isola n. 31-bis, recluta nel 7° Rgt «Cuneo» in Udine, imputato di «mancanza alla chiamata» artt. 151 e 154 n. 1 C.P.M.P.) perché, perdurava nella arbitraria assenza anche posteriormente alla sentenza di condanna del tribunale militare di Padova del 7 giugno 1994 e fino a tutt'oggi.

In esito al pubblico ed orale dibattimento.

FATTO E DIRITTO

Con sentenza del 7 giugno 1994 (irrevocabile il 16 novembre 1995) il militare Milioto Claudio veniva condannato da questo tribunale militare per reato di mancanza alla chiamata (art. 151 c.p.m.p.), in relazione ad assenza dal servizio che ancora non era cessata alla data del giudizio.

Il procuratore militare in sede, a fronte del perdurare dell'assenza instaurava altro procedimento per il reato di diserzione in epigrafe, decorrente dal 7 giugno 1994, data della prima pronuncia. L'assenza a tutt'oggi non è ancora cessata.

Secondo costante giurisprudenza regolatrice e del giudice militare d'appello, la prosecuzione dell'assenza arbitraria dopo la sentenza di primo grado costituisce ad ogni effetto un nuovo ed autonomo reato, come tale da giudicare senza che per ciò venga violato il principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 649 c.p.p. Dovrebbe, pertanto, essere accolta la richiesta del p.m.

Con varie ordinanze emesse il 12 aprile 1994 e in date successive questo «tribunale sollevava tuttavia questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., nella parte in cui consente che per un unico reato permanente, una o più volte «giudizialmente interrotto», sia irrogabile un complessivo trattamento sanzionatorio superiore a quello edittalmente stabilito per il reato medesimo, in relazione agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo comma della Costituzione. In tal modo questo giudice remittente, nell'alveo del principio di civiltà giuridica sancito dall'art. 649 c.p.p., e prendendo atto inoltre — come di un dato di diritto vivente — della permanenza dei reati di assenza dal servizio, intendeva porre in risalto che dall'«interruzione della permanenza» conseguente al giudizio derivano seri problemi di legittimità, con violazione delle citate disposizioni costituzionali. E nell'occasione era apparso che l'istituto dell'«interruzione giudiziale della permanenza», individuato quale responsabile delle lamentate illegittimità, trovasse il suo riscontro normativo nel citato art. 649 c.p.p.

Con l'ordinanza n. 150 del 4-5 maggio 1995 la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione, rilevando innanzitutto che l'effetto dell'«interruzione giudiziale della permanenza» non discende affatto dall'applicazione del principio contenuto nell'art. 649 c.p.p.; ma soprattutto che l'origine delle asserite incostituzionalità non è l'interruzione giudiziale, bensì il fatto che il reato sia configurato e disciplinato come permanente. Sul punto la Corte ha poi precisato che la permanenza si collega, oltre che alle caratteristiche delle disposizioni incriminatrici e all'art. 158, primo comma, c.p., alla disposizione dell'art. 68 c.p.m.p., secondo cui per i reati di assenza dal servizio il termine di prescrizione, se l'assenza perduri, decorre dal giorno in cui il militare ha com-

piuto l'età per la quale cessa in modo assoluto l'obbligo del servizio militare, e a quella infine dell'art. 9 d.P.R. 14 febbraio 1964 n. 237, che per i militari di truppa stabilisce di norma l'estinzione dell'obbligo militare alla data del 31 dicembre dell'anno del compimento del quarantacinquesimo anno di età.

La Corte ha, dunque, giustamente riportato la problematica ai suoi profili originari e fondamentali.

Il quesito se i reati omissivi propri (nel cui ambito vanno compresi quelli di assenza dal servizio perché consistenti nell'inottemperanza al dovere di presentazione alle armi, o di riassunzione del servizio al termine della legittima assenza o a seguito dell'allontanamento arbitrario) siano, o meno, permanenti ha avuto varie soluzioni in giurisprudenza e soprattutto in dottrina. Oltre ad orientamenti intermedi, sono presenti in quest'ultima anche concezioni estreme: quella secondo cui il reato omissivo proprio mai potrebbe essere permanente; quella secondo cui il reato omissivo proprio sarebbe il reato permanente per antonomasia. Quanto alle assenze dal servizio, secondo l'ormai prevalente dottrina (Venditti e di recente Brunelli e Mazzi) si tratterebbe di reati istantanei, mentre in giurisprudenza unanime è l'idea che siano reati permanenti.

La tesi della permanenza del reato omissivo proprio chiaramente si basa sul perdurare dell'obbligo extrapenale (c.d. obbligo sottostante) la cui inosservanza è penalmente sanzionata, e corrisponde dunque alla concezione del diritto penale come ulteriormente sanzionatorio di precetti propri di altre branche dell'ordinamento giuridico. Per quanto specificamente riguarda i reati di assenza dal servizio, lo stretto collegamento tra diritto penale e precetti dell'ordinamento militare è anche particolarmente sottolineato dalla disposizione dell'art. 68 c.p.m.p., sulla quale giustamente si sofferma la stessa Corte costituzionale nella già citata ordinanza n. 150 del 1995. Nel caso di assenza che non sia ancora terminata, la prescrizione del reato comincia a decorrere dal giorno in cui per il militare cessa in modo assoluto l'obbligo militare: norma che, in quanto correlata all'art. 158, primo comma c.p., viene esattamente, o quanto meno correntemente (così da dar luogo a diritto vivente), intesa quale configurazione autentica (e del resto l'art. 377 c.p.m.p. testualmente parlava di «permanenza» di reati non istantanei e per di più con una permanenza che ha termine con la cessazione dell'obbligo militare. In definitiva, per diretta statuizione dello stesso legislatore i reati di assenza dal servizio sono delineati come permanenti e più particolarmente con un periodo di consumazione che può anche durare venticinque anni circa (dall'età del servizio di leva sino al congedo assoluto).

È da questa situazione normativa che scaturiscono — come per il Milioto — le conseguenze già da questo giudice denunciate come trasgressive di basilari principi costituzionali; conseguenze che qui è bene ancora brevemente illustrare.

Si consideri innanzitutto come, dato che dal giudizio in costanza della permanenza prende vita un nuovo fatto di reato che a sua volta richiede un ulteriore giudizio, si instaura la spirale fatto-giudizio-fatto, e così via, per cui la responsabilità dell'imputato non dipende soltanto dal suo operato, bensì — in patente violazione dell'art. 27, primo comma, della Costituzione — anche dal funzionamento dell'apparato giudiziario militare. La pluralità delle condanne per un unico reato permanente giudicato in più riprese comporta, inoltre, un progressivo aumento della pena e un trattamento sanzionatorio che diviene una prova di forza tra lo Stato ed il condannato, chiaramente in contraddizione con la libertà di coscienza garantita dall'art. 2 della Costituzione e con la finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma della Costituzione. Ed ancora: la moltiducazione dei giudizi comporta un innalzamento della pena, praticamente indeterminato, sino al limite del triplo del massimo della pena edittale, in contraddizione con il principio di legalità della pena sancito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Ne risulta, infine, violato anche il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto, a parità di periodo di assenza dal servizio, il trattamento sanzionatorio complessivo viene a derivare dal grado di efficienza dell'apparato giudiziario competente a conoscere del reato nei vari autonomi episodi che si creano con l'interruzione giudiziale.

Responsabile di quest'inaccettabile risultato, che già il legislatore del 1941 aveva scongiurato con la previsione di un unico giudizio a norma dell'art. 377 c.p.m.p., appare, come si è detto, l'art. 68 c.p.m.p., in difetto del quale i reati di assenza dal servizio, in adesione alle più accreditate concezioni dottrinarie, sarebbero da considerare istantanei; oppure sarebbero ancora da considerare permanenti, ma secondo ben diverse modalità e cadenze temporali, tali da non comportare quella spirale delle condanne su cui si incentrano le censure di incostituzionalità.

In merito a quest'ultimo punto, non può infatti sottacersi dalla sfasatura logica e temporale esistente tra gli obblighi che vengono sanzionati con le varie norme penali militari da un lato, e l'obbligo dalla cui estinzione dipende ex art. 68 la cessazione della permanenza nel reato dall'altro.

L'obbligo sanzionato dall'art. 151 c.p.m.p. è quello di presentarsi ad un determinato reparto militare per intraprendere il servizio di ferma; obbligo che, con possibili evidenti conseguenze in ordine alla cessazione della permanenza nel reato, muta di contenuto (divenendo mero obbligo di mettersi a disposizione del distretto militare di appartenenza per una nuova chiamata alle armi) non appena con il trascorrere del tempo si abbia nell'organizzazione militare un nuovo ciclo addestrativo, e quindi una nuova chiamata alle armi. L'obbligo sanzionato dagli artt. 148 e 149 c.p.m.p. in materia di diserzione è quello della presenza nel reparto militare; obbligo che analogamene si modifica, con la possibilità che ne derivi la cessazione della permanenza nel reato, con il transito del disertore, trascorsi novanta giorni di assenza (circ. 40049/40 SD del 15 luglio 1967), nella forza assente del distretto militare di appartenenza. L'obbligo cui, vigendo l'art. 68 c.p.m.p., è collegata la cessazione della permanenza è invece, come si evince dagli artt. 9 e 10 d.P.R. 14 febbraio 1964 n. 237, quello militare nella sua globalità, della durata di venticinque anni circa e comprensivo di vari doveri, soggezioni, limitazioni di diritti. Si tratta quindi di un dato normativo onnicomprensivo, della prestazione militare nella sua globalità, che esula dai più limitati obblighi che stanno alla base delle varie figure di reato.

E dunque le descritte incostituzionalità sono da attribuire all'art. 68 c.p.m.p. non solamente perché impedisce di considerare come istantanei i reati di assenza di servizio; ma anche perché configura una permanenza sui generis, un periodo di consumazione che si prolunga sino a coincidere con l'obbligazione militare nella sua interezza.

Pertanto questo tribunale, anche cogliendo le indicazioni contenute nella citata ordinanza della Corte, ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 68 c.p.m.p., in relazione agli artt. 2, 3, 25, secondo comma e 27, primo e secondo comma della Costituzione.

La questione è rilevante nel presente giudizio in quanto, con la caducazione della norma impugnata, sarebbe evitata un'ulteriore condanna per il Miliotto.

Ma alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 68 potrebbe anche pervenirsi, a parere di questo tribunale, per semplice estensione, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n.87, dell'illegittimità dell'art. 377 c.p.m.p., già pronunciata con sentenza della Corte n. 469 del 1990. È evidente il nesso dell'art. 68 con la disposizione secondo cui, per e garantire un'unica sentenza, il giudizio per i reati di assenza era sospeso sino alla cessazione della permanenza. essendo venuto meno l'art. 377, dovrebbe pertanto pronunciarsi l'illegittimità anche dell'art. 68.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'artt. 68 c.p.m.p., in relazione agli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 27, primo comma, della Costituzione;

Dispone la sospensione del procedimento in corso, e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Padova, addi 26 marzo 1996

Il presidente estensore: Rosin

96C1612

N. 1181

Ordinanza emessa il 16 maggio 1996 dal tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Mariani Carletti Giuseppe

Reati militari - Reato di truffa militare - Pene accessorie - Rimozione dal grado - Prevista applicazione ai militari rivestiti di un grado o appartenenti ad una classe superiore all'ultima - Lamentata inapplicabilità ai soldati semplici - Ingiustificata disparità di trattamento anche rispetto a quanto previsto in ipotesi analoghe per gli altri funzionari pubblici - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

Reati militari - Pene accessorie a sottufficiali graduati di truppa - Previsione di pena accessoria diversa (sospensione dal grado) da quella (sospensione dall'impiego) contemplata per gli ufficiali - Ingiustificata disparità di trattamento.

(C.P.M.P., artt. 29, 30, 31 e 234, ultimo comma). (Cost., artt. 3 e 27, terzo comma).

IL TRIBUNALE MILITARE

Ha pronunciato in pubblica udienza la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Mariani Carletti Giuseppe, nato il 26 febbraio 1944 a Perugia, atto di nascita n. 230/A/I, residente a Taranto, in via Veneto n. 38, coniugato, censurato, capo 1º cl. presso Maricosom in Taranto, libero, imputato di truffa militare pluriaggravata e continuata (art. 234, primo e secondo comma, e 47, n. 2 del c.p.m.p.) perché capo 1º classe m.m., in servizio su incrociatore Garibaldi, con artifizi e raggiri consistenti nel produrre al servizio amministrativo di incrociatore Garibaldi due false fatture di trasporto mobilia e masserizie (ditta Santamaria Mario di Taranto del 17 giugno 1991 e del 14 gennaio 1992) e due falsi certificati di pesa pubblica del comune di Taranto, induceva in errore l'amministrazione militare, con danno della stessa e a proprio profitto, giacché il 27 giugno 1991 ed il 27 febbraio 1992 su incrociatore Garibaldi, riscuoteva L. 6.476.925 e L. 6.456.305 per due fittizi trasporti mobilia e masserizie da Taranto a Fiumaretta (La Spezia) e da Fiumaretta a Taranto conseguenti a due fittizie elezioni di domicilio.

Con l'aggravante del grado ricoperto.

In esito al pubblico ed orale dibattimento.

FATTO E DIRITTO

A conclusione del dibattimento il p.m. ha chiesto l'affermazione di responsabilità e la condanna del capo la classe Mariani Carletti Giuseppe alla pena di un anno e sei mesi di reclusione militare.

La difesa ha chiesto che la pena da irrogare sia contenuta nel minimo, e la concessione dei benefici di legge.

Questo giudice, ravvisata la sussistenza dell'elemento materiale e del corrispondente dolo dei reati in epigrafe, ritiene di dover infliggere la reclusione militare per durata che, cumulata all'anno e sei mesi di reclusione irrogata con sentenza in data 9 ottobre 1958 del tribunale di Perugia, importa il superamento del «tetto» di due anni, e quindi l'impossibilità di concedere il beneficio della sospensione condizionale (art. 163 del c.p.).

Pertanto, trattandosi di sentenza cui sarebbe data effettiva esecuzione, assumono rilevanza censure di costituzionalità nei confronti delle pene accessorie che ne derivano.

Innanzitutto, viene in considerazione la rimozione (art. 29 del c.p.m.p.), conseguenza automatica della condanna per il reato di truffa militare (art. 234, terzo comma, del c.p.m.p.).

La perdita del grado rivestito non è, contrariamente a quanto comunemente si pensa, l'aspetto fondamentale di questa pena accessoria, che consiste invece nella perdita delle capacità di rivestire un qualsiasi grado. La rimozione del grado ricoperto altro non è, dunque, che un effetto, anche se il più vistoso, della radicale incapacità di conseguire nelle Forze armate una posizione che non sia quella di semplice soldato o di militare di ultima classe.

La pena accessoria della rimozione sarebbe, pertanto, astrattamente irrogabile nei confronti di qualsiasi militare, da soldato al più alto grado della gerarchia. Tuttavia, essa è prevista soltanto per «tutti i militari rivestiti di un grado o appartenenti ad una classe superiore all'ultima» (art. 29), con evidente violazione del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), che, a parità di condizioni, ne postulerebbe l'applicazione anche ai semplici soldati

D'altra parte, di certo non potrebbe dirsi, per confutare tale irrazionalità, che la rimozione giustamente viene a riguardare esclusivamente i militari rivestiti di un grado perché solo questi con la commissione del reato violano i doveri a questo inerenti. È noto infatti che questa sanzione si applica al militare che riveste un grado al momento della condanna, a nulla rilevando se questa qualifica fosse, o meno, presente anche nel momento della commissione del reato.

Ma, a parte i profili che ne mettono in risalto irrazionalità a danno dei militari che ricoprono un grado, la rimozione, per l'automatismo della sua applicazione e per le conseguenze che comporta, appare in contrasto con il principio di umanità della pena (art. 27, terzo comma, della Costituzione). Non si vede infatti come per reati non sempre gravi (e anche per il solo fatto di aver commesso un qualsiasi, anche il più lieve, reato in concorso con un inferiore, come previsto dall'art. 58, secondo comma, del c.p.m.p.), possa legittimarsi una sanzione che metta nel mulla gli sforzi di un'intera vita di lavoro nell'ambito dell'istituzione militare. Non è, evidentemente, in discussione la possibilità tramite la destituzione di allontanare, se del caso, il condannato dal servizio attivo, quanto piuttosto il mantenimento di un grado militare che, per essere stato dal soggetto effettivamente conseguito, comunque dovrebbe appartenergli, fatta eccezione solamente per i casi estremi, quelli di applicazione delle pene accessorie della degradazione (artt. 28 e 33 del c.p.m.p) o dell'interdizione dai pubblici uffici (artt. 28 e 29 del c.p.).

Sono evidenti, peraltro, ulteriori aspetti di violazione del principio di uguaglianza. Solamente per il militare, e non per ogni funzionario pubblico, si prevede infatti una pena accessoria che incide sulla posizione all'interno della pubblica istituzione in cui svolge servizio. Questa sanzione inoltre, pur considerata nei riguardi dei militari rivestiti di un grado, rivela ineguali tassi di afflittività a seconda che si tratti di un militare in servizio temporaneo o di carriera.

Sentenze della Corte costituzionale e la legge 7 febbraio 1990, n. 19, hanno apportato rilevanti modifiche in materia di conseguenze disciplinari delle condanne penali. Queste novità, pur non modificative delle disposizioni sulle pene accessorie, hanno tuttavia generato incertezze interpretative, per cui non è escluso che, pur nei casi di condanna che comporti la rimozione, non si abbia poi la perdita della posizione conseguita nella scala gerarchica, in virtù di un giudizio disciplinare che escluda la destituzione e trattenga perciò in servizio il condannato con il grado rivestito.

Per questi dati di diritto vivente, va dunque considerato che il Mariani Carletti, a seguito della condanna di pertinenza di questo giudice, debba poi scontare la pena detentiva ancora rivestito dell'attuale grado di sottufficiale.

Gli verrà in tal caso applicata la sospensione dal grado (artt. 31 e 34, secondo comma, del c.p.m.p.), nei cui confronti debbono pure prospettarsi censure di costituzionalità.

Questa pena accessoria, che consiste dunque nella «privazione temporanea del grado militare durante l'espiazione della pena principale», e dunque in un certo senso in una temporanea rimozione, viene applicata ai sottufficiali e ai graduati di truppa.

Nell'ambiente carcerario sono per costoro sospese le attribuzioni del grado e, nel periodo di carcerazione, anche l'eventuale rapporto di impiego, che nel grado ha il suo imprescindibile presupposto.

Nel caso in cui la reclusione militare venga, invece, eseguita nei confronti di ufficiali, l'art. 30 del c.p.m.p. esclude la sospensione dal grado e prevede la sola sospensione dall'impiego. L'ufficiale, dunque, nell'ambiente carcerario mantiene le attribuzioni del grado, e non subisce la temporanea rimozione.

Questo giudice, non emergendo alcuna valida ragione che giustifichi la differenziazione nel trattamento sanzionatorio, in ciò ravvisa una violazione del principio di uguaglianza. Appare, inoltre, evidente che anche la pari dignità di ogni militare sia incompatibile con una così vistosa disuguaglianza delle pene accessorie. Del resto, l'esigenza di rispetto della persona comunque non consente che, quando per la condanna non sia intervenuta la perdita definitiva del grado, nell'ambiente militare carcerario il condannato sia privato del grado.

In definitiva, deve sollevarsi questione di legittimità costituzionale degli art. 29 e 234, terzo comma, del codice penale militare, in relazione agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

Deve inoltre sollevarsi questione di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 31 del codice penale militare, nella parte in cui prevedono per i sottufficiali e i graduati di truppa una pena accessoria diversa da quella prevista per gli ufficiali, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 234, ultimo comma, del c.p.m.p. in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione; e degli artt. 30 e 31 del c.p.m.p., in relazione all'art. 3 della Costituzione;

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

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

Padova, addì 16 maggio 1996

Il presidente: Rosin

96C1613

N. 1182

Ordinanza emessa il 3 febbraio 1996 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 settembre 1996) dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Carraro Franco ed altri

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature senza autorizzazione ed eccedenti i limiti tabellari previsti dalla legge n. 319/1976 e dalla normativa regionale - Lamentata depenalizzazione - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina relativa agli scarichi di singoli insediamenti produttivi nonché rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggiore severità - Violazione dei principi della tutela dell'ambiente e della salute, di libertà di iniziativa economica e di norme C.E.E. (direttiva n. 271/1991).

(D.-L. 17 marzo 1995, n. 79, artt. 3 e 6, comma 2, convertito in legge 17 maggio 1995, n. 172). (Cost., artt. 3, 9, 10, 25, 32, 41 e 77).

IL PRETORE

All'odierno dibattimento il p.m. ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 6, comma secondo, del decreto-legge n. 79/1995, convertito nella legge 17 maggio 1995, n. 172, in relazione agli artt. 3, 10, 25, 77, 9, comma secondo, 32 e 41 della Costituzione.

Lo stesso p.m. aveva, in data 12 dicembre 1994, proposto analoga questione in relazione agli artt. 3 e 6, comma secondo, del decreto-legge n. 629/1994 ed il pretore, in conformità a quanto richiesto dall'ufficio del p.m., aveva sollevato eccezione di incostituzionalità con riguardo alla formulazione dell'art. 21, primo e terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319, per effetto del decreto-legge n. 629/1994, allora in vigore. La Corte costituzionale non ha potuto prendere in considerazione l'eccezione sollevata a causa dell'intervenuta decadenza del citato decreto-legge.

Il decreto n. 79/1995 è stato convertito nella legge 17 maggio 1995, la quale ha introdotto norme sostanzialmente analoghe a quelle della cui legittimità costituzionale si è dubitato nella precedente ordinanza di rimessione alla Corte.

Sulla base, infatti, della nuova formulazione del terzo comma dell'art. 21, legge 10 maggio 1976, n. 319, quale introdotta dall'art. 3 del decreto convertito nella legge n. 172/1995, l'inosservanza dei limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla legge n. 319/1976, è sanzionata penalmente solo con riferimento agli scarichi provenienti da insediamenti produttivi. La stessa fattispecie è, invece, con riferimento agli scarichi delle pubbliche fognature, quali sono quelli oggetto del procedimento in esame, punita solo con sanzione amministrativa, a meno che non siano superati i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile di cui al n. 4) del documento unito alla delibera 30 dicembre 1980 del Comitato interministeriale istituito in base alla legge Merli.

Analogamente, con il secondo comma dell'art. 6 del decreto-legge convertito è stato aggiunto, così come operato dal precedente decreto oggetto della eccezione di incostituzionalità, un ulteriore comma all'art. 21 della legge n. 319/1976, alla stregua del quale l'effettuazione di scarichi di pubbliche fognature senza aver chiesto l'autorizza-

zione integra un mero illecito amministrativo, a differenza di quanto previsto per gli scarichi da insediamenti produttivi dai primi due commi dell'art. 21, lasciati immutati. Pertanto possono essere integralmente ribadite le considerazioni in ordine ai diversi profili di illegittimità costituzionale, già prospettate dal p.m. e condivise dal pretore di Roma nell'ordinanza del 12 dicembre 1994 e riproposte dal medesimo p.m. all'odierno dibattimento.

Questo pretore ritiene, infatti, che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza si osserva che gli imputati sono stati tratti a giudizio per la violazione degli artt. 21, primo e terzo comma, della legge n. 319/1976, la cui applicazione condurrebbe necessariamente ad una pronuncia di proscioglimento perché i fatti contestati non sono più previsti dalla legge come reato, risultando le imputazioni indicate dai capi 1 a 79 depenalizzate dal citato art. 3 e l'imputazione di cui al capo 80 depenalizzata dall'art. 6.

Con riferimento alla valutazione della non manifesta infondatezza, in conformità con le argomentazioni svolte dal p.m., che sostanzialmente si riportano, si rileva quanto segue.

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

Si osserva nuovamente che nel contesto sanzionatorio della legge n. 319/1976, per come si delineava prima delle modifiche definitivamente apportate con l'art. 3 della legge n. 172/1995, il reato più grave e significativo era quello previsto dal terzo comma dell'art. 21 della legge. Tale normativa, anche alla luce della sentenza n. 1766/1993 delle s.u. della cassazione, era applicabile a tutti gli scarichi, quale che ne fosse la provenienza.

Ebbene, se può essere ritenuto ragionevole l'intento legislativo di sanzionare solo amministrativamente gli scarichi provenienti da insediamenti civili, (potendosi presumere che gli stessi siano normalmente caratterizzati da un carico inquinante minore rispetto agli scarichi degli insediamenti produttivi e quindi meno dannosi per l'ambiente), non altrettanto può dirsi con riferimento agli scarichi delle pubbliche fognature. Infatti a queste ultime possono affluire anche scarichi provenienti da insediamenti produttivi, (evenienza, questa, disciplinata già nel corpo normativo della legge Merli e poi, sotto il profilo più squisitamente tecnico, dalla delibera 30 dicembre 1980 del Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento e, recentemente, dalla direttiva Cee n. 271 del 21 maggio 1991), per cui non è possibile fondare un giudizio preventivo e generale di minor pericolosità.

Alla stregua della disciplina sanzionatoria ormai definitivamente introdotta, dunque, mentre l'esercizio di un singolo scarico da insediamento produttivo, in violazione delle tabelle di cui alla legge n. 319/1976, viene sanzionato penalmente anche qualora il superamento dei limiti sia modesto, costituisce semplice illecito ammnistrativo l'esercizio dello scarico di una pubblica fognatura alla quale affluisce una pluralità di scarichi provenienti da insediamenti produttivi, anche qualora lo scarico terminale superi in maniera rilevante i limiti tabellari ed apporti, quindi, un concreto nocumento alla situazione ambientale.

Il permanente rilievo penale attribuito agli scarichi, anche delle pubbliche fognature, qualora vengano superati i limiti di cui alla cd. «lista nera» della Cee costituisce, rispetto al decreto oggetto della precedente eccezione, una novità del tutto insufficiente. Tali parametri, infatti, possono essere superati da uno scarico fognario solo quando nello stesso confluiscono scarichi produttivi con notevole potenzialità inquinante e cioè quegli scarichi che sono gli unici ad utilizzare le sostanze di cui alla lista e che, peraltro, proprio in ragione di tale potenzialità, non vengono di solito addotti in pubbliche fognature.

