

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 marzo 1997

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI VIA ARENULA 70 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO LIBRERIA DELLO STATO PIAZZA G. VERDI 10 00100 ROMA CENTRALINO 85001

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 65.** Sentenza 12-21 marzo 1997.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**
- Militari - Ufficiali della Guardia di finanza in servizio permanente effettivo - Trattamento economico - Non consentita individuazione di una corrispondenza delle funzioni dei sottotenenti della Guardia di finanza con quelle degli appartenenti al ruolo dei commissari della polizia di Stato - Erroneità dei presupposti da parte del giudice *a quo* - Insussistenza di irragionevolezza nella previsione di trattamenti economici differenziati per livelli e funzioni differenti - Non fondatezza.**
- [Legge 1° aprile 1981, n. 121, art. 43, diciassettesimo comma, e tabella c) allegata come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569].
- (Cost., artt. 3 e 97) Pag. 11
- N. 66.** Sentenza 12-21 marzo 1997.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**
- Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Giudice che si sia pronunciato in merito al sequestro preventivo di cose pertinenti al reato - Misura adottata in qualità di giudice per le indagini preliminari o conferma da parte di giudice componente del tribunale del riesame - Inesattezza dei presupposti interpretativi da parte del giudice *a quo* - Profonde differenze tra la disciplina delle misure cautelari reali e quella prevista per le misure cautelari personali - Riferimento alla sentenza della Corte n. 48/1994 e alle ordinanze nn. 176 e 229 del 1994 - Non fondatezza.**
- (C.P.P., art. 34, comma primo o comma secondo).
- (Cost., artt. 3 o 3, primo comma, 24 o 24, primo e secondo comma, 25 e 10) » 19
- N. 67.** Sentenza 12-21 marzo 1997.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**
- Parchi - Regione Toscana - Parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli - Soppressione dei relativi consorzi e istituzione degli enti parco - Rilascio del nulla osta dell'ente parco in luogo delle autorizzazioni previste dalla normativa statale per gli interventi in zone sottoposte a vincoli paesaggistici - sottrazione alla disciplina delle aree protette - Esigenza di una corretta interpretazione del sistema normativo vigente teso ad uno snellimento dell'azione amministrativa e lungi dall'alterare il meccanismo sanzionatorio di cui alle norme vigenti - Non fondatezza.**
- (Legge regione Toscana 16 marzo 1994, n. 24, art. 20, secondo comma)
- (Cost., art. 117). » 22

N. 68. Ordinanza 12-21 marzo 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Armi - Limitazioni alla possibilità di detenzione, senza licenza, di collezione di armi comuni da sparo ed armi sportive - Assenza di ogni limitazione alla detenzione delle armi da caccia - Irragionevole differenziazione - Discrezionalità legislativa - Riferimento all'ordinanza della Corte n. 537/1988 - Giustificazione nell'esigenza di consentire ai cacciatori di poter cacciare diversi tipi di selvaggina - Manifesta infondatezza.

(Legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 10, commi sesto, nono e decimo).

(Cost., artt. 3, secondo comma, e 42, secondo comma) Pag. 25

N. 69. Ordinanza 12-21 marzo 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto - Responsabilità del vettore - Risarcimento - Disciplina applicabile alla fattispecie - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza - Manifesta inammissibilità.

(Legge 22 agosto 1985, n. 450, art. 1, secondo comma, nel testo vigente anteriormente alla modifica introdotta con d.-l. 29 marzo 1993, n. 82, convertito, con modificazioni, nella legge 27 maggio 1993, n. 162).

(Cost., artt. 3 e 41) » 28

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 marzo 1997 (della regione Lombardia).