La nuova previsione normativa fonda, pertanto, ancora una volta, la differenzazione della disciplina sanzionatoria non già, come sarebbe ragionevole, sulla potenzialità inquinante, (sia pure presunta), degli scarichi e quindi sulla gravità del fatto, ma in ultima analisi sulla qualifica del soggetto titolare dello scarico terminale, (imprenditore ovvero amministrazione pubblica).

Anzi, nella nuova legge si rinviene un'esplicita conferma di tale assunto nella previsione di cui all'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 21 della legge n. 319/1976, (modificato dall'art. 3 della legge n. 172/1995), dove è inserita una causa di non punibilità per quei «pubblici amministratori che alla data di accertamento della violazione dispongano di progetti esecutivi cantierabili finalizzati alla depurazione delle acque».

Il sospetto di violazione dell'art. 3 della Costituzione appare sotto tale profilo non manifestamente infondato, tanto più se si considera che la giurisprudenza è ormai da tempo pacificamente orientata nel senso di ritenere preminente, nell'ambito della verifica volta ad individuare la disciplina normativa concretamente applicabile al singolo scarico, la valutazione delle caratteristiche effettive dello scarico stesso e non già l'accertamento circa la relativa provenienza (cfr. ss.uu. 16 novembre 1987, Ciardi; sez. VI 2 ottobre 1992, n. 9619; sez. III 206091, n. 6846).

Ma ancora più corposo si manifesta il sospetto di violazione dell'art. 3 della Costituzione, ove si confronti la condotta depenalizzata dalla legge n. 172/1995 con quella dalla stessa non modificata, (nonostante il lungo periodo di tempo trascorso dall'emanazione del primo decreto-legge in questa materia), prevista dall'art. 23, primo comma della legge n. 319/1976 per la quale è prevista la pena dell'ammenda fino a 5 milioni. Tale ultima norma, infatti, prevede la suddetta sanzione per «chiunque apre o comunque effettua nuovi scarichi prima che l'autorizza-

zione da lui richiesta nelle forme prescritte sia stata concessa». Ne deriva la paradossale conseguenza che una condotta in concreto inquinante come quella di effettuare scarichi di pubbliche fognature superando i limiti di tollerabilità è punita con una mera sanzione amministrativa, mentre una violazione formale, quale quella di aver attivato uno scarico, (non necessariamente inquinante), prima che l'autorizzazione, già richiesta, sia stata rilasciata, costituisce una fattispecie di rilievo penale.

Ed ancora la violazione dell'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento si rileva dal confronto tra il disposto dell'art. 23, primo comma e l'ultimo comma dell'art. 21, della legge n. 319/1976, introdotto dall'art. 6, secondo comma, della legge di conversione. Infatti, con tale disposizione è stata depenalizzata la condotta costituita dall'effettuazione di scarichi civili o di pubbliche fognature senza aver richiesto l'autorizzazione, con la conseguenza che è penalmente sanzionata la condotta di chi attivi uno scarico di pubblica fognatura, prima del rilascio dell'autorizzazione richiesta, mentre costituisce illecito amminiistrativo la condotta, certamente più grave, di chi attivi lo scarico senza neppure richiedere l'autorizzazione stessa. Il paradosso normativo è ancora più evidente laddove si consideri che, essendo rimasta inalterata la previsione di cui al secondo comma dell'art. 23 della legge n. 319/1976, (secondo il quale nel caso in cui l'autorizzazione richiesta non venga concessa si applicano il primo ed il terzo comma dell'art. 21), l'esercizio dello scarico con autorizzazione richiesta e non concessa viene punito con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, mentre rimane sempre nella sfera dell'illecito amministrativo l'esercizio dello scarico, che, non essendo mai stata richiesta alcuna autorizzazione, è sfuggito totalmente al controllo dell'autorità titolare del potere autorizzatorio.

La violazione del limite della ragionevolezza appare ancora più evidente alla luce della seguente considerazione. L'art. 3 della legge n. 172/1995 prevede il pagamento di una somma da L. 3.000.000 a L. 30.000.000 per l'inosservanza dei limiti di accettabilità di cui all'art. 21, terzo comma della legge n. 319/1976; quindi, (con riferimento al decreto di citazione emesso nel presente procedimento), tale sarebbe la sanzione applicabile per 79 scarichi di pubbliche fognature siti nel comune di Roma per i quali, accertato il loro carattere inquinante, è stato contestato il superamento dei limiti tabellari, con riguardo a parametri diversi rispetto a quelli di natura tossica persistente e bioaccumulabile. L'art. 6 (con l'introduzione di un nuovo ultimo comma all'art. 21 della legge n. 319/1976), prevede invece la diversa e maggiore sanzione del pagamento di una somma da L. 10.000.000 a L. 100.000.000 «per chi apre o comunque effettua scarichi ... delle pubbliche fognature servite o meno da impianti pubblici di depurazione ... senza aver richiesto l'autorizzazione»; con riferimento alle imputazioni contestate, tale maggiore sanzione sarebbe applicabile per i fatti di cui al capo 80 dell'imputazione, riferito a n. 6 scarichi nuovi per i quali si è contestata soltanto la mancata richiesta di autorizzazione. Ne consegue, ed in ciò si ravvisa l'irragionevolezza, che viene punito più severamente l'amministratore pubblico che non chiede l'autorizzazione quando deve consentire l'apertura di un nuovo scarico fognario, (che potrebbe in ipotesi non avere carattere inquinante), rispetto all'amministratore che, indipendentemente dalla richiesta di autorizzazione dispone l'effettuazione di uno scarico fognario sicuramente inquinante.

La disparità di trattamento e l'incoerenza logica che derivano da tale situazione non possono rinvenire alcuna adeguata giustificazione, atteso che, come ha rilevato la Corte costituzionale (sent. n. 7/1963), il principio di uguaglianza rimane preservato solo laddove le disparità di trattamento legislativamente contemplate si fondino su presupposti logici obiettivi e su esigenze concrete.

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

Come è noto secondo la giurisprudenza costituzionale il concetto di paesaggio deve intendersi nell'accezione di «ambiente naturale» e quindi di ecosistema. Pertanto la mancata previsione di una norma penale che sanzioni comportamenti profondamente incidenti sulla qualità dell'ambiente, come l'effettuazione di scarichi di pubbliche fognature che superino i limiti di accettabilità, o l'attivazione dei predetti scarichi senza avere richiesto la preventiva autorizzazione, determina una diminuzione dell'efficacia preventiva e dissuasiva della disciplina di cui si tratta. Tale disciplina, inoltre, poiché non differenzia il trattamento sanzionatorio a secondo della natura delle acque che recapitino nelle pubbliche fognature, e, quindi in base alla loro effettiva potenzialità inquinante, ma solo in base al dato formale della provenienza, (da insediamento produttivo o da pubbliche fognature), non permette un'adeguata e sostanziale tutela del paesaggio. Da quanto sopra esposto deriva anche il sospetto di contrasto tra le norme indicate e l'art. 32 della costituzione che tutela il diritto alla salute giacché tale diritto ricomprende per costante giurisprudenza costituzionale il diritto all'ambiente salubre. Il diritto alla salute così inteso non può certo essere adeguatamente tutelato, allorquando il legislatore, oltre a non fissare limiti certi per gli scarichi provenienti da pubbliche fognature, (si vedano infatti le nuove norme che rimettono alla discrezionalità delle singole regioni la fissazione dei limiti di accettabilità per le pubbliche fognature), costruisce la tutela preventiva e l'intervento repressivo senza alcun riguardo alla potenzialità nociva dello scarico, ma solo alla titolarità dello stesso.

3. — Violazione dell'art. 10 della Costituzione.

Un altro sospetto di incostituzionalità delle norme sopra indicate sorge sotto il profilo della loro mancata conformazione alle norme adottate in sede comunitaria in materia di acque reflue urbane con la direttiva Cee n. 271 del 21 maggio 1991 in quanto norme cui il nostro ordinamento giuridico è tenuto costituzionalmente ad uniformarsi e che, ai sensi della predetta direttiva, avrebbe già dovuto recepire dal 30 giugno 1993.

In particolare l'art. 2 della direttiva pone una netta distinzione nell'ambito delle acque reflue urbane, tra le acque reflue domestiche e le acque reflue industriali. A tale distinzione, determinata dalla diversa capacità inquinante dei due generi di acque, è collegata una diversa disciplina fondata sulla necessità, per le acque industriali che affluiscono in reti fognarie, di regolamentazioni ed autorizzazioni specifiche nonché di specifici controlli (artt. 11 e 13). Inoltre, la direttiva Cee stabilisce, al fine di evitare negative conseguenze sull'ambiente, specifici requisiti per le sole acque reflue industriali che confluiscono in reti fognarie e non invece per le acque reflue domestiche che hanno il medesimo sbocco (allegato 1 C). Pertanto, poiché nell'ambito della normativa comunitaria la natura delle acque che confluiscono nelle pubbliche fognature rappresenta elemento qualificante ai fini della normativa che ne regolamenta lo scarico, deve concludersi che l'attuale disciplina statuale, (quale emerge dagli artt. 3 e 6, secondo comma della legge n. 172/1995), in quanto prescinde completamente dalla considerazione dell'elemento discriminante dinanzi indicato, riservando un identico trattamento sanzionatorio per qualsiasi scarico nelle pubbliche fognature, quale che sia la natura delle acque che in esse affluiscono, è in evidente contrasto con la direttiva comunitaria.

Del resto il legislatore appare ben consapevole del contrasto tra la disciplina introdotta e quella comunitaria, in quanto si è preoccupato di precisare, all'art. 1, quarto comma, che «le disposizioni del presente decreto (rectius: legge), si applicano in attesa dell'attuazione della direttiva Cee del 21 maggio 1991». Al riguardo si deve osservare che tale attuazione doveva avvenire, secondo la legge comunitaria 1993, (legge 22 febbraio 1994, n. 146), entro marzo 1995. È particolarmente grave che lo Stato italiano, già due volte condannato dalla Corte europea di giustizia per la permissività del sistema autorizzatorio e per l'inadeguatezza delle sanzioni contemplate dall'art. 22 della legge Merli (Corte di giust. 28 febbraio 1991 e 13 dicembre 1990), ed ormai inadempiente rispetto al termine previsto per l'adeguamento della normativa nazionale alla direttiva Cee n. 271 del 21 maggio 1991, continui a legiferare in contrasto con la predetta disciplina. Peraltro, ciò accade in una situazione in cui la costante giurisprudenza della Corte costituzionale afferma che tutti i soggetti competenti a dare esecuzione alle leggi sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con la normativa comunitaria direttamente applicabile nell'ordinamento interno, (Corte cost. 11 luglio 1989, n. 389).

4. — Violazione dell'art. 41 della Costituzione.

Un ulteriore sospetto di incostituzionalità si individua nel contrasto tra le disposizioni di cui agli artt. 3 e 6, secondo comma, del decreto convertito e l'art. 41 della Costituzione. A tale ultima norma, che vieta iniziative economiche private «in contrasto con l'utilità sociale», viene generalmente ricondotto, al fine di fornirgli veste costituzionale, il principio comunitario, espresso in numerose direttive in materia ambientale, del «chi inquina paga». In proposito è da ricordare la sentenza della Corte costituzionale n. 127 del 16 marzo 1990, la quale ha negato che il «costo eccessivo» possa giustificare la mancata adozione, da parte delle imprese, delle migliori tecnologie disponibili per ridurre le emissioni inquinanti. Ebbene è evidente che le citate norme del decreto convertito, laddove escludono, in via generale, la sanzionabilità penale per gli scarichi delle pubbliche fognature, pur se agli stessi affluiscono scarichi di insediamenti produttivi, vengono di fatto a penalizzare, anche sul piano della libera concorrenza, quelle imprese che, servite da scarichi che non recapitano in pubbliche fognature, abbiano affrontato rilevanti investimenti per adeguare i propri impianti alla normativa in vigore e si trovino magari esposte al rischio della sanzione penale (art. 23, della legge n. 319/1976), per avere iniziato l'attività prima di avere formalmente ottenuto l'autorizzazione richiesta.

5. — Violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione.

Il principio della riserva di legge in materia penale possiede, quale primo e fondamentale significato, quello secondo il quale le scelte di politica criminale sono monopolio esclusivo del Parlamento. L'ammissibilità che nuove norme di diritto penale siano introdotte attraverso decreti-legge o decreti legislativi è connessa alla circo-stanza che, in entrambi i casi si realizzi e sia assicurato, comunque, l'intervento del Parlamento in posizione sovraordinata, ora quale organo delegante, (art. 76 della Costituzione), ora quale organo cui è rimesso il potere di conferire stabilità e durevolezza, attraverso la legge di conversione, a disposizioni normative precarie e soggette a decadenza in caso di inutile decorso del tempo del termine di 60 giorni dettato dall'art. 77, ultimo comma della Costituzione.

Nel caso di specie, attraverso la reiterazione a catena di decreti-legge non convertiti disciplinanti l'identica materia penale si è di fatto realizzata la sottrazione al Parlamento della sua esclusiva competenza a disporre in materia penale, con l'inammissibile assunzione da parte dell'esecutivo del relativo potere di bilanciamento e di valutazione degli interessi che in materia penale è di esclusiva competenza dell'organo assembleare rappresentativo della sovranità popolare.

Come già esposto dal pretore di Roma nella precedente ordinanza di rimessione alla Corte, è opportuno evidenziare come, in seguito alla reiterazione dei decreti nella stessa materia protratta per oltre un anno, si possono determinare effetti definitivi, quale il giudicato, non modificabili in sede giudiziaria, con la conseguente gravissima compressione dei diritti dei singoli, resa ancora più incisiva dalla disparità di trattamento che potrebbe verificarsi ove due fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di un diverso decreto legge, vengano diversamente giudicate.

Va ulteriormente osservato che la reiterazione a catena, per oltre un anno, di diversi decreti-legge in relazione alla stessa materia, denota in modo palese la carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza» indicati dall'art. 77, secondo comma della Costituzione. Tali requisiti, infatti, se potevano ipotizzarsi come esistenti rispetto al primo dei decreti, sono certamente venuti meno ad un anno di distanza e cioè dopo un periodo di tempo tale da consentire la normale legiferazione del Parlamento in via ordinaria.

Tutte le considerazioni sopra svolte con riguardo al sospetto di incostituzionalità per contrasto con la norma di cui all'art. 77 della Costituzione devono essere reiterate anche con riferimento alla legge di conversione che ha recepito il d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, apportandovi solo alcune modifiche. Ciò in quanto, con la recente sentenza n. 29 del 27 gennaio 1995 la Corte costituzionale, mutando giurisprudenza riguardo al passato, ha statuito che «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto legge, costituisce un requisito di validità costituzionale del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza dei presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione».

Pertanto la Corte ha affermato la sindacabilità dei presupposti di necessità ed urgenza anche nell'ambito dell'esame condotto con riferimento alla legge di conversione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli artt. 3 e 6, secondo comma, del decreto-legge n. 79/1995, convertito nella legge 17 maggio 1995, n. 172, in relazione agli artt. 3, 9, 10, 25, 32, 41 e 77 della Costituzione;

Ordina la sospensione del giudizio in corso disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Roma, addi 3 febbraio 1996

Il pretore: Pedrelli

96C1614

N. 1183

Ordinanza emessa il 12 giugno 1996 dalla corte d'appello di Milano nel procedimento civile vertente tra fallimento Michele Tavella s.r.l. e Magazzini Fiduciari Cariplo

Arbitrato - Controversie fra gli esercenti i magazzini generali e i depositanti sull'applicazione delle tariffe - Prevista competenza del consiglio provinciale dell'economia (successivamente camera di commercio, industria e agricoltura) e in secondo grado del Ministro per l'economia nazionale (successivamente Ministro dell'industria e commercio) - Lamentata previsione di arbitrato obbligatorio ex lege - Incidenza sul principio della riserva della funzione giurisdizionale ai giudici ordinari e sul diritto di difesa.

(R.D.-L. 1° luglio 1926, n. 2290, art. 18). (Cost., artt. 24 e 102).

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa r.g. 1716/1992 tra fallimento Michele Tavella s.r.l., in persona del curatore dott. Osvaldo Ruggeri, col procuratore domiciliatario avv.to Augusto Colucci, via L. Manara n. 5, Milano, che lo rappresenta e difende, previo decreto di autorizzazione a stare in giudizio del g.d. in data 21 gennaio 1993, per delega in calce al ricorso ex art. 302 c.p.c., appellante e Magazzini Fiduciari Cariplo s.p.a., in persona del presidente del Consiglio di amministrazione e legale rappresentante pro-tempore prof. Mario Talamona, col procuratore domiciliatario avv.to V. Pansini, via S. Pellico n. 12, Milano, che la rappresenta e difende unitamente agli avv.ti L. Frezza di Mantova e Alessandro Piacentini di Cremona, per delega in calce alla copia notificata dell'atto di citazione in appello appellata.

Ritenuto che il tribunale di Milano, definitivamente pronunciando con sentenza 13 febbraio 1992, non notificata, sulle domande proposte dalla s.r.l. Michele Tavella con atto di citazione notificato il 28 novembre 1983 nei confronti della s.p.a. Magazzini Generali della Cariplo, nel capo terzo ha dichiarato improponibile «le domande di ripetizione di indebito riguardanti i costi assicurativi e le tariffe di magazzinaggio e facchinaggio relativi al formaggio provolone depositato a Cremona» osservando che:

- a) la convenuta s.p.a. Magazzini Generali Cariplo aveva sollevato eccezione di incompetenza dell'a.g.o. in relazione all'art. 90 del regolamento del deposito presso i predetti magazzini, secondo il quale «La Giunta della camera di Commercio della provincia in cui ha sede il magazzino decide quale arbitro amichevole compositore sulle controversie che potranno sorgere fra il magazzino e i depositanti ed i possessori delle fedi di deposito nell'applicazione della tariffa. Contro le decisioni della Giunta è ammesso ricorso al Ministero dell'industria e del commercio, il quale deciderà inappellabilmente;
- b) la trascritta clausola negoziale doveva qualificarsi quale clausola compromissoria per arbitrato libero o irrituale;
- c) l'eccezione di incompetenza sollevata in relazione a tale clausola doveva correttamente qualificarsi come eccezione di improponibilità delle domande;

Ritenuto che la s.r.l. Michele Tavella con atto notificato il 2 giugno 1992 ha impugnato la sentenza, lamentando, fra l'altro e con specifico riferimento al capo di sentenza sulla improponibilità della domanda, che il primo giudice era incorso al vizio di ultrapetizione (art. 112 c.p.c.) per aver «trasformato» l'eccezione di incompetenza in eccezione di incompetenza in eccezione di improponibilità e inoltre che non aveva capito che si trattava «di una questione involgente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario rispetto a quello amministrativo e non di incompetenza e tanto meno di improponibilità delle domande»;

Ritenuto che, a seguito del fallimento dell'appellante s.r.l. Michele Tavella, la causa è stata ritualmente riassunta dal curatore fallimentare, debitamente autorizzato;

Ritenuto che preliminare all'esame del motivo è il rilievo d'ufficio della questione di illegittimità costifuzionale dell'art. 18 del regio decreto-legge 1° luglio 1926 n. 2290 «Ordinamento dei magazzini generali» per contrasto con gli artt. 24 e 102 della Costituzione;

Ritenuto che la citata norma dispone: «Le controversie che potessero insorgere fra gli esercenti i magazzini generali e i depositanti sull'applicazione delle tariffe saranno risolte dal competente Consiglio provinciale sull'economia (successivamente: giunta presso la Camera di commercio). Contro le decisioni del consiglio provinciale dell'economia (successivamente: come sopra) è ammesso ricorso al ministro per l'economia nazionale (successivamente: ministro dell'industria e del commercio), il quale deciderà inappellabilmente»;

Ritenuta la natura meramente ricognitiva dell'art. 90 del regolamento del deposito, siccome riproducente (salvo variazioni testuali irrilevanti) la norma di legge e ritenuto, quindi, che si è in presenza di una eterointegrazione autoritativa del contratto di deposito, comportante la natura obbligatoria dell'arbitrato ivi previsto;

Ritenuto, in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di incostituzionalità nella specie, che la Corte costituzionale già ha ritenuto in passato (Corte costituzionale 14 luglio 1977 n. 127) che il fondamento di qualsiasi arbitrato è da rinvenirsi nella libera scelta delle parti, in quanto soltanto la scelta dei soggetti (intesa quale uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'art. 24 della Costituzione) può derogare al precetto contenuto nell'art. 102 Cost., sicchè la «fonte» all'arbitrato non può ricercarsi e porsi in una legge ordinaria; ritenuto, in ordine alla rilevanza della questione, che essa è manifesta, dalla nullità della clausola compromissoria per inesattezza della fonte attributiva del potere arbitrale difendendo la pronuncia sulla proponibilità delle domande (o sulla competenza dell'a.g.o.);

P. Q. M.

La Corte sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perchè giudichi sulle legittimità dell'art. 18 regio decreto-legge 1° luglio 1926 n. 2290 in relazione agli artt. 24 e 102 della Costituzione;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e inoltre che sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, addì 12 giugno 1996.

Il presidente: MARTELENGO

96E1615

N. 1184

Ordinanza emessa il 1º agosto 1996 dal pretore di Genova sul ricorso proposto da Vaccina Lorenzo

Previdenza e assistenza sociale - Lavoratori marittimi già iscritti alla gestione della soppressa Cassa omonima - Ricostituzione della posizione assicurativa nell'assicurazione generale obbligatoria per i periodi anteriori al 1º gennaio 1980 - Prolungamento dei singoli periodi di navigazione mercantile e ripartizione della retribuzione pensionabile sull'intero periodo comprensivo del prolungamento stesso - Conseguente determinazione della pensione in misura inferiore a quella spettante all'assicurato in assenza del preteso beneficio del prolungamento convenzionale - Mancata previsione del calcolo, ove più favorevole, della pensione con esclusione, ad ogni effetto, del prolungamento convenzionale, in caso di maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia - Incidenza sui principi di uguaglianza, di retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata e di garanzia previdenziale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1989, 428/1992, 264/1994 e all'ordinanza n. 325/1994.

(Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, ottavo comma; legge 26 luglio 1984, n. 413, art. 25). (Cost., artt. 3, 36 e 38, secondo comma).

IL PRETORE

Rilevato che con il ricorso introduttivo della presente controversia il sig. Lorenzo Vaccina, titolare di pensione I.N.P.S. cat. VO n. 1005479 con decorrenza 1° aprile 1991, lamenta l'errato conteggio da parte dell'Istituto, ai fini del calcolo della pensione, della retribuzione media rivalutata relativa agli ultimi cinque anni di contribuzione, chiedendo che l'I.N.P.S. venga condannato alla corresponsione a suo favore del trattamento pensionistico nell'importo dovuto;

che l'I.N.P.S., costituendosi in giudizio, afferma che la retribuzione media annua è stata liquidata applicando, ai sensi dell'art. 25 legge 26 luglio 1984 n. 413, un prolungamento del periodo assicurativo oltre la data di cessazione dell'attività lavorativa (30 aprile 1987) e sino al 28 agosto 1990, e dunque aumentando il numero dei contributi complessivi, ma diminuendo l'importo della retribuzione media annua degli ultimi cinque anni rispetto a quella risultante sulla base dei contributi effettivamente maturati in costanza del rapporto di lavoro;

che nella memoria autorizzata parte attrice prospetta — in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione — l'incostituzionalità della normativa applicata dall'I.N.P.S.;

OSSERVA

che il ricorrente dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 3, comma ottavo, legge 29 maggio 1982 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica) e dell'art. 25 legge 26 luglio 1984 n. 413 (Riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi) nella parte in cui tali norme non consentono che nel caso dell'assicurato che abbia maturato i requisiti per la pensione di vecchiaia senza applicazione del prolungamento di cui al citato art. 25 la pensione venga calcolata sulla base dei soli contributi accreditati a prescindere da detto prolungamento, qualora tale calcolo porti ad un risultato più favorevole per l'interessato;

che la prospettata questione di costituzionalità è indubbiamente rilevante, emergendo dalla documentazione in atti (non contestata) che il ricorrente ha maturato nell'assicurazione obbligatoria un numero di contributi che sommati a quelli effettivi maturati nella previdenza marinara, superano abbondantemente il minimo previsto per il conseguimento del diritto al pensionamento di vecchiaia;

che è pacifico tra le parti che, poiché il sig. Vaccina ha cessato di lavorare in data 30 aprile 1987, ma ha presentato domanda di pensione soltanto al compimento dei 60 anni (4 marzo 1991), l'applicazione del prolungamento di cui all'art. 25 legge n. 413/1984 viene ad incidere in modo significativo nel calcolo della retribuzione media rivalutata relativa agli ultimi cinque anni di contribuzione, determinando una diminuzione dell'importo della pensione mensile che il ricorrente avrebbe diritto a percepire se non fosse stato applicato il citato prolungamento:

che pertanto, ove la normativa impugnata venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, la domanda del ricorrente dovrebbe essere accolta;

che invero la questione appare anche, ad avviso di questo giudicante, non manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3, 36 e 38 comma secondo della Costituzione;

che l'art. 3 della legge 29 maggio 1982 n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica) è già stata oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale e precisamente:

della sentenza 26 maggio 1989 n. 307 con cui la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'ottavo comma dell'art. 3 della legge 29 maggio 1982 n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), nella parte in cui non prevede che, in caso di prosecuzione volontaria nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti da parte del lavoratore dipendente che abbia già conseguito in costanza di rapporto di lavoro la prescritta anzianità assicurativa e contributiva, la pensione liquidata non possa comunque essere inferiore a quella che sarebbe spettata a raggiungimento dell'età pensionabile sulla base della sola contribuzione obbligatoria»;

della successiva sentenza 10 novembre 1992 n. 428 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato comma ottavo dell'art. 3 «nella parte in cui non consente, in caso di pensione di anzianità, che dopo il raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione debba essere ricalcolata sulla base della sola contribuzione obbligatoria qualora porti ad un risultato più favorevole per l'assicurato»;

della sentenza 30 giugno 1994 n. 264 con cui infine la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 3 ottavo comma, nella parte in cui non prevede che, nel caso di esercizio, durante l'ultimo quinquennio di contribuzione, di attività lavorativa meno retribuita da parte di un lavoratore che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell' anzianità contributiva minima;

che anche nel caso portato all'esame di questo giudicante, come nelle ipotesi già portate al vaglio della Corte costituzionale, gli effetti derivanti dalla disciplina contenuta nell'art. 3 comma ottavo legge n. 287/1982 (nella specie in combinato disposto con l'art. 25 legge n. 413/1984) risultano irrazionali e privi di giustificazione;

che infatti è palesemente contrario al principio di razionalità che la circostanza che un assicurato sia stato in precedenza iscritto alla soppressa Cassa nazionale per la previdenza marinara e abbia prestato effettiva navigazione — circostanza che lo stesso art. 25 legge 26 luglio 1984 n. 413 considera meritevole del trattamento di particolare favore consistente nel riconoscimento di un prolungamento contributivo — possa invece comportare per l'assicurato, che già sia in possesso del requisito dell'anzianità contributiva minima per la pensione di vecchiaia, quale unico effetto un depauperamento, proprio a seguito di tale prolungamento, del trattamento pensionistico rispetto a quello a cui il pensionato avrebbe diritto ove nessuno dei contributi fosse stato maturato in relazione a periodi di effettiva navigazione;

che «tale depauperamento, incidendo ... sulla proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo, viola anche l'art. 36, oltre che il principio di adeguatezza di cui all'art. 38 secondo comma della Costituzione» (Corte costituzionale 30 giugno 1994 n. 264);

che nessun rilievo può essere riconosciuto al fatto che l'interessato, all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, non avesse ancora raggiunto l'età minima pensionabile. «Si tratta, infatti, di circostanza del tutto estranea rispetto ai termini della questione, posto che quest'ultima non riguarda il momento di maturazione del diritto al trattamento pensionistico, ma l'ammontare di questo al raggiungimento dell'età pensionabile» (Corte costituzionale 30 giugno 1994 n. 264);

che con ordinanza 20 luglio 1994 n. 325 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale delle medesime norme ma soltanto in quanto il *petitum* dell'ordinanza di rimessione non risultava formulato in termini univoci;

che pertanto appare non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 comma secondo della Costituzione delle disposizioni sopra richiamate nella parte in cui tali norme non consentono che, nel caso dell'assicurato che abbia maturato i requisiti per la pensione di vecchiaia senza applicazione del prolungamento di cui al citato art. 25, la pensione venga calcolata escludendo dal computo, ad ogni effetto, tale prolungamento, qualora tale calcolo porti ad un risultato più favorevole per l'interessato;

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 comma secondo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 3, comma ottavo, legge 29 maggio 1982 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica) e dell'art. 25 legge 26 luglio 1984 n. 413 (Riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi) nella parte in cui tali norme non consentono che la pensione di vecchiaia venga calcolata escludendo dal computo, ad ogni effetto, il prolungamento previsto dal citato art. 25, qualora l'assicurato — pur con tale esclusione — abbia maturato i requisiti per la pensione di vecchiaia e tale calcolo porti ad un risultato più favorevole per l'interessato;

Ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

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

Genova, addì 1° agosto 1996.

Il pretore: (firma illegibile)

96C1616

N. 1185

Ordinanza emessa il 24 aprile 1996 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di Quaceci Nicola

Processo penale - Udienza preliminare - Persona non imputabile al momento del fatto ed incapace di partecipare coscientemente al processo - Mancata previsione per il giudice dell'udienza preliminare di pronunciare sentenza di non luogo a procedere nel caso di evidente materiale attribuibilità del fatto all'imputato - Lesione del diritto di difesa e del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

(C.P.P. 1988, art. 425). (Cost., artt. 24 e 112).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale a scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza preliminare in data 4 aprile 1996;

Premesso che il pubblico ministero in dala 13 dicembre 1994 ha chiesto il rinvio a giudizio di Quaceci Nicola per il delitto di cui all'art. 521 in relazione all'art. 519, secondo comma c.p. commesso il 1° novembre 1994; che questo giudice all'udienza del 12 ottobre 1995 ha disposto perizia ai sensi dell'art. 70 c.p.p.; che il perito ha accertato che «l'imputato è affetto da ritardo mentale di grado medio, con deficit di comprensione e delle autonomie, e che per tale motivo le capacità di partecipare al processo sono praticamente assenti, come pure le capacità di intendere e di volere»;

OSSERVA

A norma dell'art. 71 c.p.p. il giudice deve disporre la sospensione del processo se lo stato mentale (preesistente o sopravvenuto al fatto: sentenza Corte cost. n. 340/1992) dell'imputato non gli consente di parteciparvi coscientemente: sempre che non debba essere pronunziata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere. Per altro verso, la Corte costituzionale, con sentenza n. 41 del 10 ottobre 1993, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 425 c.p.p. nella parte in cui stabilisce che il giudice pronunzia sentenza di non luogo a procedere quando risulta (evidente: questa parola è stata soppressa successivamente, con legge 8 aprile 1993 n. 105) — come in questo caso — che l'imputato è persona non imputabile; ne consegue che:

- 1) nel caso di persona non imputabile al momento del fatto ma capace di partecipare al processo, questo ha una sua fisiologica conclusione nel giudizio di merito (giudizio abbreviato o dibattimento);
- 2) nel caso inverso di persona imputabile al momento del fatto ma successivamente incapace di partecipare coscientemente al processo, deve disporsi la sospensione del medesimo: peraltro razionalmente giustificata in quanto altrimenti potrebbe pervenirsi alla condanna di una persona incapace di difendersi e di percepire il valore della sanzione;
- 3) identico trattamento hanno i (ben diversi) casi come il presente, per i quali il combinato disposto delle norme sopra indicate comporta, senza alcuna valida ragione la sospensione indefinita del processo (che potrà avere conclusione soltanto con la pronunzia ex art. 150 c.p.), nonostante l'evidente sussistenza di una causa di non punibilità. Ne deriva una ingiustificata (perché non basata su esigenze di tutela di valori di pari o superiore dignità costituzionale) violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, nonché del diritto dell'imputato (inquadrabile nel generale diritto alla difesa sancito dall'art. 24 Cost., di cui sono espressione gli artt. 129 e 425 c.p.p.) ad essere immediatamente giudicato e prosciolto in ogni stato e grado del procedimento quando, per qualunque ragione, ne ricorrano i presupposti.

Del resto, la ratio posta a base della sentenza della Corte costituzionale n. 41/93 non viene in gioco allorché, come nella specie, non permanga il benché minimo dubbio sulla materiale attribuibilità del fatto all'imputato nonché sulle sue circostanze e modalità. Sembra, conseguentemente, non conforme alla costituzione, per contrasto con gli artt. 24 e 112, il testo dell'art. 425 c.p.p., così come risultante a seguito della sentenza medesima, nella parte in cui non prevede che nel caso di persona non imputabile al momento del fatto e incapace di partecipare coscientemente al processo, non debba emettersi, in esito all'udienza preliminare, sentenza di non luogo a procedere allorché risulti evidente (come nella specie) la materiale attribuibilità del fatto medesimo all'imputato.

Pertanto, ritenuta, per quanto esposto, rilevante e non infondata la suindicata questione;

P. Q. M.

Visti gli artt. 34 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara di ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 425 c.p.p. — nella parte in cui non prevede che nel caso di persona non imputabile al momento del fatto e incapace di partecipare coscientemente al processo, non debba emettersi, la parte del giudice dell'udienza preliminare, sentenza di non luogo a procedere allorché risulti evidente la materiale attribuibilità del fatto medesimo all'imputato — per contrasto con gli artt. 24 e 112 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento a carico di Quaceci Nicola;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui all'art. 23, comma quarto, legge n. 87/53.

Catania, addì 24 aprile 1996

Il giudice dell'udienza preliminare: GARI

96C1617

N. 1186

Ordinanza emessa il 5 luglio 1996 dalla corte d'appello di Salerno sull'istanza proposta da Lipiani Gaetano

Processo penale - Udienza preliminare - Giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato - Incompatibilità del medesimo giudice a partecipare a detta udienza - Omessa previsione - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale di imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, art. 34, comma 2).

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

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunziato la seguente ordinanza a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 7 giugno 1996 nel procedimento camerale n. 75/96 avente ad oggetto l'istanza di ricusazione del giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Vallo della Lucania.

Premesso che in data 8 maggio 1996 Lipiani Gaetano depositava dichiarazione di ricusazione nei confronti del dott. Gaetano Sgroia, giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Vallo della Lucania, motivata dal fatto che nel medesimo procedimento penale lo stesso magistrato, quale giudice per le indagini preliminari, aveva emesso nei suoi confronti ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari, eccependo, in subordine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, n. 2 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare all'udienza preliminare del giudice per le indagini preliminari che abbia in precedenza applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato;

Ritenuta l'ammissibilità dell'istanza in quanto proposta dall'imputato nei termini e con le forme dell'art. 38 c.p.p. (la dichiarazione di ricusazione è stata presentata dal Lipiani prima dell'udienza preliminare fissata per 13 maggio 1996);

OSSERVA

La dedotta incompatibilità non è sancita dalla legge e, poiché le ipotesi previste dall'art. 34 c.p.p., sono tassative e non suscettibili di interpretazione estensiva ed analogica, l'eccezione è palesemente infondata.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 n. 2 c.p.p. è, invece, rilevante e non manifestamente infondata.

È rilevante ai fini della decisione del procedimento di ricusazione in corso in quanto è stato dedotto un profilo di incompatibilità del giudice per le indagini preliminari (dagli atti risulta la situazione rappresentata nella dichiarazione di ricusazione).

Quanto alla non manifesta infondatezza, va premesso che l'incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento va circoscritta ai casi di duplicità di giudizio di merito da parte dello stesso giudice ovvero ai casi in cui lo stesso giudice abbia effettuato una valutazione dei fatti non formale, ma di contenuto.

I provvedimenti sulla libertà personale presuppongono sempre un giudizio prognostico di segno positivo sulla responsabilità anche se basato su indizi e non ancora su prove. Secondo il più recente indirizzo costituzionale, le pronunce cautelari personali comportano una valutazione sul merito dell'accusa in quanto «devono indurre il giudice a ritenere l'esistenza di una ragionevole e consistente probabilità di colpevolezza e quindi di condanna dell'imputato e, addirittura, di condanna ad una pena superiore a quella che consente la concessione della sospensione condizionale della pena».

Sulla base di tale principio, la Corte costituzionale è pervenuta alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 34, n. 2 c.p.p., nella parte in cui non prevedeva che non potesse partecipare al giudizio dibattimentale il giudice per le indagini preliminari che avesse applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato. Ha, poi, esteso la pronunzia di incostituzionalità anche all'ipotesi del binomio tribunale del riesame - giudice del dibattimento.

Orbene, questa Corte non ignora che la questione in esame è stata già disattesa dalla Corte costituzionale sulla premessa che la valutazione conclusiva dell'udienza preliminare non integra una decisione di merito. Ritiene, tuttavia, che la questione debba essere rimessa alla Corte costituzionale in quanto il quadro normativo è stato completamente modificato dalla legge n. 105/1993.

La predetta norma, modificando l'art. 425 c.p.p., ha ampliato i poteri decisori del giudice dell'udienza preliminare rendendoli tanto penetranti nel merito dell'accusa da poter essere assimilati a quelli attribuiti al giudice del dibattimento. Il g.u.p. non si deve più limitare ad un mero controllo di legittimità e correttezza delle fonti di prova; è tenuto a valutare la ricorrenza di cause di proscioglimento con una completa valutazione di merito degli elementi probatori.

La situazione sembra analoga ad altre già esaminate dalla Corte costituzionale e, pertanto, l'art. 34, n. 2, c.p.p., appare in contrasto con gli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione nella parte in cui non prevede detto caso di incompatibilità.

La diversità di trattamento è ravvisabile nei confronti di coimputato dello stesso reato nel medesimo procedimento, non raggiunto da misure cautelari personali, rispetto al quale la decisione del g.u.p. sarà frutto di un approccio valutativo non pregiudicato.

La lesione del diritto di difesa è conseguenza del possibile condizionamento che può inquinare il convincimento del giudice per la ridotta valenza che assumono le argomentazioni difensive di fronte alla naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso.

L'identità soggettiva tra il g.i.p. che ha disposto l'applicazione di una misura cautelare personale, ed il g.u.p., chiamato a decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio, è idonea a determinare (o fare paventare) un pregiudizio atto a minare la garanzia costituzionale di imparzialità del giudice.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, la questione dl legittimità costituzionale dell'art. 34, n. 2 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a svolgere le funzioni di giudice dell'udienza preliminare da parte del giudice per le indagini preliminari che abbia adottato la misura della custodia cautelare nei confronti dell'imputato;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento di ricusazione in corso; dispone che il giudice dell'udienza preliminare ricusato dott. Gaetano Sgroia sospenda ogni attività processuale nei confronti dell'imputato ricusante Lipiani Gaetano ad eccezione degli atti urgenti;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Vallo della Lucania, all'imputato Lipiani Gaetano, al procuratore generale in sede nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Salerno, il 5 luglio 1996

Il presidente: SANTACROCE

I consiglieri: GRIPPO - CRESPI

96C1618

N. 1187

Ordinanza emessa il 9 settembre 1996 dalla corte d'appello di Salerno sull'istanza proposta da Patriarca Francesco

Processo penale - Udienza preliminare - Giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato - Incompatibilità del medesimo giudice a partecipare a detta udienza - Omessa previsione - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa e della garanzia costituzionale di imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, art. 34, comma 2).

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

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunziato la seguente ordinanza a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 7 giugno 1996 nel procedimento camerale n. 64/96 avente ad oggetto l'istanza di ricusazione del giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Salerno.

Premesso che in data 18 aprile 1996 Patriarca Francesco depositava dichiarazione di ricusazione nei confronti del dott. Giovanni Pentagallo, giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Salerno, motivata dal fatto che nel medesimo procedimento penale lo stesso magistrato, quale giudice per le indagini preliminari, aveva emesso nei suoi confronti ordinanza applicativa della misura cautelare della custodia in carcere, eccependo, in subordine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, n. 2 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare all'udienza preliminare del giudice per le indagini preliminari che abbia in precedenza applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato;

Ritenuta l'ammissibilità dell'istanza in quanto proposta dall'imputato nei termini e con le forme dell'art. 38 c.p.p. (la dichiarazione di ricusazione è stata presentata dal Patriarca il 18 aprile 1996 quando il procedimento era stato fissato per il giorno successivo a seguito di rinvio dall'udienza del 10 aprile 1996 alla quale l'imputato non era comparso perché impedito);

OSSERVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 1186/1996).

96C1619

N. 1188

Ordinanza emessa il 28 giugno 1996 dalla corte militare d'appello, sezione distaccata di Verona nel procedimento penale a carico di Dellanoce Christian

Reati militari - Rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza - Adempimento del servizio militare a seguito di rigetto della domanda di ammissione al servizio sostitutivo civile o militare non armato - Dedotta mancata previsione quale causa estintiva del reato - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto nel caso di accoglimento della domanda di ammissione al servizio sostituțivo civile - Incidenza sull'obbligo costituzionale di difesa della Patria.

(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, ultimo comma).

(Cost., artt. 3 e 52, primo comma).

LA CORTE MILITARE D'APPELLO

Ha pronunciato in camera di consiglio la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Dellanoce Christian, nato il 3 agosto 1975 a Milano. Atto nas. n. 804R7/Pisa, ivi residente in via Alessandro Astesani n. 45. Recluta all'85° rgt. ftr. «Verona» in Montorio V.se, transitato nella f.a. del d.m. di Milano. Incensurato, libero, in seguito all'appello proposto dal difensore avverso la sentenza in data 5 marzo 1996 del t.m. di Verona.

OSSERVA

Nel giudizio di appello a carico di Dellanoce Christian, imputato del reato di cui all'art. 8, secondo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772, è emerso che il giovane, dopo aver rifiutato il 15 febbraio 1995 il servizio militare adducendo motivi di carattere etico-morale quale obiettore di coscienza, chiedeva l'ammissione al servizio sostitutivo civile non concessa dal Ministero della difesa e, quindi, a fronte di tale diniego, si induceva ad accorrere sub signis il 12 giugno 1996 per la prestazione del servizio militare di leva, venendo incorporato.

Il p.g. militare — non ritenendo evidetemente vincolante la motivazione dell'ordinanza n. 440/1989 della Corte costituzionale — ha chiesto la conferma della condanna dell'imputato per il reato ascrittogli.

Ciò posto, rileva la Corte che l'art. 8 della legge citata, a fronte del comportamento criminoso tenuto da chi, avendo rifiutato il servizio militare di leva per motivi di coscienza (art. 8, secondo comma), presenti domanda di ammissione al servizio sostitutivo civile o militare non armato, assicura, in caso di accoglimento, della domanda e qualora non sia già intervenuta sentenza di condanna, l'estinzione del reato, con l'evidente finalità di incentivare e favorire l'adempimento dell'obbligo costituzionalmente garantito della difesa della Patria, che anche il servizio sostitutivo civile — si ritiene — soddisfi.

Tuttavia, l'analogo effetto dell'estinzione del reato non consegue, in base al citato art. 8 ultimo comma, nel caso in cui il soggetto dopo l'esplicitato rifiuto per motivi di coscienza, si decida a presentare domanda di incorporazione per la prestazione del servizio militare di leva, che la legge considera modo tipicamente satisfattorio del dovere di cui all'art. 52 della Costituzione.

E ciò vale anche, nell'ipotesi in cui, come quella di specie, il soggetto maturi la convinzione di assolvere il servizio militare dopo la reiezione della domanda di ammissione al servizio sostitutivo civile.

Invero, seppure l'art. 8 quinto comma prevede che «l'imputato ed il condannato ai sensi del secondo comma possano fare domanda di essere arruolati nelle forze armate», non vi è alcuna disposizione che colleghi all'avvenuto accoglimento della domanda (o ad equipollente comportamento concludente dell'AM) conseguenze estintive rispetto al commesso reato.

D'altronde, la tesi secondo cui la causa di estinzione di cui all'art. 8 ultimo comma possa estendersi in via interpretativa al caso in esame, può determinare differenti soluzioni sul piano giurisprudenziale, attesa l'eterogeneità delle situazioni collegate a fatti ed a condotte non riconducibili a medesimo denominatore.

Per quanto sopra si ravvisa un'ingiustificata disparità di trattamento tra il soggetto che, dopo il compimento del reato di cui all'art. 8 secondo comma, avendo chiesto l'ammissione al servizio sostitutivo civile, ottiene la liberatoria conseguenza penale dell'estinzione del reato, rispetto a quello che, pur avendo commesso lo stesso reato, pure adempia l'obbligo principale di prestare servizio militare armato ma non possa ottenere proscioglimento per specifica causa estintiva.

L'irrazionalità dell'art. 8 ultimo comma si manifesta pertanto nella previsione di un trattamento penale più vantaggioso a favore di chi adempi l'obbligo alternativo alla prestazione del servizio militare, rispetto a chi proprio tale dovere realizzi.

Di qui l'evidente contrasto dell'art. 8 ultimo comma della legge citata con l'art. 3 della Costituzione.

Sotto altro profilo, si deve rilevare che tale trattamento deteriore non incentiva il soggetto a prestare il servizio militare — e quindi a contribuire all'obbligo costituzionale di difesa della Patria (art. 52, primo comma, della Costituzione) — dal momento che al ravvedimento consistente nell'adempiere all'obbligo del servizio militare non è collegato l'effetto estintivo del commesso reato.

Per le esposte ragioni, questa Corte ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 ultimo comma della legge n. 772/1972 nella parte in cui non prevede, come causa estintiva del reato, di cui al secondo comma, l'assunzione del servizio armato, a seguito di rigetto della domanda di ammissione al servizio civile o militare non armato, in relazione agli artt. 3 e 52, primo comma della Costituzione.

La rilevanza della prospettata questione nel caso di specie è ravvisabile nell'effetto estintivo, rispetto al commesso reato, che conseguerebbe in dipendenza della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 8 ultimo comma, in parte de qua.

P. O. M.

Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, ultimo comma, della legge 15 dicembre 1972 n. 772 nella parte in cui non prevede come causa estintiva del reato l'assunzione del servizio militare armato a seguito di rigetto della domanda di ammissione al servizio civile o militare non armato, in relazione agli artt. 3 e 52, primo comma, della Costituzione;

Ordina la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone la notifica dell'ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Verona, addi 28 giugno 1996

Il presidente: DIANA

Il giudice estensore: BLOCK

96C1620

N. 1189

Ordinanza emessa l'8 febbraio 1996 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 settembre 1996) dal pretore di Ferrara nel procedimento penale a carico di Genesini Maurizio

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Rifiuti tossici - Smaltimento di rifiuti tossici e nocivi - Sottrazione alla disciplina sanzionatoria dello smaltimento di sostanze inserite nei listini ufficiali delle camere di commercio - Reiterazione a catena dei decreti-legge non convertiti - Abuso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti della necessità ed urgenza - Violazione del principio di legalità e della riserva di legge in materia penale.

(D.-L. 8 gennaio 1996, n. 8).

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

IL PRETORE

OSSERVA

Il p.m. ha sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine all'ipotesi di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità del d.-l. 8 gennaio 1996, n. 8, nell'intero suo testo, per violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Osserva il pretore che la richiesta è fondata e ritiene, pertanto, di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 25 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del d.-l. 8 gennaio 1996, n. 8, nell'intero suo testo.

A tale proposito, si rileva quanto segue:

— Nella fattispecie concreta è applicabile il d.-l. 8 gennaio 1996, n. 8 «Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 6 del 9 gennaio 1996. Esso reitera, nella sostanza, numerosi precedenti decreti-legge non convertiti, l'ultimo dei quali è il d.-l. 8 novembre 1995, n. 463.

L'art. 25 cpv. della Costituzione fissa, tra gli altri, il principio della riserva di legge in materia penale.

È implicito in tale principio il fatto che tutte le scelte di politica criminale siano monopolio esclusivo del Parlamento, ciò in quanto la rappresentatività del medesimo si impone quale garanzia contro la commissione di arbitrii. Il potere legislativo è, infatti, un centro dialettico della maggioranza e delle minoranze e le decisioni prese si fondano sul dibattito parlamentare dopo vari vagli critici.

L'ammissibilità che nuove norme di diritto penale siano introdotte attraverso decreti legislativi o decreti-legge è connessa alla circostanza che, in entrambi i casi, si realizzi e sia assicurato l'intervento del Parlamento in posizione sovraordinata.

Rispetto ai decreti legislativi, il Parlamento conserva, attraverso la delegazione, la prerogativa dell'iniziativa e delle fondamentali scelte politiche, con controllo della Corte costituzionale anche sulla conformità di tali atti normativi ai criteri della delegazione. I decreti-legge sono, invece, provvedimenti provvisori, destinati, entro il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione, ad essere convertiti in legge o a perdere efficacia ex tunc.

In materia penale ciò significa che ai reati commessi anteriormente alla data di entrata in vigore di un decretolegge non convertito, si applica la normativa precedente, in quanto un decreto-legge convertito è privo di effetto fin dall'inizio. La Corte costituzionale, con sentenza 19 febbraio 1985, n. 51, ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale, del quinto come dell'art. 2 del c.p., nella parte in cui rendeva applicabili alle ipotesi da esso previste (e cioè al caso di mancata conversione di un decreto-legge recante norme più favorevoli) le disposizioni contenute nel secondo e terzo comma di tale articolo. Tale questione rileva poiché il decreto-legge. in oggetto potrebbe non essere convertito. Pertanto, alla luce di quanto sopra, il ricorso al decreto-legge in materia penale oltre che talora inopportuno in relazione alla complessità e alla delicatezza delle questioni trattate, presenta dei profili di incostituzionalità per vio-lazione del principio della riserva di legge, se è fatto al di fuori dei rigorosi e straordinari estremi della necessità, ed urgenza. Lo stesso, inoltre, essendo in una posizione precaria, può far venir meno le garanzie della certezza del diritto.

Si osserva che, nella materia in questione, invece, i decreti-legge, con contenuto parzialmente diverso, si sono reiterati a catena per circa un anno, evidenziando, in modo palese, soprattutto con specifico riferimento all'ultimo dei decreti emanati, la carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza». Ora se può essere opinabile il fatto che tali requisiti sussistessero rispetto al primo dei decreti emanati in subiecta materia, certamente essi sono venuti meno ad un anno di distanza e cioè dopo un periodo di tempo tale da consentire la normale legiferazione del Parlamento in via ordinaria.

Inoltre, con la continua ed ininterrotta reiterazione di vari decreti-legge mai convertiti si è realizzata, di fatto, la sottrazione al Parlamento della sua esclusiva competenza e dispone in materia penale, con l'inammissibile assunzione da parte dell'esecutivo del relativo potere di bilanciamento e di valutazione degli interessi che, in materia penale, è di esclusiva competenza dell'organo assembleare rappresentativo della sovranità popolare.

Ancora, la prassi della reiterazione dei decreti-legge in materia penale, ha, come nella specie, la conseguenza di sottrarre al Parlamento la possibilità prevista dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione «di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti». È evidente che, se la reiterazione dei decreti nella stessa materia si protrae per un anno, si potranno determinare effetti definitivi quale il giudicato, non modificabili in sede giudiziaria, con la conseguente gravissima compressione dei diritti dei singoli, resa ancora più incisiva dalla disparità di trattamento che potrebbe verificarsi ove due fattispecie identiche, ma commesse e/o giudicate sotto la vigenza di un diverso decreto-legge, vengono diversamente giudicate.