Sanità pubblica - Strutture sanitarie veterinarie private - Individuazione delle stesse con decreto del Ministro della sanità - Disposizioni particolari (articoli da 3 a 6) su tali strutture (studio veterinario, ambulatorio veterinario, clinica veterinaria privata, casa di cura veterinaria, ospedale veterinario privato, laboratorio veterinario di analisi) - Previsione (art. 7) di successiva determinazione, da parte del Ministero della sanità, con proprio atto, della corretta individuazione del tipo di struttura, delle caratteristiche dei locali e degli ambienti e della procedura per l'attivazione delle strutture - Previsione, altresì, nello stesso articolo, di un intervento delle regioni e delle province autonome, ma solo per la determinazione, negli ambiti territoriali di loro competenza, del limite di distanza per l'ubicazione delle strutture veterinarie - Impugnazione di tale provvedimento nel suo intero testo - Esclusione che esso possa ricollegarsi e fondarsi sulle norme in materia di ordini e collegi professionali (artt. 6, d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, 1 del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266) e sulle altre (art. 23 del d.P.R. 10 giugno 1955, n. 854, e 1 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 175) richiamate, unitamente a quelle, nel preambolo - Incidenza sulle competenze, in materia di assistenza sanitaria e veterinaria, nonché di agricoltura e zootecnia, trasferite alle regioni dagli artt. 1, comma 2, lett. e), e comma 4, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, e 27 e 66 del d.P.R. 24 luglio 1977 - Violazione del principio espresso, in attuazione delle regole costituzionali sull'ordine delle fonti, dall'art. 17, primo comma, lett. b) e c), e terzo comma, legge 23 agosto 1988, n. 400, per cui i regolamenti ministeriali non possono porre norme intese a limitare la sfera delle competenze delle regioni nelle materie ad esse attribuite - Irrazionale accentuata analiticità, inoltre, delle prescrizioni del decreto, in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica

amministrazione e quindi con lesione, anche sotto questo profilo, delle competenze costituzionalmente riservate alle regioni - Richiamo alle sentenze nn. 49, 204, 391, 465 del 1991 e 461/1992.

(Decreto del Ministro della sanità del 20 settembre 1996).

(Cost., artt. 97, 117 e 118; d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 1, commi secondo, lett. e); e quarto; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 27 e 66).

Pag. 31

n. 9. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 marzo 1997 (della regione Lombardia).

Animali - Affidamento di cani randagi - Norme dettate in materia con decreto del Ministro della sanità - Impugnativa, da parte della regione Lombardia, dell'intero testo dello stesso - Esclusione che esso possa trovare fondamento nei testi normativi (t.u. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, legge quadro per la prevenzione del randagismo 14 agosto 1991, n. 281, e regolamento di polizia veterinaria approvato con d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320) genericamente richiamati nel preambolo - Previsione di attività da espletarsi dai servizi veterinari delle U.S.L., operanti nell'ambito dell'organizzazione regionale, attività che per quanto riguarda il controllo e i trattamenti profilattici sul cane accalappiato rientrano nelle materie della sanità veterinaria sicuramente compresa tra quelle che con l'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sono state trasferite in blocco alle regioni e non sono perciò suscettibili di venire disciplinate, anche per i limiti espressamente posti in proposito dall'art. 17, primo comma, lett. b) e c), e comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, da regolamenti ministeriali, quale quello in questione - Imposizione, inoltre, ai servizi veterinari delle U.S.L., e attraverso essi alle regioni, di compiti (identificazione, registrazione, tatuaggio del cane ecc.) di carattere non sanitario ma meramente amministrativo, di pertinenza, stando anche alle indicazioni della sentenza della Corte costituzionale (n. 123/1992) sul randagismo, dei comuni, con indebito impegno del fondo sanitario delle regioni ed incidenza, quindi, anche sulla loro autonomia finanziaria - Irrazionale eccessiva analiticità, infine, delle prescrizioni del decreto, non rispondente alle esigenze del buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze nn. 49, 204, 391 e 465 del 1991 e 123 e 461 del 1992.

(Decreto del Ministro della sanità del 14 ottobre 1996).

(Cost., artt. 3, 97, 117, 118 e 119; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 27; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 1, lett. b) e c), e comma 3).

» 34

n. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 13 marzo 1997 (della regione Emilia-Romagna).

Paesaggio (tutela del) - Ministero per i beni culturali e ambientali - Delega con decreto direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, ai soprintendenti territorialmente competenti, limitatamente agli interventi interessanti il territorio di un unico comune, dell'esercizio dei poteri statali (ex art. 82, comma 9, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1, del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modifiche, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431) di autorizzazione in via surrogatoria e di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dalle regioni nell'ambito della delega ad esse conferita (con lo stesso art. 82, comma 1) per le modificazioni dei beni soggetti a tutela - Lamentato contrasto con l'art. 121, ultimo comma, della Costituzione, il quale, con lo statuire che il presidente della regione nell'esercizio delle funzioni delegate deve conformarsi alle «istruzioni del Governo centrale», riconosce bensì allo Stato, nelle materie delegate, una posizione di supremazia, ma al tempo stesso esige che in tale rapporto (quale che sia la natura, «traslativa» o semplicemente «libera», della delega) le regioni siano soggette soltanto al potere del Governo centrale, fissando un principio che trova attuazione e conferma, anche nella materia *de qua*, nel disposto del