Dalle considerazioni esposte si desume che il presente giudizio non può essere definito, allo stato e vigenti i principi del decreto-legge n. 8/1996 in esame, in modo indipendente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

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 del d.-l. 8 gennaio 1996, n. 8, concernente «Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti», con riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 77 della Costituzione;

Sospende il processo in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera del deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Ferrara, addì 8 febbraio 1996

Il pretore: CANU

96C1621

N. 1190

Ordinanza emessa il 12 agosto 1996 dal commissario regionale per il riord. usi civici in Abruzzo nella causa demaniale vertente tra il comune di Roccaraso e l'E.N.E.L. ed altra

Usi civici - Regione Abruzzo - Previsione dell'estinzione degli usi civici insistenti su terreni occupati per la realizzazione di opere di pubblica utilità (nella specie: impianti ENEL e Telecom) in caso di autorizzazione del sindaco del comune in cui si trovano i terreni stessi - Mancata previsione della procedura di cui alla legge n. 1766/1927 e al relativo regolamento di esecuzione che stabilisce la necessità di preventiva autorizzazione regionale per il mutamento di destinazione di beni gravati da uso civico - Incidenza sui principi di uguaglianza e di tutela dell'ambiente e della salute - Violazione dei limiti della competenza regionale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 156/1996 (recte: 1995).

(Legge regione Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23). (Cost., artt. 3, 9, 24, 32 e 117).

IL COMMISSARIO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa demaniale n. 84/1992 vertente tra il comune di Roccaraso in persona del sindaco in carica, contumace, e l'E.N.E.L. - Ente nazionale per l'energia elettrica, società per azioni in persona del dott. ing. Foseph Lecis, direttore del Compartimento di Roma e dell'avv. Lucio Franco responsabili dell'area legale, quali procuratori della stessa società, domiciliati per la carica in Roma, largo Lamberto Loria n. 3, rappresentati e difesi congiuntamente e disgiuntamente dagli avvocati Giuseppe di Lisio e Fabrizio Marinelli ed elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo in l'Aquila, corso Federico II n. 36 come da mandato a margine della copia notificata dell'ordinanza di comparizione delle parti nonché Telecom Italia quale avente causa dalla S.I.P. - Società Italiana per l'esercizio delle telecomunicazioni S.p.a. - Direzione regionale dell'Abruzzo con sede in Pescara in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Marcello Tedeschini D'Annibale, presso il cui studio in l'Aquila, via Tre Marie n. 2 e elettivamente domiciliato come da mandato in calce alla copia notificata dell'ordinanza di comparizione delle parti.

Oggetto: occupazioni di terreni di natura demaniale da usi civici senza la prescritta, preventiva autorizzazione.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

A seguito del verbale di sopralluogo del funzionario dell'unità operativa usi civici in data 11 agosto 1992, da lui trasmesso a questo Commissariato e delle informative fornite dal Comando stazione del Corpo forestale dello Stato di Roccaraso, veniva ordinata la comparizione in giudizio delle due società indicate in epigrafe al fine di sentir dichiarare la natura demaniale civica dei terreni da esse rispettivamente occupati senza la prescritta preventiva autorizzazione ex art. 12 della legge n. 1766/1927 in agro del suddetto comune con i propri impianti, terreni censiti nel N.T.C. con i fogli 6 partt. 22-23-51-65; 5 part. 4; 12 part. 5; 13 partt. 3-4 e 14 part. 42 che dagli atti demaniali custoditi nella conservatoria del Commissariato risultavano classificati di natura demaniale civica universale.

All'udienza prefissata si costituivano con comparsa di risposta le società evocate in giudizio e su istanza dell'E.N.E.L. veniva disposta una consulenza tecnica, affidandosi al C.T.U. dott. Antonello Liberatore il seguente quesito «verifichi il C.T.U. le effettive occupazioni dei terreni dei quali accerterà la natura, da parte dell'E.N.E.L. e della S.I.P. con i manufatti e le relative pertinenze limitatamente a quelli compresi nell'atto di comparizione delle parti, indicando anche l'ampiezza della servitù di sorvolo dell'E.N.E.L.». In prosieguo veniva rigettata la richiesta, avanzata dall'E.N.E.L., di concessione di una autorizzazione precaria per la realizzazione di n. 5 tronchi di linea MT20KV area ed in cavo interrato sempre in agro di Roccaraso, in sostituzione di quella per la quale è causa e si ordinava all'E.N.E.L. di sospendere l'esecuzione dei lavori, giacché essi erano subordinati all'esito del presente giudizio ed all'eventuale concessione del mutamento di destinazione dei suoli di interesse ex art. 12 anzidetto. Inoltre le convenute depositavano copia dell'istanza di mutamento di destinazione dei suoli come sopra descritti e copia delle deliberazioni n. 28 del 27 ottobre 1993 e n. 29 di pari data con le quali il consiglio comunale di Roccaraso dopo aver espletato la procedura di cui all'art. 6 della legge regionale n. 25/1988, faceva proprie le stesse domande e richiedeva dalla regione Abruzzo il mutamento di destinazione delle aree da sottoporre a servitù

di sorvolo da parte dell'E.N.E.L. in dipendenza del costruendo elettrodotto dalla cabina «Rifugio» alla cabina «Condominio Amicizia due» per le superfici individuate nella planimetria allegata e delle aree occupate dalla linea telefonica «Roccaraso Campetto degli Alpini - Aremogna» tutte di natura demaniale civica universale.

Depositata, infine, la relazione peritale, dalla quale emergeva che i terreni occupati abusivamente erano in numero superiore a quelli indicati nell'atto introduttivo di lite, ammontando la superficie di quelli interessati dalla S.I.P. a m. 4.052 e qulla dei suoli interessati dall'E.N.E.L. a m. 21.417, e che a tutt'oggi i predii in questione sono di natura demaniale civica, il giudicante dopo alcune udienze di mero rinvio in attesa della concessione da parte della Regione dell'autorizzazione ai sensi del ripetuto art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; 41 regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e 6 della legge regionale n. 25 del 3 marzo 1988, con ordinanza fuori udienza in data 12 gennaio 1996 sollecitava il Dipartimento agricoltura e foreste della regione Abruzzo a far conoscere i provvedimenti adottati sulle due deliberazioni consiliari accennate, riservandosi, all'esito delle informative, le necessarie determinazioni.

Con fax in data 7 agosto 1996 il dipartimento inviava fotocopia della missiva del primo stesso mese ed anno con la quale comunicava al sindaco di Roccaraso che in dipendenza della pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione Abruzzo della legge n. 23 del 27 aprile 1996 riguardante «impianti pubblici o di pubblico interesse» la richiesta di concessione di terre civiche per servitù di elettrodotto E.N.E.L. di cui alla deliberazione consiliare n. 28/1993 non avrebbe avuto alcun seguito.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Ritiene il decidente di dover sollevare d'ufficio la questione di sospetta incostituzionalità della legge regionale di sopra richiamata per contrasto con gli artt. 3, 9, 24, 32 e 117 della Costituzione.

La questione è rilevante perché se dovesse ritenersi costituzionalmente corretta l'anzidetta legge ed il sindaco di Roccaraso rilasciasse all'E.N.E.L. ed alla Telecom (ex S.I.P.) l'autorizzazione di cui all'art. 1 della legge regionale n. 23/1996 la presente causa dovrebbe definirsi con la declaratoria di non doversi procedere, comportando l'autorizzazione sindacale l'automatico mutamento di destinazione dei fondi occupati dagli impianti dell'E.N.E.L. e della Telecom, giusta il disposto del successivo art. 3.

Ora tale legge contrasta, a parere di questo Commissario, anzitutto con il principio della ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione poiché l'art. 1 attribuisce al sindaco poteri che non ha, essendo il comune solo amministratore e non proprietario dei beni demaniali civici, che si appartengono iure domini, alla collettività dei naturali del luogo, la quale nessun beneficio ricava dalla occupazione dei suoi domini collettivi, per le ragioni in appresso indicate.

Infatti disponendo che per la realizzazione delle reti e dei relativi accessori di impianti pubblici o di pubblico interesse, destinati alle telecomunicazini, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas ed allo smaltimento dei liquami è sufficiente la semplice autorizzazione da parte delle amministrazioni comunali, ossia del sindaco, la quale, nel caso in cui le dette opere dovessero insistere su terreni di natura civica determina l'immediata utilizzazione dei suoli, senza la necessità dell'autorizzazione regionale al preventivo loro mutamento di destinazione, la legge regionale n. 23/1996 si pone in insanabile contrasto con gli art. 9, 11 e 12 della legge n. 1766/1927 e 41 del regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e 6 della legge regionale n. 25/1988, per cui sussiste anche il contrasto interno con quest'ultimo. Invero risulta in modo chiaro dal sistema di tali leggi e regolamento che dopo il passaggio dall'originario regime di assoluta indisponibilità, alla nuova disciplina dettata dalla legge del 1927, non è possibile vendere o mutare destinazione di beni civici, se non c'è stata precedente assegnazione a categoria dei beni.

Per conseguenza l'atto di assegnazione è elemento di accertamento costitutivo del regime normativo dei beni del demanio civico i quali, fino a quando non ne sia stata determinata, con atto formale e nei modi di legge, la categoria di appartenenza, restano assoggettati al divieto assoluto di alienabilità ed al vincolo di immutabilità della loro destinazione perpetua al soddisfacimento dei diritti diusi civici da parte della collettività dei naturali del luogo.

Ciò comporta che qualsiasi provvedimento che autorizzi ventida o mutamento di destinazione (decreto ministeriale ed ora a seguito del d.P.R. n. 66/1977 di trasferimento delle competenze ministeriali alle regioni, queste ultime) è nullo e da disapplicare se emesso al di fuori della fattispecie legislativa e mancante del successivo presupposto della anteriore assegnazione a categoria, in difetto della quale i terreni sono da considerare a norma del citato art. 12, inalienabili ed assolutamente indispensabili.

L'art. 3 della legge regionale in parola, invece, non distingue tra beni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente e beni utilizzabili per la coltura agraria (art. 11 cat. a e b) legge n. 1766/1927, disponendo che l'occupazione dei beni demaniali civici — a qualunque categoria essi appartengono — per la realizzazione degli impianti pubblici a rete, non comporta la necessità del ricorso alla procedura di mutamento di destinazione ex art. 12 su citato e 41 regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 con il pretesto che «concreta, quella autorizzata, una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento dei beni». Premesso che ai sensi dell'art. 41 anzidetto, una diversa destinazione delle terre di uso civico è consentita solo se da essa consegua un reale beneficio per la generalità degli abitanti, il ché non è stato nella specie dimostrato, giacché la collettività non sempre gode dei benefici derivanti dall'opera, questa arrecando quasi sempre vantaggi ad un solo comune, pur attraversandone molti, non è dato comprendere il significato di tale frase sibillina, anche perché è notorio e, come tale, rientra nelle nozioni di comune esperienza, ivi compresa quella dei consiglieri regionali abruzzesi, che gli impianti in rete, in particolare i ripetitori delal televisione e gli elettrodotti producono, se realizzati senza il rispetto delle norme previste dalla vigente legislazione, inquinamento atmosferico elettromagnetico con conseguente danno alla salute dei cittadini della zona da tali manufatti attraversata, giacché in particolare i cavi ad alta tensione dell'E.N.E.L. comportano un bombardamento continuo di energia elettromagnatica che può provocare malattie cancerogene quali la leucemia ed in taluni casi l'astenia sessuale, donde la violazione dell'art. 32 della Costituzione. Gli impianti a rete sono causa anche del deturpamento dell'ambiente e del paesaggio, martorizzato dalla presenza indiscriminata di tali opere: ne discende la violazione dell'art. 9 della Costituzione. Inoltre l'irrazionalità si manifesta pure per il deteriore trattamento riservato alla proprietà pubblica, quale è quella demaniale civica, rispetto a qualla privata. L'art. 42 della Costituzione dispone che la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge — salvo indennizzo — espropriata per motivi di interesse generale. Al riguardo la Corte di cassazione, con giurisprudenza costante (cfr. da ultimo, sentenza 29 marzo 1996, n. 2959) ha stabilito che quando si verte in tema di determinazione dell'indennità di imposizione di servitù di elettrodotto ai sensi dell'art. 123 del T.U. n. 75/1933, si debbono liquidare i distinti indennizzi dovuti al proprietario del fondo servente in relazione ai diversi pregiudizi (di carattere economico) che egli può subire: precisamente quello inerente alla diminuzione di valore di tutto o parte del fondo inteso come complessiva entità economica; quello riferito all'area assoggettata al transito per il servizio delle condutture e quello riferito all'area sottratta alla disponibilità del proprietario medesimo in conseguenza di installazioni fisse (basamenti, cabine, condutture sotterranee, ecc.). Ove tali pregiudizi risultino accertati in concreto l'indennità complessivamente dovuta va determinata cumulando gli indennizzi spettanti per ciascun tipo di pregiudizio. Nella specie, invece, nessun indennizzo è dalla legge in parola previsto e, anche se esso fosse previsto implicitamente, la legge regionale in questione non dispone che le somme percepite dal comune a tale titolo siano investite ai sensi degli artt. 24 della legge n. 1766/1927 e 6 della legge regionale n. 25/1988.

Con la legge regionale in esame pertanto la proprietà, ossia i demani comunali che sono pubblici per il difetto di un privato titolare e per l'appartenenza invece ad una collettività, sono praticamente espropriati rimanendo acquisita nella specie alle società E.N.E.L. e Telecom la proprietà dei fondi demaniali civici occupati dagli impianti — aerei e sotterranei — e loro pertinenze (cabine, strade di accesso, ripetitori e simili) senza il pagamento di indennità alcuna o canone come dispone l'art. 17 della legge regionale n. 83 del 20 settembre 1988, in favore del comune che quale ente esponenziale della collettività dei naturali del luogo, rappresenta la collettività stessa, titolare dei diritti civici e proprietaria dei suddetti demani. Non è dato ravvisare il motivo per il quale siffatta espropriazione senza indennizzo che produce gli effetti di una vera e propria confisca, sostituisca l'asserita «diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento di beni demaniali civici» posto che la collettività non gode più del bene o almeno nella misura anteriore alla sua pratica espropriazione, e vede notevolmente svilito il valore venale del bene medesimo, senza ricevere alcun corrispettivo come avviene, invece, per la proprietà privata. È doloroso constatare come la regione, lungi dal tutelare i demani di uso civico come da obbligo sancito dall'art. 8 della legge regionale n. 25/1988 recante norme in materia di usi civici e gestione di terre civiche, e, quindi, garantirne l'integralità e la conservazione, avendo avuto di mira esclusivamente di locupletare i bilanci di società e di enti pubblici economici, aventi fini meramente speculativi e di mero profitto, in danno dei diritti delle collettività dei naturali del luogo, senza considerare che i beni demaniali civici sono beni che producono reddito sia in caso di loro sdemanializzazione finalizzata all'alienazione, sia in caso di temporanea loro concessione dopo l'avvenuto mutamento di destinazione.

Va al riguardo precisato che l'irrazionalità discende pure dal fatto che i beni demaniali civici sono inespropriabili, come ha deciso la Corte costituzionale con sentenza 25 maggio 1957, n. 67 nel senso che sono insuscettibili di costituire oggetto di potere ablatorio sino alla loro sdemanializzazione. La legge regionale da qua, viola, infine, gli artt. 117 e 118 della Costituzione i quali dispongono che nelle materie elencate dal primo di essi, quale, fra l'altro, l'Agricoltura e Foreste e, quindi, gli usi civici quali submateria di essa, la regione a statuto ordinario emana norme legislative nei limiti dei principi fondamentali fissati dalle leggi dello Stato (limite di legittimità), sempre chè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni (limite di

merito). Per tale materia spettano alle regioni, le funzioni amministrative, salvo quelle di interesse esclusivamente locale. Siffatta potestà legislativa della regione è definita dalla dottrina «concorrente o bipartita». Non v'è dubbio che la legge in questione abbia violato siffatti principi, giacché, essendo palese il contrasto di interessi tra la collettività dei naturali del luogo, proprietari dei terreni demaniali civici, e la regione, quale ente esponenziale incaricato della tutela di essi, avrebbe dovuto la medesima quanto meno sentire e, quindi, acquisire il parere dell'anzidetta collettività ed in particolare il rappresentante di essa in analogia a quanto dispongono l'art. 75 del regolamento di esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e l'art. 78 c.p.c. che stabilendo il principio generale secondo cui, in caso di conflitto di interesse tra rappresentante in giudizio e rappresentato, deve nominarsi a quest'ultimo un curatore speciale, ha validità generale e comprende tutte le ipotesi di contrasto o conflitto tra un centro autonomo di interessi, ancorché non dotato di personalità giuridica, ed il suo rappresentante. In ogni caso vi è contrasto con l'art. 24 della Costituzione, giacché la collettività è stata privata del diritto di difendere il proprio demanio civico del quale è stato espropriato senza poter reclamare il diritto al canone come espressamente dispone l'art. 17 della legge regionale n. 83 del 20 settembre 1988. La Corte costituzionale con la sentenza 10 maggio 1996, n. 156 facendo proprio tali argomentazioni ha dichiarato la incostituzionalità dell'art, 12, secondo comma, della legge 31 gennaio 1994, n. 97 nella parte in cui prevede, nel caso di espropriazione per pubblico interesse di terreni montani promossa da una autorità statale, la cessazione degli usi civici gravanti su di essi, senza che sia sentito il parere della regione interessata. Se tale principio vale per i terreni privati soggetti a diritti di usi civici in favore della collettività, a maggior ragione deve valere per i demani di usi civici. È significativo che il Commissario del Governo, nel suo buon senso, non abbia espressamente vistata la legge in questione, giacché, come si legge nelle sue premesse, «il visto si intende apposto per decorso del termine di legge». Va al riguardo rilevato che nemmeno il tanto vituperato regime fascista avrebbe avuto l'ardire di concepire una legge tanto devastante, quanto sovvertitrice dei secolari principi che regolano la materia dei diritti civici.

Tutte tali argomentazioni convincono della non manifesta infondatezza delle dettote questioni di costituzionalità percui il presente giudizio va sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 e gli atti vanno rimessi all'esame della Corte costituzionale affinché si pronunci nel merito. Vanno mantenute ferme le cautele imposte da questo Commissario con la missiva del 3 febbraio 1993, n. 175/G.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 come modificato dalla legge 18 marzo 1958, n. 265, dichiara di ufficio rilevante e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale come sopra prospettate in ordine alla legge della regione Abruzzo n. 23 del 27 aprile 1996 riguardante «impianti pubblici o di pubblico interesse» pubblicata sul Bollettino ufficiale della regione Abruzzo n. 8 del 21 maggio 1996 in relazione agli artt. 3, 9, 24, 32 e 117 della Costituzione nei termini precisati in motivazione;

Sospende ogni pronuncia nella presente controversia e conferma le diposizioni cautelari emanate;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti all'onorevole Corte costituzionale e che a cura della segreteria questa ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, alla regione Abruzzo in persona del presidente della Giunta regionale domiciliato presso l'Avvocatura generale dello Stato di Roma in via dei Portoghesi n. 12, nonché al presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo pure lui come sopra domiciliato e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in L'Aquila nella residenza del Commissariato il 12 agosto 1996

Il commissario regionale: DE ALOYSIO

N. 1191

Ordinanza emessa il 7 giugno 1996 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Torino nel procedimento penale a carico di Federico Andrea

Gratuito patrocinio - Ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato - Esclusione nei casi di procedimenti penali concernenti contravvenzioni - Asserita ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli imputati per delitti o per contravvenzioni congiuntamente a delitti - Lesione del diritto di difesa assicurato ai non abbienti.

(Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 1, comma 8).

(Cost., artt. 3 e 24, terzo comma).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza d. promozione di giudizio di legittimità costituzionale nel procedimento nei confronti di Federico Andrea, imputato del reato di cui all'art. 116, comma 13, C.d.S.;

ESPONE

L'avvocato d'ufficio di Federico Andrea, imputato del reato di guida senza patente (art. 116, comma 13, C.d.S.) presentava la documentazione idonea all'ammissione al gratuito patrocinio nel procedimento penale n. 5193/96 r.g. g.i.p., nei termini di legge. In data 14 marzo 1996 veniva dichiarata l'inammissibilità dell'istanza rilevato che ai sensi dell'art. 1, ottavo comma, della legge 30 luglio 1990, n. 217, tale procedura non è applicabile ai procedimenti penali concernenti contravvenzioni.

La norma, che limita il beneficio del gratuito patrocinio soltanto agli imputati di delitti e non a quelli imputati di contravvenzioni appare violare il principio costituzionale di parità ed eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ed in particolare l'art. 3 della Costituzione.

L'eccezione posta dall'ottavo comma dell'art. 1 per l'applicazione del beneficio appare illogica e non supportata da elementi di giustizia sostanziale o formale.

La distinzione dei reati in delitti e contravvenzioni è stabilita dall'art. 39 c.p. «secondo la diversa specie della pena per essi rispettivamente stabiliti» dal c.p. Pertanto è una distinzione formale ed oggettiva che non ha alcun riferimento ad una diversa gravità del fatto o rilevanza sociale.

Le distinzioni operate dal legislatore tra le pene sono in funzione:

- 1) dal concreto modo di inflizione della sanzione;
- 2) dalla materia cui si riferiscono;
- 3) dal bene su cui incidono.

In tema di gratuito patrocinio può essere giustificabile una distinzione solo in relazione alla materia cui si riferisce la sanzione. Sono pertanto accettabili sul piano costituzionale le eccezioni poste all'art. 1, nono comma, in quanto hanno giustificazione nella materia «evasione fiscale» che viene ad incidere sui presupposti stessi del beneficio.

Tutte le altre distinzioni appaiono illegittime se ancorate ad una scelta fra delitti e contravvenzioni ispirata da criteri legati alla concezione legalistico-formale del reato e non a criteri di sostanziale diversità dei reati stessi.

La dottrina ha cercato invano di trovare all'interno dell'illecito penale un criterio sostanziale di distinzione fra delitti e contravvenzioni come ben si può evincere dalla lettura di autori quali Antolisei, Ferrando Mantovani, Grispigni.

Secondo Rocco le contravvenzioni a differenza dei delitti, contrastano soltanto con l'interesse amministrativo dello Stato. L'insuccesso di tali tentativi di razionalizzazione hanno portato la dottrina a concludere che i delitti e le contravvenzioni differiscono non per la loro intrinseca natura, ma soltanto per la loro diversa gravità che dipende a sua volta dalle mutevoli valutazioni del legislatore. A questo si aggiunga che i tre tipi di pena sostitutiva introdotti con la legge n. 689 del 24 novembre 1991 si applicano indistintamente sia alle fattispecie delittuose che contravvenzionali, indicando una scelta ben precisa del legislatore che non riconosce alle due forme di reato una differente qualificazione di sostanza.

Ne consegue una illegittima esclusione delle contravvenzioni, in quanto tali, dalla previsione della normativa sul gratuito patrocinio tale da ledere il principio di parità dal punto di vista della tutela dell'imputato di fronte alla giustizia, ponendo una distinzione illogica e artificiosa fra i colpevoli di delitto o di contravvenzioni.

Le sanzioni contravvenzionali possono infatti, in taluni casi, essere di ben maggiore gravità come conseguenze rispetto a quelle dei delitti onde appare tradito dalla legge lo spirito stesso che l'ha ispirata di consentire anche ai non abbienti il diritto di difesa.

Del pari appare violare il principio di uguaglianza altresì il fatto che sempre nell'ottavo comma dell'art. 1, il patrocinio relativo alle contravvenzioni sia assicurato nel caso in cui queste siano riunite a procedimenti relativi a delitti o connessi con delitti. L'illogicità e violazione del principio di uguaglianza appare in questo caso ancor più evidente nei confronti di coloro che abbiano soltanto commesso reati contravvenzionali rispetto a coloro che abbiano commessi gli stessi reati contravvenzionali in unione con delitti.

Considerato che la norma come attualmente in vigore non consente di ammettere al patrocinio gratuito i contravventori e appare in contrasto con gli artt. 3 e 24, terzo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

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

Solleva la questione di legittimità costituzione dell'art. 1, ottavo comma, della legge 30 luglio 1990, n. 217, nella parte in cui si afferma «la disposizione del primo comma non si applica ai procedimenti penali concernenti contravvenzioni» per contrasto con gli artt. 3 e 24, terzo comma, della Costituzione;

Ritenendo tale questione rilevante e non manifestamente infondata;

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

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidente delle due Camere del Parlamento.

Torino, addì 7 giugno 1996

Il giudice: CERVETTI

96C1623

N. 1192

Ordinanza emessa il 14 agosto 1996 dal giudice conciliatore di Genova nel procedimento civile vertente tra Griggi Remigio e l'U.S.L. XIV - Genova

Sanità pubblica - Regione Liguria - Vendita al dettaglio di funghi freschi spontanei condizionata al preventivo accertamento da parte di esperti micologi della U.S.L. - Previsione per detto controllo della tariffa di lire cinquecento per ogni chilogrammo di funghi secchi o per ogni cassetta di funghi freschi - Illegittima imposizione di una prestazione patrimoniale con legge regionale anziché statale - Violazione di principio fondamentale in materia sanitaria relativo alla gratuità delle prestazioni sanitarie nell'interesse collettivo.

(Legge regione Liguria 11 settembre 1991, n. 27, art. 3).

(Cost., artt. 23, 117 e 119).

IL GIUDICE CONCILIATORE

Premesso in fatto che con decreto ingiuntivo n. 4059, emesso dal giudice conciliatore di Genova in data 19 ottobre 1992, ad istanza della USL — Unità sanitaria locale XIV — Genova e notificato in data 23 novembre 1992, al signor Griggi Remigio veniva ingiunto di pagare la somma di L. 416.500 oltre IVA, interessi legali e spese della procedura, a titolo di tariffa per il controllo effettuato da esperti micologi della stessa USL, sui funghi epigei freschi che il signor Griggi doveva mettere in vendita e ciò in esecuzione della legge regionale della Liguria n. 27 dell'11 settembre 1991.

Il signor Griggi si opponeva con citazione, notificata in data 14 dicembre 1992, ritenendo sussistere in capo alla regione carenza di potere legislativo oltre che carenza di potestà impositiva in ordine ai controlli sulle vendite dei funghi epigei.

Sul primo punto eccepiva conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato e quelli della regione, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, in quanto la regione si sarebbe attribuita con la legge n. 27/1991 poteri legislativi non riconosciutile dalle leggi dello Stato; sul secondo punto sollevava eccezione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge regione Liguria n. 27/1991 per contrasto con gli artt. 23, 117 e 119 della Costituzione.

Sollevava inoltre una serie di questioni sul merito del controllo, al cui esame questo giudice può giungere solo dopo aver risolto le questioni preliminari esposte.

Si costituiva la USL XIV, chiedendo la conferma del decreto ingiuntivo, stante la legittimità della richiesta avanzata, basata appunto su una legge regionale, emessa in piena conformità con le leggi della Repubblica.

La causa perveniva quindi in decisione.

DIRITTO

Considerato innanzitutto che il conflitto di attribuzione tra Stato e regioni può sorgere solo a seguito dell'emanazione di un provvedimento amministrativo che invade la sfera di competenza altrui e non nel caso in cui sia stato emanato un atto legislativo in violazione della ripartizione di competenza stabilita dalla Costituzione; ritenuto altresì che alla Regione debba essere riconosciuto potere legislativo in materia di controlli sulla commercializzazione dei funghi, rientrando tale materia nella «assistenza sanitaria» prevista dall'art. 117 della Costituzione, così come specificata dall'art. 27, lett. e), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, tanto più a seguito dell'emanazione della legge 23 agosto 1993, n. 352, legge quadro riferita alla «raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati», per cui è da respingersi la doglianza in merito sollevata dalla difesa Griggi; questo giudice, di conseguenza, al fine del decidere dovrebbe fare riferimento alla legge regionale Liguria 11 settembre 1991, n. 27, e specificatamente all'art. 3 relativo alla imposta tariffa per il controllo sanitario di cui all'art. 2.

Di qui la rilevanza della questione di legittimità sollevata, proprio perché la decisione che deve essere adottata dipende dall'applicazione delle norme di cui si è posta in dubbio la costituzionalità.

Sulla non manifesta infondatezza.

L'art. 2 della legge regionale n. 27/1991 impone per la vendita dei funghi epigei un controllo preventivo da effettuarsi da esperti micologi della USL; l'art. 3 prevede per tale controllo il pagamento di una tariffa di L. 500 per ogni kg di funghi secchi o per ogni cassetta di funghi freschi.

Certamente tale tariffa non è un'imposta, trattandosi di un corrispettivo obbligatorio per un servizio pubblico divisibile prestato a richiesta individuale, ma non è neppure un prezzo, mancando di questo i requisiti essenziali, vale a dire la produzione di un servizio nell'esercizio di attività di impresa nell'ambito di un rapporto giuridico paritetico tra cittadino e ente pubblico.

Ne consegue che deve essere classificata come tassa, entrata di diritto pubblico, ottenuta dall'Ente pubblico in condizioni di supremazia rispetto ai privati per una attività di pubblica utilità, come del resto si evidenzia nella stessa alinea dell'art. 2: «Ai fini della tutela della salute pubblica....».

Ora per l'art. 23 della Costituzione nessuna prestazione personale o patrimonale può essere imposta se non in base alla legge; e con riferimento specifico alle regioni, dispone l'art. 119 della Costituzione, che attribuisce sì autonomia finanziaria alle stesse, ma nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni; inoltre l'art. 117 della Costituzione, nell'attribuire potestà legislativa alle regioni, pone il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Sono dunque sempre le leggi dello stato che fondano il potere impositivo delle regioni ed è in esse di conseguenza che bisogna verificare se il tributo legiferato dalla Regione trova il suo presupposto.

Aggiungasi che, mentre la potestà legislativa, nelle materie indicate, per l'art. 117 della Costituzione trova solo i «limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», l'autonomia finanziaria si svolge non solo nel rispetto dei limiti, ma anche delle forme stabilite dalle leggi della Repubblica, ciò evidentemente per la considerazione dell'esigenza di unità del sistema tributario, che fu ben presente ai costituenti, come risulta da lavori preparatori.

L'esame della stessa legislazione statale, relativa all'autonomia finanziaria delle regioni, vale a dire la legge 16 maggio 1970, n. 281, integrata dalla legge 14 giugno 1990, n. 158, conferma, ovviamente allo stato attuale nel quale il proclamato federalismo fiscale non è ancora stato attuato, una interpretazione circoscritta della potestà finanziaria delle regioni, con l'esclusione di fatto di una vera potestà impositiva regionale, riservando alle regioni soltanto la potestà di determinare aliquote di tributi, già compiutamente disciplinati, persino per le procedure di riscossione, dal legislatore statale.

L'introduzione, da parte dell'art. 3 della legge regione Liguria n. 27/1991, di una tariffa per il controllo dei funghi di cui all'art. 2, cozza dunque con i principi costituzionali espressi negli artt. 23 e 119 della Costituzione.

Cozza altresì con l'art. 117 della Costituzione, poiché non sono stati rispettati i principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro in materia, legge 23 agosto 1993, n. 352, principi richiamati nell'art. 1 stessa legge, che, ai sensi dell'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 e degli artt. 66 e 69 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, attribuisce alle regioni il potere di disciplinare con proprie leggi la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei.

Proprio l'art. 1 della legge n. 382/1975, alla lettera f), in relazione alle funzioni trasferite dallo Stato alle regioni, prevede la soppressione dei capitoli di bilancio dello stato di previsione della spesa relativa ed al corrispondente incremento delle entrate e dei fondi previsti dalla legge 16 maggio 1970, n. 281, non dunque ulteriori e diversi tributi propri delle regioni, tanto che, in armonia, l'art. 9 della legge 352/1993 stabilisce che, sempre ai fini della tutela della salute pubblica, le regioni organizzano, nell'ambito delle USL, uno o più centri di controllo micologico pubblico, ma avvalendosi delle disponibilità finanziarie ad esse già attribuite e l'art. 15, nel prevedere che la vendita al dettaglio dei funghi freschi spontanei è consentita previa certificazione di avvenuto controllo da parte della USL locale, non impone alcuna tariffa per il servizio.

Ritenuto che il procedimento non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, le quali non appaiono, per le motivazioni esposte, manifestamente infondate.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la notifica della presente ordinanza a cura della cancelleria alle parti in causa e al presidente della giunta regionale della Liguria, nonché la sua comunicazione al presidente del Consiglio regionale della Liguria.

Genova, addi 14 agosto 1996

Il giudice conciliatore: CINGANO

96C1624

N. 1193

Ordinanza emessa il 3 maggio 1996 dal tribunale di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Karadar Hildegard e Rovari Guerrino

Prescrizione - Sospensione della prescrizione per rapporto tra i coniugi - Lamentata mancata estensione di detta causa di sospensione ai rapporti di convivenza *more uxorio* - Disparità di trattamento - Compressione dei diritti inviolabili dell'uomo.

(C.C., art. 2941, n. 1). (Cost., artt. 2 e 3).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile n. 3403/1987 r.g. tra Karadar Hildegard, con l'avv. proc. Ugo Vanzetta, come da delega in atti, attrice, e Rovari Guerrino, con l'avv. proc. dom. Francesco D'Avino, come da delega in atti, convenuto.

Con atto di citazione notificato in data 31 novembre 1987 Karadar Hildegard, ved. Marseiler conveniva in giudizio Rovari Guerrino.

Premetteva di essere proprietaria della casa sita in Cornaiano/Appiano, via Belvedere n. 15/4, tavolarmente contraddistinta come p.ed. 1778 in p.t. 419/II c.c. Appiano, come da estratto tavolare che produceva e di avere ivi convissuto con Guerrino Rovari per un certo periodo, sino al 1980 all'incirca. Aggiungeva che i rapporti si erano deteriorati, ma che ciononostante Rovari, pur essendo cessata la convivenza, continuava ad occupare nella casa una camera al primo piano, nonché al pianoterra un garage da lui adibito a laboratorio, un locale accessorio ed un gabinetto.

Assumeva che tale occupazione era da considerarsi illegittima, perché carente di qualsivoglia titolo e da tempo divenuta intollerabile per essa esponente. Domandava quindi che venisse accertato che il convenuto occupa senza idoneo titolo i predetti locali, con conseguente condanna di quest'ultimo all'immediato rilascio degli stessi.

Costituitosi con comparsa dd. 16 dicembre 1987, il convenuto assumeva di avere costruito la predetta casa insieme con l'attrice e su proposta della stessa, su terreno di proprietà esclusiva di quest'ultima, ma nella comune intenzione che lui — già titolare di una rinomata autofficina in Bolzano e venduta a terzi per potere impiegare tutte le sue energie e i suoi risparmi nella realizzazione della casa —, avrebbe continuato ad esercitare la sua attività di meccanico, mentre essa attrice avrebbe potuto svolgere l'attività di affittacamere per turisti.

Assumeva di avere contribuito con 12 milioni ad acquistare altro terreno confinante di ca. 10.000 mq al prezzo di 19 milioni, affinché potesse essere realizzata tutta la cubatura del progetto, nel frattempo commissionato ad un architetto ed acconsentendo all'intestazione del terreno esclusivamente in favore dell'attrice.

Assumeva ancora di essersi accordato col mezzadro affinché lasciasse il terreno, versandogli l'indennità di lire 2.000.000 —, di avere pagato le spese notarili ed ogni altra imposta e tassa conseguente al trasferimento.

Aggiungeva che dal 1970 al 1972 si era occupato esclusivamente della costruzione della casa, stipulando contratti di opera con varie ditte artigiane, pagando con denaro proprio l'architetto, il direttore del lavori e diversi artigiani e contribuendo infine all'acquisto di tutto il mobililo ed arredo nella misura del 90%.

Aggiungeva infine che, cessata la convivenza, il legale della sig.a. Karadar gli aveva offerto ancora nel 1980 a tacitazione di ogni spettanza per le somme da lui versate per l'acquisto del terreno e la costruzione della casa l'importo di lire 50 milioni, importo non accettato, assumendo di avere spesso tale cifra già nel periodo 1970/71 e che, intendeva quindi ottenerne rivalutazione ed interessi che la sig.a Karadar non gli voleva riconoscere.

Tutto ciò premesso chiedeva la reiezione della domanda attorea e riconvenzionalmente che venisse accertata l'esistenza di una società di fatto o irregolare fra l'attrice e il convenuto, avente ad oggetto la costruzione della casa e lo sfruttamento di essa come officina meccanica e come locale per l'esercizio dell'attività di affittacamere o, in subordine, l'esistenza di una comunione a scopo di godimento e di riconoscere di conseguenza che esso convenuto è proprietario al 50% della casa e del terreno su cui essa sorge nonché del terreno contiguo acquistato; in ulteriore subordine domandava che venisse accertato che esso convenuto ha eseguito la costruzione

della casa su terreno di proprietà dell'attrice e, ritenuto che costei (con la proposizione della domanda ha manifestato la volontà di ritenerla), condannare quest'ultima a pagargli il prezzo delle opere e materiali, ex art. 936 c.c. con gli interessi e la rivalutazione ed in via ancora subordinata accertare che ha speso per l'acquisto del terreno, la costruzione e l'arredo della casa l'importo di lire 50 milioni, condannare l'attrice al rimborso di tale importo rivalutato dal 1972 ad oggi e maggiorato degli interessi di legge.

Replicava l'attrice, contestando recisamente che Rovari avesse partecipato alla realizzazione della casa o investito mezzi suoi propri o che si fosse altrimenti attivato, al di fuori di una mera collaborazione saltuaria ed occasionale con l'attrice, connaturata ad un mero rapporto di convivenza allora in essere fra le parti. Assumeva che dal 1969 in poi per tutta la durata della convivenza fra le parti, l'attrice aveva, sempre sostenuto di tasca propria tutte le spese del menage comune e dal 1972 in poi alloggiato gratuitamente il convenuto e anche dopochè, a far tempo dal 1980, essi più non convivevano. Ammetteva che dal 1969 al 1980, di ben 11 anni di convivenza Rovari aveva versato ad essa attrice degli importi di denaro, per il complessivo ammontare di diversi milioni, ma ben lontani dal raggiungere l'importo di lire 50 milioni; importi che arrivavano neppure a coprire le spese del menage comune sostenute dall'attrice e senza tener conto alcuno dell'attività lavorativa da essa prestata in casa.

Aggiungeva che in ogni caso, risalendo ad epoca ben anteriore al decennio precedente l'inizio della causa, ogni pretesa restitutoria sarebbe comunque prescritta.

Aggiungeva infine che nulla le risulterebbe delle pretese offerte fatte dal proprio legale di all'ora, nel frattempo deceduto.

Concludeva quindi per la reiezione delle domande riconvenzionali, anche per effetto di compensazione delle poche erogazioni di denaro effettuate dal medesimo in favore dall'attrice con l'equo corrispettivo per il vitto e l'alloggio e le prestazioni accessorie (lavaggio e stiraggio biancheria, pulizia vestiti e quant'altro) dall'attrice prestate in favore del convenuto dal 1969 al 1972 in casa del convenuto e dal 1972 al 1980 in casa dell'attrice e per il solo alloggio (con relativi consumi) dal 1981 al 1988, corrispettivo da rivalutarsi alla stessa stregua dei pagamenti effettuati dal convenuto in favore dell'attrice. Domanda inoltre che venisse dichiarata prescritta l'eventuale obbligazione restitutoria di tali pagamenti anteriori al 16 dicembre 1977.

All'udienza del 13 ottobre 1988, per porre fine ad una situazione di intollerabile coabitazione, le parti raggiungevano un'accordo parziale, nel quale il convenuto si obbligava di rilasciare l'immobile e l'attrice si obbligava di pagargli all'atto del rilascio la somma di lire 50 milioni, precisando esplicitamente che tutte le questioni dibattute, ivi compresa la ripetizione dell'importo di lire 50 milioni, ove esso non risultasse dovuto in esito all'istruttoria, dovevano restare impregiudicate da tale atto. Il rilascio ed il pagamento della somma avvenivano in data 3 novembre 1988.

La causa proseguiva quindi per le questioni dibattute, compresa quella relativa alla ripetizione della su indiceta somma ed alla correlativa eccezione di prescrizione avanzata dall'attrice, convenuta in via riconvenzionale.

Disposta consulenza tecnica, il CTU stimava i costi di costruzione in lire 37 milioni circa, riferiti all'epoca di costruzione (primi anni settanta) ed il valore di mercato dell'intero immobile in 400 milioni all'incirca, riferito alla fine del 1990.

Assunte le prove orali, la causa veniva trattenuta in decisione.

Orbene, a parere di questo collegio, nel caso concreto appare difficilmente prospettabile l'ipotesi della costituzione di una società di fatto tra le parti, perché nessuna attività imprenditoriale, né di affittacamere né di autofficina sembra mai essere stata esercitata. La casa è stata destinata dalle parti allo scopo esclusivo di viverci e non per trarre guadagno, neppure tramite cessione a terzi od altro.

Nè appare ricorrere un'ipotesi di comunione di godimento, dato che questa, avendo per oggetto un immobile (casa di abitazione), avrebbe dovuto essere fatta per iscritto, a pena di nullità (ex art. 1350 n. 3 cod. civ.).

Alla luce delle prove assunte, il convenuto sembra avere tuttavia contribuito in misura rilevante alla realizzazione della casa, costruita sul suolo di proprietà personale ed esclusivo della convivente e quindi di appartenenza esclusiva di quest'ultima in virtù delle disposizioni generali in materia di accessione e sembra vantare quindi un ipotetico diritto di credito relativo al valore dei materiali e della manodopera impiegati nella costruzione (arg. Cass. 651/1996).

Le elargizioni di cui sembra raggiunta la prova per importi rilevanti, se rapportati ai costi di costruzione dell'immobile, appaiono inotre superiori alle eventuali controprestazioni per vitto, alloggio e alle prestazioni accessorie, di cui resta comunque dubbio se possano essere dedotte in compensazione, per la parte in cui vanno riferite agli anni di effettiva convivenza.

Tuttavia il diritto restitutorio degli importi, sborsati all'epoca di costruzione della casa e qundi tra il 1970 e il 1972, sembra prescritto, alla luce dell'eccezione sollevata da parte attrice.

Invero, secondo l'insegnamento della suprema Corte le trattative per comporre bonariamente la vertenza, le proposte, le concessioni e le rinunzie fatte dalle parti a scopo transattivo, se non raggiungono l'effetto desiderato, non avendo come proprio presupposto l'ammissione totale o parziale della pretesa avversaria e non rappresentando, quindi, riconoscimento del diritto altrui, non hanno efficacia interruttiva della prescrizione.

Sicché nessun effetto interruttivo pare potersi attribuire all'asserita offerta di pagamento di 50 milioni fatta dal legale della signora Karadar all'odierno convenuto ancora nel 1980 a tacitazione di ogni spettanza.

Nè al sopramenzionato accordo parziale, raggiunto all'udienza del 13 ottobre 1988, sembra potersi attribuire valore di rinuncia tacita alla prescrizione, considerato che le esplicite riserve in tale occasioni formulate impediscono di riconoscere quella univoca volontà di non sollevare l'eccezione di prescrizione richiesta dall'art. 2937 cc.

Nè paiono allo stato provati altri validi atti interruttivi della prescrizione.

L'art. 2941 cod. civ. n. 1, invocato dalla difesa del convenuto e secondo cui nei rapporti tra coniugi la sospensione della prescrizione fino al venire meno del rapporto di coniugio, non appare applicabile, essendo i casi di sospensione della prescrizione tassativamente indicati dalla legge ed insuscettibili di applicazione analogica o di interpretazione estensiva, secondo l'insegnamento della suprema Corte di cassazione.

Se l'articolo citato fosse applicabile al caso di specie, esso sposterebbe l'inizio del decorso del periodo prescrizionale dal pagamento (1970-72) alla cessazione della convivenza (1980) e di conseguenza ogni eventuale pretesa restitutoria del convenuto sarebbe tempestiva.

Ne consegue che il giudizio non appare definibile indipendentemente dalla risoluzione della questione di costituzionalità dell'art. 2941, n. 1 cod. civ., sollevata dalla difesa di parte convenuta, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non parifica ai coniugi, persone unite da un vincolo di stabile convivenza more uxorio.

Di qui la rilevanza della questione.

L'art. 2941 cod. civ., razionalmente collega la sospensione della prescrizione tra persone legate tra di loro da particolari legami familiari, agevolmente riscontrabili anche nella convivenza more uxorio fondata non soltanto sulla affecito quotidiana, ma altresì sulla abituale, stabile convivenza materiale, la cui cessazione potrà e dovrà essere accertata, caso per caso, a meno che non venga, come nel caso di specie, pacificamente ammessa dalle stesse parti, con riferimento ad epoca sufficientemente certa.

Del resto anche l'ultima ipotesi prevista dall'art. 2941, n. 8 cod. civ. richiede un'apposita prova della sussistenza del dolo e della sua scoperta, circostanza che costituisce riprova del fatto che l'asserita assoluta certezza ex ante del periodo di sospensione della prescrizione non è assunta dal legislatore come elemento indefettibile della fattispecie, ma che potrà e dovrà essere oggetto di idonee iniziative probatorie di parte e quindi di finale libera valutazione del giudice.

Del resto, in varie occasioni la stessa Corte costituzionale (cfr. sentenza 18 novembre 1986 n. 237) ha riconosciuto che un consolidato rapporto more uxorio non è affatto costituzionalmente irrilevante, specie quando si abbia riguardo alle manifestazioni solidaristiche insite in quel rapporto, tanto da avere in talune occasioni indotto la stessa Corte a dichiarare costituzionalmente illegittime determinate norme che dell'esistenza di un simile rapporto non tenevano conto (cfr. sentenza della Corte costituzione n. 404 del 7 aprile 1988, sentenza n. 559 del 20 dicembre 1989).

Peraltro la ratio della norma che prevede la sospensione della prescrizione tra coniugi può ragionevolmente ravvisarsi nella sostanziale inesigibilità di comportamenti, come quelli — di carattere contenzioso — in cui si concretizza l'atto interruttivo della prescrizione al fine di fare valere un diritto nei confronti dell'altro, i quali si pongono virtualmente in contrasto con la struttura di armonia d'interessi e d'affetti che normalmente caratterizzano una situazione di convivenza a carattere familiare.

Appare quindi principalmente proprio il fatto della convivenza — e i relativi contenuti di solidarietà e di reciproca comprensione — che sembrano essere alla base della particolare sensibilità con la quale il legislatore ha ritenuto di non richiedere alle parti interessate atti interruttivi della prescrizione, salvaguardando tuttavia i loro reciproci diritti, in caso di cessazione della convivenza attraverso l'istituto della sospensione.

Ove poi si consideri che per giurisprudenza costante della suprema Corte di cassazione costituisce diritto vivente che la sospensione della prescrizione tra coniugi operi addirittura anche durante il regime di separazione personale, la prospettata ingiustificata disparità di trattamento appare ancora più evidente ed incomprensibile.

Sembra infatti irragionevole e viziata da contraddittorietà logica la previsione di legge della sospensione in caso di attenuazione o addirittura di cessazione della convivenza, come avviene in caso di separazione (quando spesso i rapporti tra i coniugi hanno assunto ormai carattere contenzioso) escludendo invece tale effetto giuridico in casi in cui la convivenza sia pienamente e stabilmente in atti, come nell'ipotesi di un integro rapporto more uxorio.

Appare perciò costituzionalmente ingiustificabile, e quindi illegittimo, disconoscere ai fini dell'applicazione dell'istituto de qua quelle ragioni — talvolta assai profonde ed ormai largamente accettate e riconosciute nella società — che nell'ambito di una simile stabile convivenza possono costituire effettiva remora per il compimento di quegli atti che sono normalmente necessari ai fini di evitare la prescrizione dei diritti nei confronti del partner, e riconoscerle invece in ipotesi di separazione personale quando simili inibizioni normalmente non sussistono più.

In tali termini, ed a limitati fini della sospensione della prescrizione, appaiono del tutto identiche o comunque parificabili le situazioni del convivente *more uxorio* con quella di chi conviva con il proprio partner, e potenziale futura controparte, unito da matrimonio.

Ciò posto, la discriminazione attualmente rinvenibile all'interno della norma denunciata, tra le due descritte situazioni, si pone in contrasto tanto con l'art 3 della Costituzione, che enuncia il fondamentale principio della eguaglianza sia formale che sostanziale dei cittadini, quanto con l'art. 2 della Costituzione, il quale — al di là della specifica tutela della famiglia legale accordata dall'art. 29 della Costituzione — tutela altresì i diritti inviolabili dell'uomo anche nelle formazioni sociali, storicamente e socialmente affermatesi (tra le quali può ormai annoverarsi, per la sua diffusione ed accettazione sociale, anche quel particolare consorzio affettivo, solidaristico e parafamillare quale la convivenza more uxorio), ove si svolge la sua personalità.

Si ritiene pertanto rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 2941 n. 1 cod. civ. nella parte in cui non parifica ai coniugi le persone unite da vincolo di stabile convivenza more uxorio in relazione agli articoli 2 e 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e successive modifiche, dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941 n. 1 cod. civ. nella parte in cui non parifica ai coniugi le persone unite da vincolo di stabile convivenza more uxorio, per violazione degli art. 2 e 3 della Costituzione;

Ordina alla Cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale;

Dispone, la sospensione del presente giudizio;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione della stessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento ed alle parti.

Bolzano, addì 3 maggio 1996.

Il presidente: Delerba

Il giudice estensore: PLATZER

96C1639

N. 1194

Ordinanza emessa il 9 maggio 1996 dal tribunale di Cassino nel procedimento penale a carico di Mendico Ettore ed altri

Processo penale - Dibattimento - Giudice per le indagini preliminari che si sia comunque pronunciato in tema di libertà personale dell'imputato - Incompatibilità ad esercitare le funzioni del dibattimento - Omessa previsione - Disparità di trattamento tra situazioni simili - Leslone dei principi di inviolabilità della difesa e della presunzione di non colpevolezza - Richiamo ai principi espressi con le sentenze nn. 432/1995 e 131/1996.

(C.P.P. 1988, art. 34, comma 2).

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

IL TRIBUNALE

Sulle eccezioni della difesa degli imputati Mendico Ettore e Riccardi Orlandino relative alla incompatibilità ex art. 34 c.p.p. del componente del collegio dott. Francesco Galli, il quale ha svolto funzioni di giudice per le indagini preliminari nel procedimento, e precisamente:

- a) ha proceduto il 22 luglio 1991 all'interrogatorio dell'indagato detenuto Mendico Ettore, dopo l'esecuzione del provvedimento di custodia cautelare emesso il 2 aprile 1991 nei confronti dello stesso da altro magistrato (titolare dell'Ufficio del g.i.p.), ritenendo di «non... emettere alcun provvedimento ex art. 299 c.p.p.»;
- b) nel delibare l'istanza dell'indagato Riccardi Orlandino, detenuto agli arresti domiciliari, di essere autorizzato a svolgere la propria attività lavorativa presso il cantiere di Formia, ha espresso il convincimento della persistenza delle «condizioni generali di applicabilità della misura» ai sensi dell'art. 273 c.p.p.;

Nonché sulla eccezione subordinata di illegittimità incostituzionale dell'art. 34 cit., nella parte in cui non prevede le anzidette situazioni di incompatibilità tra g.i.p. e giudice del dibattimento;

Sentiti il p.m. ed il difensore delle parti civili, che hanno chiesto il rigetto delle eccezioni di cui sopra; Osserva quanto segue.

Va, innanzitutto, senza dubbio escluso che la norma invocata dalla difesa, allo stato della sua formulazione, consenta di risolvere positivamente le questioni sollevate, nel senso di potere ritenere sussistenti le dedotte incompatibilità di funzioni del dott. Galli, pur dopo le varie sentenze additive della Corte costituzionale (v., da ultimo, quella n. 432/1995, nonché la recentissima sentenza n. 131/1996 dello scorso mese di aprile che ha introdotto l'ulteriore profilo di incompatibilità tra il giudice che ha fatto parte del tribunale del riesame ed il giudice del dibattimento, della quale al momento non sono, però, ancora note le motivazioni), essendo le situazioni di incompatibilità tutte specificamente previste dalla norma (o aggiunte dalla Corte costituzionale) in relazione a singoli casi concreti.

Venendo, quindi, all'esame delle eccezioni di incostituzionalità, sollevate dalla difesa in via subordinata, per il caso appunto — come qui si ritiene — che non si possa rinvenire nel dettato della norma processuale i dedotti profili di incompatibilità, il tribunale deve prendere atto del più recente orientamento della Corte costituzionale espresso a partire dalla sentenza n. 432 del 1995.

La Corte, invero, nell'affrontare la questione della incompatibilità, a svolgere le funzioni di giudice del dibattimento, del giudice per le indagini preliminari che ha adottato la misura della custodia cautelare nei confronti dell'indagato (poi rinviato a giudizio) ha, innanzitutto, premesso la necessità di «affermare un più pregnante significato dei valori costituzionali del giusto processo (e del diritto di difesa che ne è componente essenziale)», anche alla luce dell'«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 maggior incisività dell'apprezzamento del giudice sul punto».

Ha, quindi, osservato che i «gravi indizi di colevolezza» di cui all'art. 273, comma primo, c.p.p., «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'indagato», non senza porre in evidenza che «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 indi-

zianti 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 attribuibilità all'indagato».

Sicché — hanno concluso i giudici costituzionali — anche nel caso in questione, come già in altre fattispecie precedentemente esaminate, doveva ritenersi sussistente il medesimo rischio che l'art. 34 c.p.p. mira ad impedire, vale a dire che «la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla cosiddetta forza della prevenzione, e cioè da quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento», con inevitabili riflessi negativi — in sostanza — sulla serenità ed imparzialità di giudizio, qualora il medesimo giudice partecipi al collegio chiamato a decidere sullo stesso fatto.

Orbene, le condivisibili argomentazioni della Corte e le conclusioni cui la stessa è giunta affermando l'incostituzionalità dell'art. 34, comma secondo, c.p.p. a proposito del caso del g.i.p. che ha applicato la misura della custodia cautelare, non possono non valere — a parere di questo Collegio — anche nell'ipotesi di cui trattasi, e cioè quando il giudice del dibattimento, svolgendo in precedenza funzioni di g.i.p. nel procedimento, abbia «comunque» espresso in quella sede il convincimento della sussistenza (o della persistenza) dei «gravi indizi di colpevolezza» a carico delle medesime persone, che, allora indagate, sono state poi tratte a giudizio innanzi al tribunale composto, appunto, da quello stesso giudice.

Nel primo caso in esame, invero, il giudice Galli, all'esito dell'interrogatorio dell'indagato Mendico, nei cui confronti era stato eseguito il provvedimento di custodia cautelare emesso alcuni mesi prima da altro g.i.p., ritenne in sostanza che persistessero le condizioni di applicabilità della misura cautelare previste dall'art. 273 c.p.p., in tal senso escludendo che ricorresse l'ipotesi di cui all'art. 299 c.p.p., il quale fa obbligo al giudice che assume l'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare di revocare immediatamente, «anche di ufficio», la misura cautelare quando risultano mancanti o essere venute meno quelle condizioni: in tal modo, quel giudice espresse senza dubbio un giudizio non dissimile da quello che aveva convinto un'altro giudice ad adottare la misura cautelare nei confronti del medesimo indagato.

Sicché, il giudice Galli — come l'altro g.i.p. — viene a trovarsi in sostanza nelle stessa situazione di incompatibilità a partecipare al giudizio nei confronti di quell'imputato, profilandosi anche qui il rischio — che la norma in oggetto, invece, è volta ad impedire — di un condizionamento dovuto alla anzidetta «forza della prevenzione».

Da qui la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità eccepita dalla difesa, la cui rilevanza nel procedimento de quo è, peraltro, del tutto evidente.

Alla stessa conclusione, peraltro, sembra doversi pervenire con riferimento al giudizio espresso dal medesimo giudice con riferimento all'odierno imputato Riccardi Orlandino, in quanto — sia pure in una diversa occasione, e cioè nel valutare un'istanza dell'indagato, detenuto agli arresti domiciliari — venne comunque esplicitato da parte di quel g.i.p. il convincimento della permanenza delle «condizioni generali di applicabilità della misura» cautelare, e pertanto — anche qui — un giudizio sulla sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza.

Le due anzidette situazioni, in conclusione, non essendo specificamente previste dall'art. 34, comma secondo, c.p.p., involgono profili di incostituzionalità di tale norma sotto il triplice aspetto della parità di trattamento di situazioni simili (art. 3 Cost.), della inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (art. 24, comma secondo, Cost.) e, infine, della presunzione di non colpevolezza sino a condanna definitiva (art. 27, comma secondo, Cost.).

Va, pertanto, disposta, previa sospensione del procedimento, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; rilevandosi, da ultimo, la inopportunità di separare — in questa fase introduttiva del dibattimento — le posizioni degli imputati Mendico Ettore e Riccardi Orlandino da quelle degli altri imputati, in quanto trattasi, innanzitutto, di reato associativo e data, inoltre, la stretta connessione, anche probatoria (cfr. lista testimoniale depositata dal p.m.), tra tutti gli altri reati di cui in rubrica, relativi a fatti commessi — con modalità analoghe, nello stesso luogo ed in tempi ravvicinati — in esecuzione di quel programma delinquenziale e avvalendosi della forza intimidatoria derivante dalla medesima associazione criminale.

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 non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, c.p.p. eccepite dalla difesa, nei termini di cui sopra;

Dispone la sospensione del presente procedimento e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Cassino, 9 maggio 1996.

Il presidente: CAPURSO

I giudici: Galli - Vallerotonda

96C1640

N. 1195

Ordinanza emessa il 3 aprile 1996 dal tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna sul ricorso proposto da Bernardi Gabriella contro il Ministero della difesa

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

(Legge 20 novembre 1987, n. 472, art. 5-bis).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 2050/1994 proposto da Bernardi Gabriella rappresentata e difesa dall'avv. G. De Bellis ed elettivamente domiciliata presso l'avv. P. F. Zelaschi in Bologna, via Castiglione n. 37; contro il Ministero della difesa (Direzione generale per i sottufficiali e militari di truppa dell'Esercito) costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato di Bologna ed elettivamente domiciliato presso la stessa in Bologna, via G. Reni n. 4, per l'annullamento del decreto n. 279 — posizione n. 57680/B in data 5 maggio 1994 del Direttore generale della Direzione generale per i sottufficiali e i militari di truppa dell'Esercito del Ministero della difesa con il quale è stata respinta l'istanza della ricorrente di concessione di un equo indennizzo per l'infermità che determinò il decesso del coniuge maresciallo maggiore «A» Piermartini Basilio, notificato in data 6 giugno 1994; di ogni altro atto antecedente, preordinato, presupposto, conseguente o comunque connesso con il decreto impugnato sopra, in essi compresi il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie n. 33844/92 del 30 novembre 1992 sfavorevole alla concessione del predetto beneficio per non dipendenza da causa di servizio e la relazione di perizia del collegio medico legale n. 231/93 in data 21 marzo 1994 confermativa del citato parere del C.P.P.O., non noti e solo citati nel decreto impugnato.

Visto il ricorso con i relatvi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte intimata;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato, alla pubblica udienza del 3 aprile 1996 il relatore dott. Lelli Bruno;

Uditi altresì, l'avv. C. De Bellis per il ricorrente e l'avv. L. Mariani per il resistente;

F A T T O

La ricorrente ha proposto impugnativa avanti a questo tribunale amministrativo regionale per ottenere l'annullamento del decreto di diniego di liquidazione dell'equo indennizzo per l'infermità che aveva determinato il decesso del coniuge maresciallo Piermartini Basilio.

Il ricorso veniva assunto al n. 2050/94 r.g. e con controricorso depositato in data 8 novembre 1994 si costituivano in giudizio le amministrazioni resistenti con il Ministero della difesa erariale.

L'Avvocatura dello Stato depositava in giudizio in data 16 dicembre 1995 i seguenti atti non notificati precedentemente:

- a) parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie (C.P.P.O.) n. 33844/92 in data 30 novembre 1992, sfavorevole al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità che aveva causato il decesso del maresciallo Piermartini;
- b) parere del collegio medico legale (C.M.L.) n. 2317/93 in data 20 aprile 1994, anch'esso sfavorevole al riconoscimento della dipendenza suddetta.

In relazione a detto deposito la ricorrente ha formulato ulteriori censure nei confronti del diniego di liquidazone dell'equo indennizzo, censure che si aggiungono a quelle già formulate col ricorso originario.

L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio deducendo l'infondatezza del ricorso.

DIRITTO

La questione fondamentale posta all'attenzione del collgio consiste nella legittimità, anche sotto il profilo della congruità della motivazione, delle decisioni che hanno negato la dipendenza da causa di servizio di una infermità ai fini della concessione dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata sulla scorta del parere del comitato per le pensioni privilegiate, pur in presenza di opposto (favorevole per il ricorrente) parere del collegio medico dell'ospedale militare di Bologna.

Col primo motivo di ricorso si deduce, fra l'altro, che la definitività del giudizio espresso dalla C.M.O. di Bologna comportava l'impossibilità per l'amministrazione di discostarsi dallo stesso.

Punto essenziale della controversia, quindi, viene ad essere l'interpretazione dell'art. 5-bis della legge n. 472/1987 in relazione agli artt. 166 e 177 del testo unico n. 1092/1973.

Come recentemente ha precisato il Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza n. 466/1995, il suddetto art. 5-bis ha reso definitivo il giudizio del collegio medico ospedaliero ai fini del riconoscimento delle infermità per la dipendenza da causa di servizio ed ha mantenuto il parere della C.P.P.O. solo in sede di liquidazione della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo.

Tale ordinanza n. 466/1995 cofi cui il Consiglio di Stato, sez. VI, ha rimesso alla Corte costituzionale l'accertamento della legittimità costituzionale dell'art. 5-bis soprarichiamto ha quale presupposto fondamentale il formarsi di un orientamento giurisprudenziale che ammette la sopravvenienza del parere della C.P.P.O. limitatamente alla concessione dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata restando invece fermo ed immodificabile (fatto salvo l'annullamento d'ufficio) ad ogni altro fine il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio disposto dal collegio medico ospedaliero.

Ciò posto il collegio condivide le ragioni per le quali il Consiglio di Stato con l'ordinanza sopracitata ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis della legge n. 472/1997.

Si deve infatti ritenere che urti contro il principio di uguaglianza, garantito dall'art. 3 della Costituzione, la norma che rende possibile la coesistenza di atti in uno dei quali si affermi e in un altro si neghi il rapporto di causalità fra gli stessi fattori di morbilità e gli stessi fatti di servizio di impiego pubblico con una determinata infermità, sia pure nel quadro articolato delle misure riparatorie delle conseguenze dannose di tale infermità.

La suddetta situazione, come ha chiarito il Consiglio di Stato nell'ordinanza della VI sezione già richiamata, urta anche col principio di ragionevolezza al quale è tenuto il legislatore ordinario oltre che con l'art. 97 della Costituzione, essendo contrario al canone dell'imparzialità e della buona amministrazione (oltre che al principio di ragionevolezza), consentire che l'ordinamento valuti in modo diverso un medesimo fatto riferito ad un medesimo soggetto a seconda del tipo di utilizzo che di quel fatto si faccia o si possa fare in procedimenti diversamente finalizzati previsti dalla legge.

Come si è già detto la presente controversia non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimita costituzionale dell'art. 5-bis della legge n. 472/1987 che ha convertito in legge il decreto-legge n. 387/1987.

P. Q. M.

Il tribunale amministrativo per l'Emilia-Romagna, sez. I deferisce alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis della legge n. 472/1987 che ha convertito in legge con modificazioni il decreto-legge n. 387/1987 in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione ed al principio di ragionevolezza;

Sospende il giudizio ed ordina l'invio degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti del giudizio ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Bologna il 3 aprile 1996 dal tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna in camera di consiglio.

Il presidente: CASTIGLIONE

Il consigliere relatore estensore: LELLI

96C1641

N. 1196

Ordinanza emessa il 9 febbraio 1996 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 settembre 1996) dalla pretura di Verbania, sezione distaccata di Domodossola, nel procedimento penale a carico di Maffei Guerrino Settimo ed altri

Pena - Possesso ingiustificato di chiavi alterate o di grimaldelli (nella specie: attrezzi atti a forzare serrature) - Trattamento sanzionatorio - Previsione di minimo edittale di sei mesi di arresto anziché quello generale di cui all'art. 25 del cod. pen. - Lamentata eccessiva afflittività - Irragionevolezza rispetto ai delitti contro il patrimonio - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 341/1994.

(C.P., art. 707).

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

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale nr. 2463/95, imputati Maffei Guerrino, Colombo Pierluigi, Dapoto Nicola.

Agli attuali imputati è stata contestata la contravvenzione all'art. 707 c.p., perché, essendo stati già condannati per delitti determinati da fini di lucro, venivano colti in possesso, non giustificato, di attrezzi a forzare serrature.

Gli stessi imputati hanno sollevato questione di costituzionalità della norma in esame, lamentandone il contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione.

Preso atto anche sotto il profilo della rilevanza che del fatto materiale riportato in imputazione vi è stata conferma in sede di istruttoria dibattimentale.

Rilevato che la norma in esame è già stata oggetto di numerose ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale (fra cui le ordinanze 1° giugno 1995, 20 settembre 1995 e 9 ottobre 1995 dal pretore di Milano, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale numeri 1, 4 e 5 del 1996) alle motivazioni delle quali questo giudice aderisce integralmente.

In diritto è ben noto quali e quanti problemi sia interpretativi sia di costituzionalità abbia dato luogo la norma in questione, sottoposta a fortissime critiche dottrinali (che hanno trovato larga eco soprattutto nella giurisprudenza di merito) per la natura di reato di «sospetto», per il correlativo preponderante e anomalo rilievo che assume lo status di pregiudicato; per l'inversione dell'onere della prova; per la sproporzione della pena.

Proprio sotto quest'ultimo profilo pare al giudicante che il minimo edittale dell'art. 707 determini conseguenze paradossali e contraddizioni talmente stridenti da determinare nella persistente inerzia del legislatore dubbi di compatibilità con la Costituzione non eludibili con interpretazioni «adeguatrici» dal momento che se anche il giudice ha una discrezionalità — fortemente esaltata con riferimento al reato de quo sin dal 1975 della Corte costituzionale — che si estende «previamente al giudizio sull'esistenza stessa del reato» e così «essendo a lui attribuito il più largo potere in ordine alle cause generali di giustificazione (i cosiddetti elementi negativi del reato) ... non può negarsi che rientri nel sistema la sussunzione ad elemento oppure a condizione della mancata giustificazione del possesso di determinati oggetti» (così si esprimeva la sentenza n. 236/1975 della Corte costituzionale), nessuna discrezionalità possiede invero, il giudice di fronte al limite edittale della pena (fatta salva la sola applicazione delle attenuanti generiche, che non sposta comunque i termini della questione), che nel minimo l'art. 707 stabilisce in mesi sei di arresto.

Trattasi di una «soglia» particolarmente alta, e rapportata alla previsione generale dell'art. 35 c.p. («La pena dell'arresto si estende da cinque giorni ...»), sia alle altre contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio (cfr. ad es. il minimo edittale di tre mesi dell'art. 708 c.p., che ha comune presupposto soggettivo), sia ancora al più generale trattamento sanzionatorio dei delitti contro il patrimonio, dove il furto semplice è punito con minimo di giorni quindici di pena detentiva e la stessa pena, per intervento del legislatore ormai più che ultraventennale (legge n. 220 del 1984) è possibile irrogare attraverso l'equivalenza tra attenuanti generiche e aggravanti dell'art. 625 anche quando ricorrano tali aggravanti.

Se il sistema poteva avere una sua coerenza (naturalmente opinabile dal punto di vista delle scelte di politica criminale, di dura e drastica repressione prima della riforma del 1974, non altrettanto può dirsi per la situazione vigente, in cui un semplice atto preparatorio, in sé altrimenti non punibile, viene sottoposto a sanzione detentiva decisamente pesante, spesso molto maggiore di quella che in concreto è normalmente irrogata nel caso di inizio di esecuzione del furto: si pensi, ad es. (per fare un caso di cui si è occupata la Corte sotto il profilo processuale della legittimità dell'arresto in flagranza) alla sottrazione di capo di abbigliamento in grande magazzino con l'aggravante della violenza sulle cose consistita nella asportazione della «piastra» magnetica antifurto mediante piccole pinze o altri strumenti analoghi, il cui possesso, ricorrendo le condizioni soggettive ivi previste, e non essendovi un principio di esecuzione, comporta l'assoggettamento alla pena dell'art. 707.

Essendo arresto e detenzione species di un unico genus (pena detentiva) con effetti sostanzialmente identici, senza voler inutilmente dilungarsi in problematiche ben note, pare al giudicante che punire con pena così eccessiva come quella dell'art. 707 c.p. il possesso anche di un unico attrezzo) ad es., un cacciavite, un paio di forbici, una chiave inglese, ecc.), in sé non indice di particolare pericolosità del soggetto, e non tale da agevolare in modo rilevante il compimento di atti delittuosi contro il patrimonio, comporti una situazione di disagio in chi è demandato ad applicare la norma, del tutto affine a quella di cui si è recentemente occupata la Corte costituzionale in materia di oltraggio a pubblico ufficiale (sentenza n. 341/1994), decisione cui questo giudice si richiama anche ai fini del rinvenimento nel sistema del trattamento sanzionatorio minimo (nella specie: art. 25 c.p.), senza interferenza nella sfera di discrezionalità legislativa.

Anche in materia di art. 707 c.p. a buon diritto si può infatti parlare di vanificazione del fine rieducativo della pena, e di sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito, essendo stato dalla Corte costituzionale affermato in via generale che la finalità rieducativa della pena non è limitata alla sola fase della esecuzione ma costituisce «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue», e d'altro lato che «il principio di proporzionalità nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiore dei vantaggi ottenuti (e da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni o valori offesi dalle predette incriminazioni».

P. O. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 707 del c.p. nella parte in cui prevede il minimo edittale di mesi sei di arresto anziché quello generale dell'art. 25 del c.p., con riferimento agli artt. 3, comma primo, e 27, comma terzo, della Costituzione;

Sospende il giudizio;

Dispone che effettuate a cura della cancelleria le prescritte notifiche e comunicazioni, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.

Così deciso in Domodossola il giorno 9 febbraio 1996.

Il pretore: Santoni Rugiu

96C1642

N. 1197

Ordinanza emessa il 2 maggio 1996 dal tribunale di Savona nel procedimento civile vertente tra Curatela Arena Alessandro e il comune di Celle Ligure

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

[D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 6, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, modificato dalla legge 28 dicembre 1995, n. 540 (recte: n. 549), art. 1, comma 65].

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

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile n. 1744/1985, promossa da Curatela Arena Alessandro avv. Chiarenza Carassale contro comune di Celle Ligure, contumace.

FATTO E DIRITTO

Con atto di citazione notificato il 1º agosto 1985 l'avv. Romeo Pastrengo, in qualità di curatore nominato ai sensi dell'art. 508 c.c nell'eredità di Alessandro Arena (accettata con beneficio di inventario), conveniva in giudizio, davanti a questo tribunale, il comune di Celle Ligure, esponendo: che l'eredità era proprietaria di un immobile sito in Celle Ligure, via Gioia, ricompreso in un'area interessata da un progetto di opera pubblica per la sistemazione a parcheggio, approvato con delibera del consiglio comunale del 18 dicembre 1980; che il predetto terreno era stato oggetto di occupazione di urgenza, i cui termini erano scaduti, senza che fosse intervenuto un formale provvedimento espropriazione o comunque a causa dell'irreversibile destinazione dell'immobile, in assenza di un formale provvedimento di espropriazione o comunque a causa della sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, l'eredità aveva diritto al risarcimento dei danni subiti per la perdita della proprietà, da commisurarsi al valore venale dell'immobile ed alla sua mancata disponibilità a decorrere dal 23 gennaio 1983.

Concludeva chiedendo la condanna in tal senso del comune, con vittoria delle spese di causa.

Si costituiva in giudizio il convenuto, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza della domanda attrice, di cui chiedeva il rigetto, con vittoria di spese, eccependo altresì l'intervenuta prescrizione del diritto azionato dall'attore.

Veniva disposta consulenza tecnica al fine di accertare l'effettiva esecuzione delle opere indicate in citazione, la irreversibile trasformazione dell'immobile dell'attore ed il suo valore venale alla data del 23 gennaio 1983.

Le parti precisavano le conclusioni e la causa, chiamata all'udienza collegiale dell'11 maggio 1990, veniva interrotta in seguito al decesso del difensore del convenuto.

Tempestivamente riassunta veniva quindi assegnata in decisione all'udienza collegiale del 26 febbraio 1993.

Con successiva ordinanza il collegio, ritenendo necessario chiedere chiarimenti al consulente tecnico in ordine alla valutazione del valore dell'immobile, rimetteva la causa davanti al giudice istruttore.

Precisate nuovamente le conclusioni, la causa veniva quindi assegnata in decisione all'udienza collegiale del 19 aprile 1996.

Tutto ciò premesso, il collegio preliminarmente deve dichiarare la contumacia del comune convenuto, in quanto non vi è agli atti il fascicolo di parte, contenente la procura rilasciata al difensore, né risulta dai verbali di causa, che sia stata in precedenza verificata la regolarità della sua costituzione in giudizio.

Nel merito ritiene il collegio che la pretesa risarcitoria dell'attore sia fondata, in quanto, quando la pubblica amministrazione occupa un fondo di proprietà privata per la costruzione di un'opera pubblica e tale occupazione divenga illegittima per il decorso dei termini, la radicale trasformazione del fondo, con l'irreversibile sua destinazione al fine della costruzione dell'opera pubblica, comporta l'estinzione del diritto di proprietà del privato e l'acquisizione contestuale, a titolo originario, della proprietà del bene in capo all'ente pubblico, ed inoltre costituisce un fatto illecito (istantaneo, sia pure con effetti permanenti) che abilita il privato a chiedere la condanna al risarcimento del danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà (v. Cass. sez. u. 26 febbraio 1983, n. 1464 e Cass. sez. u. 9 marzo 1983, n. 1754).

La suprema Corte ha evidenziato che, quando sia stato emesso un decreto autorizzativo dell'occupazione temporanea e d'urgenza e la trasformazione del bene occupato sia intervenuta nel corso del periodo di occupazione legittima, il fatto illecito, si perfeziona alla data della scadenza dell'occupazione legittima, non seguita da espropriazione (v. Cass. 10 aprile 1985, n. 2369, Cass. 11 dicembre 1987, n. 9173 e Cass. 28 marzo 1990, n. 2535).

Ora, nel caso di specie, emerge in primo luogo che l'irreversibile trasformazione del fondo dell'attore si è verificata durante il periodo di occupazione legittima e che tale occupazione è divenuta successivamente illegittima, allo scadere del termine per essa previsto, senza che sia intervenuto alcun provvedimento espropriativo.

Ne consegue che, essendosi perfezionato il fatto illecito, il comune è tenuto al risarcimento del danno subito dall'attore e rappresentato dalla perdita della proprietà del bene.

In ordine alla quantificazione di tale danno si deve osservare come, nelle more del giudizio, la materia abbia subito una evoluzione normativa.

È noto infatti che l'art. 5-bis del decreto-legge n. 333/1992, convertito con legge n. 359/1992 — che prevede, per la determinazione dell'indennità nelle espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere di pubblica utilità, l'applicazione dell'art. 13, terzo comma, della legge n. 2892/1985, sostituendo ai fitti coacervati dell'ultimo decennio, il reddito dominicale rivalutato, di cui agli artt. 24 e seguenti del testo unico n. 917/1986 e riducendo l'importo del 40% — è stato modificato dall'art. 1, comma 65, della legge n. 549/1995, con l'estensione dell'ambito di applicazione del menzionato criterio anche in tema di risarcimento dei danni.

Ed infatti il nuovo testo del citato sesto comma risulta attualmente così formulato:

«Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano in tutti i casi in cui non sono ancora stati 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 presente decreto».

Non vi è dubbio che la modifica legislativa, pur incidendo sul predetto comma, che prevede la disciplina transitoria, ha esteso, mediante il richiamo fatto alle precedenti disposizioni, i parametri di liquidazione ivi previsti alle ipotesi di risarcimento dei danni.

L'uso della congiunzione disgiuntiva «o» rende poi la disposizione operante anche nei casi in cui venga chiesta, come nell'ipotesi di accessione invertita, esclusivamente la condanna al risarcimento dei danni.

Inoltre il criterio stabilito dall'articolo in commento, prendendo come primo parametro di riferimento — per effetto del richiamo all'art. 13, terzo comma della legge n. 2892/1985 — il valore venale del fondo, limita l'operatività della norma al danno, tipico della accessione invertita, che si concreta nella privazione, per fatto illecito, della proprietà del fondo.

Ne consegue che la disciplina in commento deve ritenersi applicabile alla presente fattispecie.

Senonché il collegio ritiene non palesemente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo in commento, già sollevata da altri giudici di merito, con riferimento agli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione.

Ciò per le seguenti considerazioni:

- 1) perché applicando gli stessi parametri di liquidazione per le ipotesi di ablazione lecite ed illecite si determina un trattamento uguale di situazioni profondamente diverse, discriminando il soggetto che subisce una espropriazione di fatto, per effetto della accessione invertita, da colui che è sottoposto a regolare procedimento espropriativo, che può intervenire nella procedura, concordare una cessione bonaria, a condizioni per lui economicamente più vantaggiose ed avvalersi delle garanzie giurisdizionali previste contro l'operato della pubblica amministrazione;
- 2) perché applicando i criteri indennitari alle ipotesi di illecita ablazione dell'immobile, si fa a luogo ad un risarcimento parziale del danno, in deroga al principio generale di cui all'art. 2043 c.c., discriminando colui che perde la proprietà del bene per effetto di accessione invertita rispetto al soggetto che subisce un altro illecito extracontrattuale;
- 3) perché, applicando i parametri di cui all'art. 5-bis alla accessione invertita si determina una espropriazione di fatto, al di fuori dei casi e delle procedure previsti dalla legge;
- 4) perché la parificazione delle conseguenze patrimoniali derivanti dalla ablazione lecita ed illecita della proprietà fa venir meno la principale remora al compimento di atti illeciti da parte della p.a., violando il principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

P. Q. M.

Dichiara la contumacia del comune di Celle Ligure;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 6 del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359, così come modificato dall'art. 1, comma 65, legge 28 dicembre 1995, n. 540, nella parte in cui estende l'applicazione dei criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione legittima ai casi in cui l'attore domandi la condanna del convenuto al risarcimento del danno, consistente nella privazione, per fatto illecito della pubblica amministrazione, della proprietà del fondo, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione;

Sospende il presente giudizio, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente dei due rami del Parlamento.

Savona, addì 2 maggio 1996

Il presidente: SOAVE

96C1643

N. 1198

Ordinanza emessa il 26 febbraio 1996 (pervenuta alla Corte costituzionale il 4 ottobre 1996) dal tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra condominio Lungomare Duca degli Abruzzi n. 28/C ed altri e Società nazionale edile Vittoria ed altri.

Processo civile - Procedimenti possessori - Fase sommaria - Reclamo contro i provvedimenti - Ritenuta omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto alla nuova disciplina dettata per i procedimenti cautelari - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.C., art. 703, secondo comma). (Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sciogliendo la riserva di cui al verbale 19 febbraio 1996 in ordine al reclamo ex art. 669-terdecies proposto da: condominio Lungomare Duca degli Abruzzi n. 28/c - Roma; condominio Lungomare Duca degli Abruzzi n. 28/H - Roma in persona dei rispettivi amministratori pro-tempore nei confronti di: Società nazionale edile Vittoria; Francesco Luigi Porcu; Antonio Inchingoli; Giuliana Cardoni; Anna Sansone; Antonio Di Marzio; Gianni Alesandrelli; Erminia Lozzi; Ente di Culto «Povere Figlie delle Sacre Stimmat»; Terzo Migliori; Concetta Castrogiovanni; Antonio Felici; Paola Cerciello; Rifredo Baldinelli; Walter Gabella; Maurizio Cappiello; Salvatore Cappiello; Sandro Vivio; Claudia Neri, avverso l'ordinanza 13 giugno 1995 con la quale il pretore di Roma ha rigettato l'istanza dei predetti condomini di reintegrazione nel possesso del piano interrato sottostante i villini «C», «D», «G», e «H» siti in Roma, Lungomare Duca degli Abruzzi, 28;

— Premesso in fatto che nel richiamato provvedimento di rigetto dell'interdetto il pretore ha disposto la prosecuzione del giudizio nella fase di merito innanzi al suo ufficio:

OSSERVA IN DIRITTO

Claudia Neri, Terzo Migliori, Francesco Luigi Porcu, Antonio Inchingoli, Anna Sansoni, Giuliana Cardoni, Antonio Felici, Paola Cerciello, Rifredo Baldinelli, Walter Gabelli, Maurizio e Salvatore Cappiello, l'Istituto Povere Figlie delle Sacre Stimmate, costituendosi nella presente fase, hanno eccepito la tardività del reclamo proposto dai condomini di Lungomare Duca degli Abruzzi nn. 28/C-G-H per essere stato lo stesso depositato quanto era, ormai, inutilmente decorso il termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento oggi reclamato.

La circostanza non è controversa in presenza di fatto (vedi dichiarzione resa a verbale dal procuratore cotituiti dei reclamanti) e tuttavia, l'eccezione, in quanto infondata in presenza di fatto, va rigettata.

Secondo un orientamento pienamente condiviso da questo Collegio e anche di recente ribadito dalla Corte di Cassazione (v. sentnza 19 febbraio 1994, n. 1640), il 2º comma dell'art. 739 c.p.c., in applicazione di principi sanciti in via generale dal precedente art. 285, distinguendo le ipotesi di provvedimenti dati nei confronti di una sola parte da quelle di provvedimenti emessi nei confronti di più parti, prevede per queste ultime un meccanismo acceleratorio delle impugnazioni che, tuttavia, resta affidato all'esclusivo impulso delle parti. A differenza di quanto sancito per le prime ipotesi, nel caso di provvedimenti emessi, come nella fattispecie in esame, nei confronti di più parti, il termine per le loro impugnazioni va fatto decorrere, a nulla rilevando la comunicazione effettuata dal cancelliere, dalla eventuale notificazione ad istanza di parte.

Orbene, non risultando effettuate nella vicenda in questione siffatta notificazione, non può ritenersi decorso il termine di cui al 2º comma dell'art. 739 c.p.c. richiamato dall'art. 669-terdecies e, conseguentemente, non possono dichiararsi i condomini di Lungomare Duca degli Abruzzi, 28 C-G-H decaduti dalla facoltà di proporre reclamo avverso il provvedimento richiamato in premessa.

Così decisa la prima delle questioni prospettate dalle parti, occorre, pregiudizialmente, verificare l'ammissibilità, in linea di principio, del reclamo avverso i provvedimenti adottati in sede sommaria nella materia possessoria.

Pur non ignorandosi la recente pronucia della Corte costituzionale — Sent. 501/1995 — non sembra al Collegio che il giudice delle leggi sia stato posto in condizione di approntare ex professo la questione sopraindicata in quanto è stata assunta a presupposto di quella decisione la tesi, argomentata dal giudice a quo, secondo cui sarebbero reclamabili i soli provvedimenti connessivi dell'interdetto possessorio e si è motivatamente ritenuto che la pregressa sentenza additiva della stessa Corte n. 253/1994 — estensiva della reclamabilità ai provvedimenti di diniego della cautela — spieghi i suoi effetti anche in relazione al procedimento possessorio, così come ricostituite nella struttura dal giudice a quo.

Là dove si ritengano reclamabili i provvedimenti adottati in sede sommaria sulla materia possessoria, dunque, è da ritenersi che anche a quelli di diniego dell'interdetto sia applicabile la disciplina di cui all'art. 669-terdecies.

Orbene, è proprio la reclamabilità di quei provvedimenti che, ad avviso di questo Tribunale, non può affermarsi sulla scorta delle vigente normativa, non sembrando sufficiente a fondere siffatte conclusioni il rinvio che il 2° comma dell'art. 703 c.p.c. fa «agli artt. 669-bis e seguenti».

L'art. 74 della legge 353/1990 ha creato, con il metodo della novellazione, una nuova prima sezione del capo III del titolo I del libro IV del codice di rito, intitolato ai procedimenti cautelari, rinumerando le precedenti sezioni I, II, III, IV in rispettivamente II, III, IV e V.

La nuova prima sezione prevede una disciplina unitaria dei procedimenti cautelari che funge da norma generale per i vari provvedimenti cautelari specifici, elineati nelle successive sezioni dello stesso capo. L'art. 669-quaterdecies dispone, poi, quale sia l'ambito di applicazione della predetta normativa.

Tale norma prevede espressamente che le disposizioni della stessa sezione si applichino ai provvedimenti previsti nelle sezioni II, III e V dello stesso capo (sequestri, procedimenti di denuncia di sinova qua e di danno temuto, provvedimenti di urgenza), attesa la loro comune natura cautelare, oltre che a tutti gli altri provvedimenti cautelari previsti dal Codice civile e dalle leggi speciali.

Il chiaro dettato normativo rende manifesta la volontà del legislatore di riordinare unitariamente la procedura da seguire in materia cautelare e, nello stesso tempo, segna con precisione i limiti di applicabilità della stessa, mettendo in luce due punti:

- 1) all'interno del Codice di procedura civile, devono intendersi come cautelari solo i procedimenti previsti dal capo III del titolo I del libro IV;
- 2) le norme della predetta prima sezione, salva diversa disposizione normativa, si applicano, all'interno della materia cautelare disciplinata dal codice di rito, soltanto ai procedimenti di cui alle sezioni II, III, V del capo III del libro IV.

Il legislatore, quindi, lasciando fuori dai confini della materia cautelare i procedimenti possessori, sigilla con il crisma di una interpretazione autentica quanto sostenuto finora dalla dottrina circa l'estraneità della materia possessoria dell'ambito cautelare.

È noto, infatti, che manca sul procedimento possessorio quel carattere di strumentalità che è elemento essenziale e distintivo dei provvedimenti cautelari; mentre tramite questi ultimi si mira unicamente ad assicurare la migliore riuscita del provvedimento principale, il procedimento possessorio tende ad impedire le turbative dello stato di fatto e le reazioni individuali che queste provocherebbero, considerandole più in se stesse e non in funzione del diritto eventualmene da far valere in sede petitoria.

Quanto detto per il procedimento possessorio in generale vale anche per la fase c.d. interinale dello stesso. Invero, la distinzione in due fasi non intacca la sostanziale unitarietà del giudizio, in quanto la fase di urgenza si caratterizza come una sorte di anticipazione del giudizio finale, differenziandosi da quella di merito solo per la sommarietà della cognizione, senza che fra le stesse si crei quel rapporto di strumenalità che si è detto essere connotato del procedimento cautelare.

Esclusa, dunque, la materia possessoria dall'ambito di quelle elencate nell'art. 669-quatordecies c.p.c., occorre esaminare se ed in quale misura la disciplina di cui alla predetta sezione prima del capo III del titolo del libro IV sia richiamata dal legislatore in materia possessoria.

Orbene, l'art. 703 c.p.c. — escluso dal richiamo operato dall'art. 669-quatordecies — è stato anch'esso modificato dalla richiamata legge n. 353/190 (art. 77) che ha sostituito gli originari commi 2 e 3 con un unico comma secondo.

Letteralmente, il testo originario disponeva che «il pretore provvede per la reintegrazione del possesso a norma degli artt. 689 e seguenti.

Egualmente provvede sulla domanda di manutenzione, quando vi è pericolo di danno grave e immediato; altrimenti fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé e stabilisce il termine perentorio per la notificazione del ricorso e del decreto», mentre il testo attuale prevede che «il giudice provvede ai sensi degli artt. 669-bis e seguenti.

Come si è sopra osservato e sottolineato in precedenti decisioni di questo tribunale, il richiamo fatto ai suddetti articoli avviene al di fuori della sedes materiae, essendo l'ipotesi del provvedimento possessorio estranea all'ambito cautelare, per cui ne derivano alcune evidenti incompatibilità tra le disposizioni degli artt. 669-bis e ss. c.p.c. e materia possessoria.

Così come risultano applicabili al procedimento possessorio le norme in tema di competenza di cui agli artt. 669-ter e quater c.p.c., essendo la stessa diversamente regolamentata dagli artt. 703 e 704 c.p.c. Egualmente incompatibili sono gli artt. 669-septies ed octies attesa la suindicata natura unitaria del procedimento possessorio che rende superfluo la fissazione di un termine per l'inizio di un giudizio di merito che, sia pure sommariamente, è già iniziata e che deve, necessariamente, concludersi con una sentenza.

Per tali motivi l'applicabilità della normativa di cui agli artt. 669-bis e segg. c.p.c. alla materia possessoria deve essere contenuto entro lo specifico ambito fatto palese dal senso logico dell'espressione usata dal legislatore e dal criterio interpretativo sia storico che sistematico.

In particolare, si rileva che le norme sostituite dal nuovo secondo comma dell'art. 703 c.p.c. disciplinavano il modus operandi del giudice adito in materia possessoria, onde permettergli di emanare immediatamente gli idonei provvedimenti, in caso di spoglio e, ove necessario, di manutenzione. Con lo stesso scopo, l'attuale secondo comma del medesimo articolo, così come novellato dalla legge n. 353/1990 — si limita a sancire che «il giudice provvede», volendo chiaramente limitare il richiamo alle sole norme che disciplinano i poteri e le attribuzioni del giudice durante la fase sommaria del procedimento possessorio e tra tali norme non rientra l'rt. 669-terdecies c.p.c. («reclamo contro i provvedimenti cautelari»), che presuppone, invece, il completo esaurimento di tale fase.

Nel senso delle argomentazioni finora prospettate, secondo valutazioni già espresse in precedenti decisioni, conduce, altresì, l'esigenza di conciliare armonicamente la nuova normativa con quelli che sono i principi del sistema, in ossequio al criterio interpretativo sistematico che induce a privilegiare la soluzione ermeneutica più coerente con l'ordinamento.

Difatti, attesa la coincidenza dell'oggetto delle due fasi del giudizio possessorio e stante l'impossibilità di separare la sommarietà dal merito, il riesame del provvedimento possessorio, emesso dal pretore ai sensi dell'art. 703 c.p.c., da parte del Tribunale in qualità di giudice del riesame finirebbe con l'anticipare il giudizio di appello, sempre di competenza dell'organo collegiale, condizionando il giudice monocratico al momento di emettere le sentenze conclusive della causa di merito, con palese attrito con i principi della autonomia dell'Ufficio giudicante e del doppio grado di giudizio.

In conclusione, puer non ignorandosi le diverse soluzioni prospettate da altri giudici, questo Collegio è dell'avviso che l'interpretazione delle norme sopra richiamate impone di escludere l'ammissibilità del reclamo ex art. 669-terdecies avverso i prvovedimenti interdittali emessi sulla materia possessoria.

La conclusione cui si è pervenuti, peraltro, proprio in ragione delle argomentazioni addotte a sostegno delle decisioni di segno opposto, appare suscettibile d'ingenerare sospetti di incostituzionalità del 2º comma dell'art. 703 c.p.c. con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Resta, infatti, da valutare se la ritenuta irreclamabilità dei provvedimenti in questione comporti un minor grado di tutela del possesso rispetto alle situazioni nelle quali può invocarsi la tutela cautelare ed in particolare, la previsione solo fra queste ultime di un immediato riesame introduca una disparità di trattamento, ledendo, contemporaneamente, il diritto di difesa come garantito dall'art. 34 della Costituzione.

Esula dai compiti giurisdizionali di questo Collegio l'individuazione della soluzione da offrire alla prospettata questione che per essere rilevante nel presente giudizio in cui dovrà, pregiudizialmente, accertarsi la reclamabilità del provvedimento gravato, per essere non manifestamente infondata va doverosamente rimessa alla decisione della Corte Costituzionale.

Anche al fine di evitare il rischio di differenti letture del secondo comma dell'art. 703 c.p.c. in relazione agli artt. 3 e 24 della Cost., si rende necessario sollecitare sulla prospettata questione una decisione del giudice delle leggi perché, con la forza vincolante della sua pronuncia, esprime il suo istituzionale giudizio di conformità della norma ordinaria rispetto a quello costituzionale.

P. Q. M.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del 2º comma dell'art. 703 c.p.c. con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.;

Dispone la sospensione del procedimento e ordina trasmettersi gli atti alla Corte Costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato.

Così deciso in Roma il 26 febbraio 1996.

Il presidente: TARANTINO

Il giudice est.: SILVESTRI

96C1644

N. 1199

Ordinanza emessa il 24 agosto 1996 dal pretore di Aosta nel procedimento civile vertente tra Dupont Pietro e Heineken Italia S.p.a.

Elezioni - Elezioni comunali e provinciali - Lavoratori dipendenti eletti consiglieri comunali e provinciali - Divieto di trasferimento durante l'esercizio del mandato consiliare - Mancata previsione dell'estensione del divieto di trasferimento altresì al periodo posteriore all'esercizio del mandato nell'ipotesi di dipendenza del trasferimento dallo svolgimento delle funzioni - Incidenza sul principio di eguaglianza e sul diritto di elettorato passivo.

(Legge 27 dicembre 1985, n. 816, art. 27).

(Cost., artt. 3, primo comma, 41, secondo comma, e 51, terzo comma).

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva, visti gli atti della causa promossa da Pietro Dupont nei confronti di Heineken Italia S.p.a. con ricorso depositato il 31 agosto 1996 e diretto a sentir dichiarare illegittimo il suo disposto trasferimento, quale dipendente della società convenuta, dallo stabilimento di Pollein (Aosta) a quello di Messina per asserito contrasto con la legge 27 dicembre 1985, n. 816.

OSSERVA

È pacifico in causa che Pietro Dupont, impiegato presso lo stabilimento di Pollein della Heineken Italia S.p.a. (già Dreher e S.I.B. S.p.a.) dall'anno 1969, è stato, dopo la sua elezione a consigliere comunale e la nomina ad assessore comunale di Pollein, posto, a sua richiesta, in aspettativa non retribuita, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 816/1985, dal giugno 1989 sino al maggio 1995 (cfr., al riguardo, la memoria difensiva di parte convenuta a f. 4), mese nel quale ha avuto termine il mandato elettorale (cfr. la dichiarazione resa in proposito dal ricorrente all'udienza del 21 giugno 1996).

Dopo una fase interlocutoria successiva al termine del mandato Heineken Italia S.p.a. ha, con missiva in data 28 luglio 1995 (doc. n. 4 di parte ricorrente), comunicato al Dupont il suo trasferimento allo stabilimento di Messina con decorrenza dal 1° settembre 1995: trasferimento che, per quanto si evince dalla stessa difesa della società convenuta, sarebbe state determinato dal fatto che «la posizione [nello stabilimento di Pollein] già di Dupont» era stata intanto «occupata dal sig. Martello il quale, peraltro, non si occupa più esclusivamente solo di acquisti, come faceva il ricorrente, ma anche di altre mansioni»: con asserito conseguente cambiamento dell'organizzazione del lavoro dello stabilimento di Pollein cui si sarebbe accompagnata anche una diminuzione della forza lavoro impiegatizia passata da quarantatre a trentotto dipendenti (cfr. la memoria di parte convenuta a f. 5).

Emerge, in fatto, dalle risultanze di causa, per quanto precede, che Pietro Dupont è stato trasferito dallo stabilimento di Pollein, a seguito della situazione nello stesso venutosi a creare in conseguenza (o anche in conseguenza) del suo mandato elettorale, in momento posteriore alla cessazione del medesimo.

Ai sensi dell'art. 27, legge 27 dicembre 1985 n. 816 «i consiglieri comunali e provinciali che sono lavoratori dipendenti non possono essere soggetti a trasferimenti durante l'esercizio del mandato consiliare, se non a richiesta o per consenso». Ne consegue che la norma, evidentemente finalizzata allo scopo di tutelare i diritti politici (ed, in particolare, quello di elettorato passivo) dei cittadini svolgenti attività di lavoro dipendente, concerne, per quanto ne palesa la lettera, unicamente le iniziative assunte dal datore di lavoro nell'ambito del periodo di esercizio del mandato politico mentre il trasferimento per cui è causa si colloca, invece, in momento posteriore.

Ciò premesso, non pare che una interpretazione meramente estensiva della norma citata consenta di ritenere da essa disciplinata e, così, tutelata anche la fattispecie oggetto della presente controversia.

L'interpretazione estensiva, come è stato precisato «non amplia il contenuto effettivo della norma ma impedisce che fattispecie ad essa soggette si sottraggano alla sua discplina per un ingiustificato rispetto di manchevoli espressioni letterali» (Cass. 29 aprile 1974 s.n.; 15 settembre 1970 n. 1453): l'opera dell'interprete non sembra, tuttavia, poter procedere oltre l'attribuzione alla norma oggetto di esegesi del o dei significati più ampi fra quelli obiettivamente consentiti dai termini che la compongono e dalle frasi nelle quali si articola. In relazione al limite intrinseco dell'operazione ermeneutica propria dell'interpretazione estensiva non pare, dunque, che l'espressione «trasferimenti durante l'esercizio del mandato consiliare» possa essere intesa come trasferimenti «in dipendenza» dell'esercizio del mandato consiliare anche se ad esso anteriori o posteriori (come nel soggetto caso) invece che contemporanei.

Ritiene, per contro, questo pretore che tale esito interpretativo potrebbe essere (agevolmente, in astratto) attinto attraverso una interpretazione analogica. Essa, infatti, si sostanzia nell'assimilazione alla fattispecie oggetto di previsione normativa di una (diversa) fattispecie che essa non contempla, neppure procedendo alla sua interpretazione estensiva: assimilazione operata sul presupposto della ricorrenza di una somiglianza tra la fattispecie considerata dal legislatore (ovvero, in ipotesi, la fattispecie che la norma consente di considerare attraverso la sua interpretazione letterale) e quella oggetto di esame da parte dell'interprete.

Il ricorso all'interpretazione analogica sembra, tuttavia, precluso, nel caso di specie, dall'art. 14 delle preleggi al cod. civ. il quale pone, appunto, il divieto di applicazione analogica relativamente alle norme speciali: e tale sembra essere l'art. 27, legge 27 dicembre 1985, n. 816 il quale pone dei limiti in ordine al potere di disposizione del datore di lavoro circa le scelte del luogo di svolgimento della prestazione lavorativa da parte del dipendente a fronte della generale previsione, contenuta nell'art. 2103 c.c., secondo la quale il lavoratore «non puo essere trasferito da una unità produttiva ad un'altra se non per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive»: ciò che evidentemente, trasposto in omologa asserzione positiva, comporta, quale generale facoltà del datore, quella di trasferire il dipendente con la sola condizione che sussistano comprovate esigenze di natura obiettiva attinenti all'esercizio dell'attività d'impresa.

Tutto ciò premesso ed a fronte dell'ampio potere del datore di lavoro in ordine al trasferimento del dipendente configurato dall'art. 2103 c.c. sembra che la norma che ad esso fa eccezione a tutela dei diritti politici dei cittadini — lavoratori dipendenti rinvenga i limiti interpretativi e quindi applicativi sopra considerati. Con la conseguenza che essa vieta i trasferimenti in caso di mandato consiliare (salvo quelli richiesti o consentiti dal dipendente) ma non quelli disposti prima e, per ciò che qui interessa, dopo l'espletamento del mandato ma in dipendenza dello stesso.

Sembra allora prospettarsi, in relazione a quanto precede, una ingiustificata disparità di trattamento a fronte di situazioni che appaiono, invece, sostanzialmente assimilabili e ciò con riguardo a diritti oggetto di tutela costituzionale.

Si osserva, infatti, che, ai sensi dell'art. 51, primo comma, della Costituzione «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» ed ancora che (art. 51, terzo comma della Costituzione) «chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di conservare il suo posto di lavoro». D'altro canto ai sensi dell'art. 41 della Costituzione l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo «da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» anche sussistendo, in relazione a ciò, l'esigenza di non pregiudicare i diritti di elettorato passivo.

Il divieto di trasferimento in corso di mandato elettivo posto dall'art. 27 della legge cit. certamente tutela l'interesse del cittadino eletto all'effettivo svolgimento del mandato, in particolare ove il dipendente non abbia richiesto di esser posto in aspettativa): invero, tale interesse ben può essere pregiudicato dal trasferimento in altra sede di lavoro giacché la lontananza dal comune o dalla provincia per la quale è avvenuta l'elezione a ciò connessa è atta, in concreto, a pregiudicare l'esercizio dell'attività politica. Sotto questo profilo sarebbe sufficiente che il divieto di trasferimento concernesse solo il periodo del mandato elettivo. La norma sembra, però, anche finalizzata alla tutela dell'interesse alla conservazione tout court dell'originario luogo di lavoro senza che su ciò possa avere influenza pregiudizievole l'esercizio del mandato se così non fosse, persisterebbe per il dipendente un forte fattore di dissuasione all'esercizio dell'incarico elettivo connesso al timore di subire, prima o dopo ed a causa dello stesso, conseguenza per lui negativa quale certamente può essere il trasferimento.

D'altro canto, l'interpretazione sistematica della legge n. 816/1985 conduce a considerare la collocazione in aspettativa retribuita durante il mandato come ipotesi tipica (vedasi sub art. 2 legge cit.): rispetto alla quale il divieto di trasferimento acquista senso non in prospettiva di garanzia dell'effettivo esercizio del mandato bensì in prospettiva di tutela dell'interesse del lavoratore a non essere soggetto a trasferimenti di sede con tutte le difficoltà di ordine personale e pratico a ciò connesse.

Sembra, in sostanza, che tale prospettiva di trasferimento, sia che esso avvenga, durante il mandato sia che si verifichi dopo ma in dipendenza dello stesso, possa determinare un apprezzabile pregiudizio per un essenziale diritto politico del cittadino nonché per il diritto al lavoro in condizioni (che non appare equo siano) pregiudicate o pregiudicabili dall'esercizio di un mandato elettivo così, in conclusione prospettandosi come non manifestamente infondata (oltre che rilevante in causa) la questione di legittimità costituzionale della norma più volte ricordata nella parte in cui consente il trasferimento di coloro che hanno svolto funzioni di consiglieri comunali e provinciali in dipendenza delle conseguenze venutesi a creare per il datore di lavoro a causa del precorso esercizio del mandato consiliare. Tanto in relazione agli articoli 51, terzo comma, 41, secondo comma e 3, primo comma della Costituzione sotto il profilo, per questa ultima norma, del trattamento immotivatamente deteriore riservato dall'art. 27 legge cit. all'eletto che sia trasferito dopo il mandato (ma a causa di esso) rispetto a chi lo sia durante l'esercizio dello stesso.

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. 27 della legge 27 dicembre 1985, n. 816 in relazione agli articoli 51, primo e terzo comma, 41, secondo comma e 3, primo comma della Costituzione;

Sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale:

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati mandando alla cancelleria per l'adempimento dei suddetti incombenti.

Aosta, addi 24 agosto 1996.

Il pretore: Franciolini

96C1645

N. 1200

Ordinanza emessa il 20 maggio 1996 dal tribunale di Frosinone nel procedimento civile vertente tra Gizzi Maria Teresa e il comune di Frosinone 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 - 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 diritto di proprietà, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 442/1993 e 188/1995.

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, comma 65).

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

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 319 registro generale cause civili dell'anno 1985 avente per oggetto: « Azione di accertamento occupazione illegittima e risarcimento danni» e vertente tra Gizzi Maria Teresa — rapp.ta e difesa dall'avv. N. Danielli unitamente all'avv. A. Pietrosanti e comune di Frosinone — rapp.to e difeso dall'avv.to V. Pizzutelli e I.A.C.P. della provincia di Frosinone — rapp.to e difeso dal dott. proc. A. Gabrielli.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato in data 25 febbraio 1985 Gizzi Maria Teresa ha convenuto davanti a questo tribunale il comune di Ceprano e, premesso che con delibera di giunta comunale n. 287 del 27 agosto 1979 questo aveva disposto l'occupazione d'urgenza di un suo appezzamento di terreno sito in Ceprano, loc. Portone S. Arduino, riportato in catasto al foglio 30, part. 251 per mq. 800, part. 42 per mq. 1360 + 4210 e foglio 25, part. 31 di mq. 920 per realizzarvi edifici dello I.A.C.P. nel quadro di un programma di edilizia economico popolare; che in sede di esecuzione erano state occupate (in data 20 novembre 1979) anche aree non indicate nel decreto di occupazione; che, pur essendo trascorso il termine quinquennale il comune non aveva provveduto né alla pronuncia del decreto di esproprio né al pagamento dell'indennità di espropriazione e di occupazione, sicché l'occupazione era divenuta illegittima ed il comune era obbligato al risarcimento dei danni, da accertarsi in corso di giudizio, secondo il valore dei beni in libero commercio avuto conto della loro vocazione edificatoria; tutto ciò premesso ha chiesto che, dichiarata l'illegittimità e l'abusività dell'occupazione dei terreni indicati nella citata delibera per decorso del termine e per l'illegittimità originaria dell'occupazione dei terreni limitrofi a quelli espropriandi, il comune fosse dichiarato obbligato e condannato al risarcimento dei danni cagionati secondo i dedotti criteri, oltre il maggior danno da svalutazione, interessi legali e spese tutte di giudizio.

Il comune si è costituito rilevando che il termine quinquennale previsto per l'occupazione d'urgenza era stato ripetutamente prorogato per legge (art. 5 legge 29 luglio 1980, n. 385 e legge n. 42/1985), si che esso non era ancora scaduto; contestando che fossero stati occupati terreni non indicati nella delibera consiliare; che il suolo occupato era stato assegnato all'I.A.C.P. di Frosinone, che pertanto era obbligato, in virtù della convenzione di assegnazione, a tenere indenne il comune da ogni onere. Ha quindi concluso per il rigetto della domanda, anche per intervenuta prescrizione, con vittoria delle spese; chiedendo la chiamata in giudizio dell'istituto A.C.P. della provincia di Frosinone per esserne manlevato.

All'udienza del 17 novembre 1986 il g.i. autorizzava la chiamata in causa dello I.A.C.P. di Frosinone, che veniva citata con atto di chiamata notificato in data 13 gennaio 1987. Costituendosi, l'istituto ha contestato la sua legittimazione passiva a rispondere di eventuali inadempimenti amministrativi non dipendenti dalla sua volontà o negligenza; ha dedotto di aver versato al comune tutto quanto per convenzione era obbligata a pagare e, comunque, di aver posto in essere tutti gli atti della procedura espropriativa con la massima sollecitudine, richiedendo fin dal 13 settembre 1983 l'emissione del decreto di esproprio e portando a termine i lavori progettati fin dal 3 maggio 1984; eccependo infine di essere non già proprietaria del bene acquisito con la procedura, bensì titolare di un diritto di superficie novantanovennale, sicchè il comune è l'unico titolare di diritti ed obblighi sui detti terreni. Ha pertanto concluso perchè essa fosse ritenuta estranea a qualsiasi pretesa svolta nei suoi confronti e che fosse dichiarata inammissibile e infondata la chiamata in causa e, comunque, fosse respinta ogni pretesa diretta della Gizzi nei propri confronti; in ogni caso con vittoria delle spese di causa.

La causa è stata quindi istruita mediante C.T.U. per la identificazione dei suoli occupati e la loro stima, affidata al geom. V. Buglioni; altra relazione del C.T.U. diretta ad ottenere chiarimenti, nonchè mediante acquisizione della documentazione prodotta da tutte le parti. All'esito i procuratori delle parti hanno rassegnato le conclusioni definitive all'udienza del 16 dicembre 1991. Con ordinanza del 14 febbraio 1994 il collegio disponeva remissione della causa sul ruolo per produrre la documentazione relativa alla procedura amministrativa di espropriazione menzionata nel decreto n. 22 del 9 gennaio 1986 del Presidente della giunta regionale del Lazio; tuttavia, ottenuta dalle parti dichiarazione di inesistenza di tali ulteriori atti, su invito del giudice istruttore, nuovamente le parti precisavano le conclusioni, come riportate in epigrafe, all'udienza del 30 settembre 1994; su di esse la causa è stata ritenuta in decisione all'udienza collegiale del 29 marzo 1996.

Va evidenziato che nelle comparse conclusionali redatte dalle difese degli Enti convenuti immediatamente prima dell'ultima udienza di discussione si è invocato lo jus superveniens rappresentato dall'art. 1, comma sessantacinquesimo legge 28 dicembre 1995, n. 549 che ha modificato il comma sesto dell'art. 5-bis legge 8 agosto 1992, n. 359, che prevede nuovi criteri di calcolo anche per il risarcimento del danno da occupazioni illegittime la cui procedura di liquidazione non fosse esaurita alla data della sua entrata in vigore; nella comparsa della difesa dell'attrice, questa ha preso atto della novella legislativa, sostenendone con argomenti vari e con riferimento ad una pronuncia della Corte d'Appello di Roma la inapplicabilità alla fattispecie della occupazione acquisitiva e, in ogni caso, sollevando questioni varie sulla sua legittimità costituzionale in riferimento all'art. 42 Cost., come già interpretato nella pronuncia 16 dicembre 1993, n. 442 della Corte costituzionale nonchè agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

A parere del tribunale si delinea la necessità di sottoporre al giudizio della Corte costituzionale la questione della conformità a numerose norme costituzionali della norma espressa nell'art. 1 comma sessantacinquesimo della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Al fine del giudizio di rilevanza della questione, va subito detto che il C.T.U. nel corso dell'istruttoria ha accertato che i suoli occupati ed utilizzati in via ormai irreversibile per la realizzazione di un intervento di edilizia economica e popolare nel comune di Ceprano erano destinati, all'epoca dell'occupazione, già secondo il P.R.G. e prima dell'approvazione del piano P.E.E.P., all'edificazione, con indice di fabbricabilità di mc. 3,00/mq.; del resto la circostanza di fatto del regime giuridico dei suoli di cui si tratta non è stata mai contestata dagli Enti convenuti. D'altra parte, a seguito delle ultime dichiarazioni del procuratore del comune di Ceprano, deve presumersi che la procedura ablativa non abbia avuto, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, esito definitivo (salve le altre eccezioni sollevate in ordine alla eccepita attuale pendenza del termine per l'emissione del decreto di esproprio).

Poichè pertanto la controversia ha ad oggetto inequivocamente una pretesa di risarcimento dei danni cagionati da una occupazione divenuta illegittima, è certo che, alla stregua della giurisprudenza assolutamente univoca anche successiva all'entrata in vigore dell'art. 5-bis legge n. 359/1992, questa norma non era applicabile alla fattispecie di occupazione acquisitiva ed al risarcimento del relativo danno, essendosi in essa individuato il criterio legale per la sola determinazione dell'indennizzo da espropriazione legittima. Appare al Collegio altrettanto evidente che la nuova formulazione dell'art. 5-bis, quale introdotta con l'art. 1 comma sessantacinquesimo legge n. 549/1995, oltre che a ribadire la giurisprudenza del s.c. che aveva ritenuto applicabile l'art. 5-bis ai giudizi in corso, abbia anche esteso il criterio di calcolo dell'indennità da espropriazione legittima al calcolo del risarcimento dei danni da occupazione acquisitiva. Di tale sopravvenuta normativa le difese dei convenuti hanno chiesto appli-

cazione al giudizio in corso (contestata ex adverso), chiedendo anche remissione della causa in istruttoria per espletamento di un supplemento di C.T.U. destinato a ricalcolare il risarcimento sulla scorta dei nuovi parametri da essa imposti. Pertanto la questione è rilevante in quanto il giudizio di legittimità positivo o negativo influisce in modo radicale sulle scelte sostanziali e processuali che il Collegio deve assumere.

Orbene non pare al Tribunale che possa fondatamente revocarsi in dubbio che la nuova disposizione, pur se inserita in modo quasi «clandestino» all'interno di un «articolo fiume» a modificare una norma riferita originariamente alla sola espropriazione legittima (la relazione non fa il minimo cenno ad una innovazione così «rivoluzionaria» del criterio di risarcimento) si riferisca al risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, soprattutto in virtù dell'argomento letterale traibile dall'accoppiamento delle ipotesi di risarcimento ed indennità di espropriazione formulato in via congiuntiva e disgiuntiva e dalla considerazione che, nella materia espropriativa, l'unica ipotesi diversa di risarcimento ipotizzabile è quella da occupazione temporanea illegittima, cui certamente non possono riferirsi i parametri di liquidazione da ablazione definitiva.

Un primo profilo di illegittimità della norma così letta si configura in relazione all'art. 42 Cost.: è noto che l'istituto della occupazione acquisitiva costituiva, nella sua complessa a travagliata elaborazione giurisprudenziale (avallata anche dalla pronuncia di Corte costituzionale n. 384/1990), il risultato più completo per il contemperamento dell'interesse dell'Amministrazione ad acquisire la proprietà dell'immobile utilizzato per la realizzazione dell'opera di interesse pubblico con quello del privato proprietario a veder tutelato in modo non meramente simbolico il suo diritto di proprietà rispetto all'illecita invasione della p.a. Tale contemperamento si fonda su alcuni cardini fondamentali: il riconoscimento (prevalente) della illiceità dell'attività compiuta senza il compimento della procedura ablativa; l'attribuzione del conseguente diritto all'integrale risarcimento del danno, in tutte le componenti di credito di valore, in luogo dell'indennizzo; il riconoscimento dell'impossibilità per la p.a. di emettere tardivamente (successivamente alla definitiva trasformazione della destinazione del bene) il decreto di esproprio definitivo a «sanatoria» dell'illecito già consumato.

La novella stravolge completamente tale equilibrio, consentendo proprio quella sanatoria generalizzata del fatto illecito della p.a. (per di più a fattispecie realizzata e quindi a diritto maturato per quanto concerne i giudizi in corso) che si considerava inattuabile a mezzo del decreto di espropriazione tardivo; in più consentendo che il privato sia spogliato della possibilità di tutela approntata per l'eliminazione delle conseguenze dannose dell'ingiusta lesione, lasciandogli soltanto il diritto a quell'indennizzo che spetta a chi ha subito lo stesso danno ma a seguito di una attività della p.a. o del legislatore che costituisce garanzia (e consente il controllo) della valutazione ponderata (discrezionale ma effettiva ed adeguata) della preminenza degli interessi pubblici realizzati. Sicchè appare evidente che, privando il proprietario del diritto all'integrale risarcimento del danno cagionato dall'illecita appropriazione del suo diritto dominicale lo si priva in realtà della tutela apprestatagli dal 3 comma art. 42 della Costituzione. Non è invero arbitrario ritenere che, nella forma ora legittimata dal legislatore, la mera occupazione abusiva da parte della p.a. e/o dei suoi concessionari si trasformi in una sorta di aggressione patrimoniale avverso la quale non esiste garanzia alcuna (art. 42 comma secondo Cost.), nel senso che non puo disconoscersi che l'ablazione forzata, per quanto compiuta in nome di interessi pubblici (peraltro sempre più sottratti a controllo effettivo), proprio quando si realizza in forme che, se realizzate da altro privato, sarebbero chiaramente delittuose, comporti un sacrificio supplementare, connesso alla sua arbitrarietà, che manca nell'ipotesi di occupazione jure, e che merita un ristoro supplementare rispetto a tale ultima ipotesi. È ben evidente il legame che, nel terzo comma art. 42 Cost., unisce la «garanzia della legge» e la «valutazione dell'interesse generale»: non v'è garanzia legale ove non vi sia stata valutazione dell'interesse e viceversa. Senza il rispetto delle procedure ablative legali l'occupazione rischia di trasformarsi in strumento generale extra ordinem di acquisizione «legale» della proprietà privata avente la medesima efficacia dell'espropriazione legittima, rendendo in modo palese il cittadino meno cittadino e più suddito.

Del resto come evidenziato anche dalla difesa dell'attrice nella seconda comparsa conclusionale, recentemente la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo che l'ente espropriante, ove non faccia ricorso al procedimento ablativo, subisca conseguenze più gravose di quelle previste nell'ipotesi di espropriazione regolamentata dalla legge (sentenza 16 dicembre 1993, n. 442), proprio sul presupposto che l'accessione invertita «si colloca fuori dai canoni di legalità.... e quindi può ben operare il diverso principio secondo cui chi ha subito un danno per effetto di un'attività illecita ha diritto ad un pieno ristoro». Ma in termini ancor più netti, e stavolta positivi, si è espressa Corte costituzionale 23 maggio 1995, n. 188, la quale era chiamata a verificare la legittimità dell'art. 2043 c.c. non pre-

veda, nell'ipotesi di accessione invertita, l'efficacia sanante della realizzazione di un'opera pubblica, che renderebbe l'occupazione non autorizzata assimilabile pienamente all'espropriazione legittima. La Corte, premesso che nel diritto giurisprudenziale vivente «l'elemento qualificante della fattispecie è l'azzeramento del contenuto sostanziale del diritto... e la nullificazione del bene che ne costituisce l'oggetto», e che tale perdita si pone in rapporto di causalità diretta con l'illecito della p.a. analizza la vicenda distinguendone due momenti: «una condotta di occupazione e di irreversibile manipolazione del suolo... che ha tutti i crismi dell'illecito; ... un'acquisizione dell'opera di pubblica utilità, su di esso costruita, a vantaggio dell'ente pubblico». Su tale presupposto rilevava che tale disciplina regolante l'estinzione del diritto dominicale del privato «per un verso è coerente alla connotazione illecita della vicenda e, per altro verso, rientra nella discrezionalità delle scelte legislative».

Altro aspetto di illegittimità costituzionale, strettamente connesso a quello fin qui esposto, pare al tribunale l'insanabile conflitto con l'art. 97 comma primo Cost., nella parte in cui impone che l'organizzazione della p.a. sia tale da garantire che la sua azione sia improntata a metodi ed obiettivi di buon andamento ed imparzialità. Premesso che l'occupazione acquisitiva di per sé non costituisce un procedimento legale di acquisizione forzosa della proprietà per fini di interesse generale, essendo piuttosto una soluzione per operare un bilanciamento di interessi tra parte privata danneggiata e p.a. perseguente, pur in deviazione dai propri obblighi di azione, un interesse generale (tanto da poter dare luogo a responsabilità contabile per i pubblici funzionari che con la loro condotta o la loro inerzia abbiano dato luogo a danno erariale); tanto premesso l'accessione invertita, nell'ottica della novella qui censurata viene trasformata in una «espropriazione di fatto», che di fatto esonera i pubblici funzionari ed amministratori da qualsivoglia responsabilità per la violazione dei propri doveri. Infatti non è chi non veda che sarà molto più comodo e facile d'ora in avanti appropriarsi manu militari e senza il rispetto di alcuna procedura legale della proprietà privata legittimando poi a posteriori la propria condotta mediante la realizzazione dell'opera pubblica; senza che, nel frattempo, si sia potuta realizzare alcuna possibilità di controllo (endo o extraprocedimentale) dell'adeguatezza dell'azione della p.a., del rispetto dei limiti di necessità, della ragionevolezza delle scelte amministrative in relazione all'interesse pubblico dichiarato. Ma il pericolo è ancora maggiore: cosa impedirà d'ora in avanti di evitare anche la fase di autorizzazione dell'occupazione d'urgenza, con la presupposta fase della verifica della dichiarazione di pubblica utilità, posto che l'illecito viene del tutto parificato, nelle sue conseguenze privatistiche (ma anche penali e contabili) alla condotta legittima della p.a.? V'è anzi chi ha rilevato che tale forma di «espropriazione di fatto» sarebbe più conveniente, dal punto di vista economico finanziario, per la p.a. che, evitata la ormai «inutile» fase dell'occupazione temporanea, può evitare anche l'offerta dell'indennità provvisoria e quindi, forse nel pieno rispetto delle direttive finanziarie del legislatore del 1995, perseguire meglio gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica poco importa se con il sacrificio del proprio dovere di agire nel rispetto dei principi dell'art. 97 della Costituzione e dei diritti fondamentali dei cittadini, le cui posizioni giuridiche soggettive sono equiparate di fatto a quelle di «questuanti» per una indennità molto più vicina a quella che la Corte costituzionale aveva giudicato, poco più di dieci anni orsono, del tutto inadeguata, non al risarcimento, ma allo stesso indennizzo per esproprio legittimo.

Ulteriore motivo di censura proviene dal raffronto della nuova norma con gli artt. 3 e 24 Cost. Sembra al tribunale evidente che, una volta qualificata la condotta di occupazione acquisitiva come illecita, e quindi frutto di una violazione dei fondamentali obblighi di naeminem laedere imposti a tutti e vincolanti anche la una parte limitata dei soggetti danneggiati illecitamente dalla p.a. debbano avere un trattamento risarcitorio deteriore rispetto alla residua generalità dei cittadini danneggiati illecitamente dalla stessa p.a. o da altri privati. In cosa un soggetto cui viene occupato un suolo per realizzare un'opera pubblica si differenzia da un altro cui viene cagionata una lesione dal conducente di un'autombulanza o di un'auto delle forze di polizia a cui viene danneggiata, sempre illecitamente, una costruzione nel corso dell'esecuzione di un'opera pubblica?

Secondo ed ulteriore profilo di violazione delle menzionate norme costituzionali si ravvisa nella circostanza che, nell'ottica ipotizzata in chiusura del precedente rilievo di incostituzionalità, la p.a. non ha alcun interesse a proporre al proprietario cui l'area è stata occupata, la cessione volontaria, sicché costui si vede in una posizione di sfavore procedimentale che lo priva di una scelta per ridurre, con un proprio atteggiamento di disponibilità, l'entità del danno. Ma quand'anche tale offerta la p.a. ponesse in essere, essa potrebbe essere priva di causa, giacchè, una volta acquisita l'area in virtù della sua irreversibile trasformazione, come nell'ipotesi di tardivo decreto di esproprio, la cessione sarebbe inutiliter stipulata, avendo essa già acquisito la proprietà dell'immobile e residuandole, in virtù dell'illecito istantaneo, soltanto l'obbligo risarcitorio nella misura tassativamente stabilita dalla legge; che anzi la cessione volontaria sarebbe illegittima in quanto locupleterebbe il privato per la cessione di una cosa già della p.a. ed esporrebbbe amministratori e funzionari a responsabilità contabile.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge 9 febbraio 1448, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata la questone di legittimità costituzionale del comma sessantacinquesimo dell'art. 1 legge 28 dicembre 1995, n. 549 nella parte in cui ha modificato il comma sesto dell'art. 5-bis legge 8 agosto 1992, n. 359, in riferimento agli artt. 3 comma primo, 24, 42 comma secondo e terzo e 97 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e comunicata in copia ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Deciso nella camera di consiglio della I sezione del tribunale di Frosinone il 20 maggio 1996.

Il presidente: BISCI

Il giudice estensore: NOCELLA

96C1646

DOMENICO CORTESANI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

MODALITÀ E TARIFFE PER LE INSERZIONI - 1996

(D.M. Tesoro 18 ottobre 1995 - G.U. n. 270 del 18 novembre 1995)

MODALITÀ

La pubblicazione dell'inserzione nella Gazzetta Ufficiale è prevista entro II 6° giorno feriale successivo a quello del ricevimento da parte dell'Ufficio inserzioni (I.P.Z.S., Piazza Verdi, 10 - Roma.

Per le «Convocazioni di assemblea» e per gli «Avvisi d'asta» è necessarlo che la richiesta di inserzione pervenga all'Ufficio almeno 23 giorni di calendario prima della data fissata per la Convocazione di assemblea o per la data dell'Avviso d'asta.

Gli avvisi da inserire nel Bollettino estrazione titoli (supplemento straordinario alla Gazzetta Ufficiale) saranno pubblicati alla fine della decade mensile successiva a quella relativa alla data di presentazione.

L'importo delle inserzioni inoltrate per posta deve essere versato sui conto corrente postale n. 387001 intestato a: ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - ROMA. Sul retro del certificato di allibramento è indispensabile l'Indicazione della causale del versamento.

I testi delle inserzioni devono essere redatti su «carta da bollo». Nei casi in cui, in forza di legge, è prevista l'esenzione dalla tassa di bollo, deve essere utilizzata la «carta uso bollo».

Nel prospetti ed elenchi contenenti numeri (costituiti da una o più cifre), questi devono segulre l'ordine progressivo in senso orizzontale. Per esigenze tipografiche, ogni riga può contenere un massimo di sei numeri. Le inserzioni, a norma delle vigenti disposizioni di legge in materia, devono riportare la firma chiara e leggibile del responsabile della richiesta; il nominativo e la qualifica del firmatario devono essere trascritti a macchina o con carattere stampatelio.

Tutti gil avvisi devono essere corredati delle generalità e del preciso indirizzo del richiedente, nonché del codice fiscale o del numero di partita IVA.

Qualora l'inserzione venga presentata, per la pubblicazione, da un incaricato diverso dal firmatario, è necessaria delega scritta rilasciata dallo stesso e il delegato deve esibire documento personale valido.

Per gli avvisi giudiziari, è necessario che il relativo testo sia accompagnato da copia del provvedimento emesso dall'Autorità competente; tale adempimento non occorre per gli avvisi già vistati dalla predetta autorità.

Per ogni inserzione viene rilasciata regolare fattura.

Quale giustificativo dell'inserzione viene inviata per posta ordinaria una copia della Gazzetta Ufficiale nella quale è riportata l'inserzione; per invii a mezzo raccomandata-espresso, l'importo dell'inserzione deve essere aumentato di lire 8.000 per spese postali.

TARIFFE (*)

Testata (riferi	ta alla sola intestazione dell'inserzionista: ragione sociale, indirizzo,				
	ta ana sola intestazione dell'intestazione sociale, indirizzo, ile sociale, partita IVA, ecc.). o fisso per il massimo di tre righe	L.	114.000	٠ ٤.	132.000
Testo Per og	ni riga o frazione di riga	L.	38.000	L.	44.000
Annunzi giu	diziari				
per p	ta alla sola tipologia dell'inserzione: ammortamento titoli, notifiche ubblici proclami, cambiamento di nome, di cognome, ecc.). o fisso per il massimo di due righe	L.	30.000	L.	35.000
Testo Perog	ni riga o frazione di riga	L.	15.000	L.	17.500

CANONI DI ABBONAMENTO - 1996 (*)

(D.M. Tesoro 18 ottobre 1995)

	ITALIA	ESTERO	1	ITALIA	ESTERO
Abbonamento annuale L. Abbonamento semestrale L.			Prezzo vendita fascicolo, cgni sedici pagine o frazione La	. 1.550	L. 3.100

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul conto corrente postale n. 387001 intestato a: ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - ROMA. Sul retro deve essere indicata la causale nonché il codice fiscale o il numero di partita IVA dell'abbonato. La richiesta di rinvio dei fascicoli non recapitati deve pervenire all'Istituto entro 30 giorni dalla data di pubblicazione. La richiesta deve specificare nominativo, indirizzo e numero di abbonamento.

(*) Nei prezzi indicati è compress l'IVA 19%

MODALITÀ PER LA VENDITA

- La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali eono in vendita ai 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 1º gennaio al 31 dicembre 1996 i semestrali dal 1º gennaio al 30 giugno 1996 e dal 1º luglio al 31 dicembre 1996

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

	Tipo A -	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, Inclusi i supplementi ordinari:			Tipo D - Abbonamento al fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:		
		- annuale	L. L.	385.000 211.000	- annuale eemestrale	L. L.	72.000 49.000
	Tipo B -	Abbonamento al fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:			Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata al concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		045.500
		- annuale	L.	72.500	- annuale	L.	215.500
		- semestrale	L.	50.000	- semestrale	L.	118.000
	Tipo C -	Abbonamento al fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:			Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, Inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:		
		- annuale	L.	216.000	- annuale	L.	742.000
		- semestrale	L.	120.000	- semestrale	L.	410.000
		io il versamento relativo al tipo di abbonamento del ce repertorio annuale cronologico per materie 199		zzetta Uffic	ciale, parte prima, presceito con la somma di L. 96.000, si avrà d	iritto i	a ricevere
	Prezzo d	i vendita di un fascicolo della serie generale				L.	1.400
	Prezzo d	i vendita di un fascicolo delle serie speciali i, il e	III. og	ini 16 pagi	Ine o frazione	L.	1.400
	Prezzo d	i vendita di un fascicolo della IV serie speciale «C	Concol	si ed esam	1/w	L.	2.750
	Prezzo d	i vendita di un fascicolo <i>Indici mensili</i> , ogni 16 pa	gine (frazione	,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,	L.	1.400
					razione	L.	1.500
	Supplem	enti straordinari per la vendita a fascicoli separat	i, ogn	i 16 pagine	o frazione	L.	1.500
		Supplemento s	itra o	rdinario «	Bollettino delle estrazioni»		
	Abbonan	nento annuale				L.	134.000
	Prezzo d	I vendita di un fascicolo ogni. 16 pagine o frazion	18	,		L.	1.500
		• •			onto riassuntivo del Tesoro»		
	Abbonan	nento annuale				L.	87.500
	Prezzo d	l vendita di un fascicolo				Ļ.	8.000
					MICROFICHES - 1996 ti ordinari - Serie speciali)		
	Abbonan					L.	1.300.000
Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate				L.	1.500		
	VOIIGILE	per ogni 96 pagine successive				L.	1.500
	Snese ne					L.	4.000
		e microfiches sono disponibili dal 1º gennaio 198					
	* * * * * * * * * *				NDA - INSERZIONI	L.	360,000
						L.	220.000
						L.	1.550
		i vendita di un fascicolo, ogni. 16 pagine o frazio					
		i di vendita, in abbonamento ed a fascio le, compresi i fascicoli dei supplementi oi			per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli : ordinari, sono raddoppiati.	delle	annate
	L'impor dei fasc	to degli abbonamenti deve essere versato s icoli disguidati, che devono essere richiesti	all' A	postale mministr	n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello azione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è sub	Stato ordi	nato alla

abbonamenti 🎓 (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni 👚 (06) 85082150/85082276 - Inserzioni 👚 (06) 85082145/85082189

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA



trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.