citato art. 82, comma 9, che dei suddetti poteri statali indica come titolare il Ministro, e, in generale, nelle previsioni dell'art. 2, terzo comma, lett. e), legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla competenza del Consiglio dei Ministri in ordine agli atti sostitutivi degli atti delegati che le regioni abbiano omesso di adottare - Violazione, altresì, del principio di leale cooperazione per la mancata valutazione, nella deliberazione del provvedimento impugnato, delle posizioni delle regioni, nonché del principio, implicito in quello del buon andamento della pubblica amministrazione, della «equilibrata concorrenza delle competenze statali e regionali in materia di tutela del paesaggio» - Richiamo alle sentenze nn. 302/1988, 282/1992 e 24/1997.

(Decreto del Ministro dei beni culturali e ambientali del 18 dicembre 1996).

[Cost., artt. 97, 118 e 121, ultimo comma; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82, comma 9, modificato dal d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1, convertito, con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, comma 3, lett. e)].

Pag. 37

N. 116. Ordinanza del giudice istruttore del tribunale di Lecce del 29 gennaio 1997.

Processo civile - Cause tributarie - Competenza del tribunale - Mancata inclusione di tali cause tra quelle affidate alla decisione collegiale del tribunale, ex art. 8, legge n. 353 del 1990 - Irrazionalità - Lesione del principio secondo il quale i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni.

(C.P.C., art. 9 cpv.).

(Cost., artt. 3 e 107)

» 41

N. 117. Ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata, del 16 gennaio 1997.

Responsabilità patrimoniale - Responsabilità per danno erariale per la mancata copertura minima del costo dei servizi - Prevista esclusione dell'esercizio dell'azione relativa nei confronti degli amministratori locali - Incidenza sul diritto di azione e sui principi: del giudice naturale, di copertura finanziaria, di imparzialità o buon andamento della p.a., di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sull'attività giurisdizionale della Corte dei conti e sulle relative attribuzioni.

(D.-L. 23 ottobre 1996, n. 543, art. 3, comma 2-ter, convertito con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 81, quarto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, 113, primo comma, e 128).

» 42

N. 118. Ordinanza del pretore di Padova del 24 settembre 1996.

Immigrazione - Straniero extracomunitario espulso e rientrato o trattenutosi nel territorio dello Stato senza autorizzazione - Arresto - Convalida - Possibilità per il giudice di disporre l'applicazione di misure coercitive anche al di fuori dei limiti di pena di cui agli artt. 274 e 280 cod. proc. pen. - Lamentata introduzione di norme penali disposte con decreto-legge reiterato - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in ipotesi analoga (art. 7, comma 12-sexies, d.-l. n. 416/1989, convertito in legge n. 39/1990).

(D.-L. 13 settembre 1996, n. 477, art. 7, commi 4 e 5).

(Cost., artt. 3, primo comma, e 77).

» 49

N. 119. Ordinanza del pretore di Padova dell'11 dicembre 1996.

Misure di sicurezza - Imputato prosciolto per infermità psichica - Ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario - Lamentato automatismo ed obbligatorietà della misura - Mancata previsione di inapplicabilità per i reati dolosi di modesto disvalore sociale, per i quali è stabilita la pena pecuniaria o la reclusione per un tempo concretamente determinato non superiore nel massimo a due anni - Lesione dei diritti inviolabili del cittadino - Violazione del principio di eguaglianza - Mancata tutela della salute.

Misure di sicurezza - Pericolosità sociale - Nozione - Lamentata previsione di sussistenza nel caso di probabile commissione di nuovi fatti preveduti dalla legge come reati - Lesione dei diritti inviolabili del cittadino - Violazione del principio di eguaglianza - Mancata tutela della salute.

(C.P., artt. 203, primo comma, e 222, primo comma).

(Cost., artt. 2, 3 e 32). Pag. 52

N. 120. Ordinanza del pretore di Padova dell'11 dicembre 1996.

Processo penale - Giudice del dibattimento - Incompatibilità dello stesso nei confronti di imputato per il quale si procede separatamente quando, in caso di concorso eventuale nel reato, abbia, in precedente processo, giudicato sussistente il fatto o la sua rilevanza penale - Omessa previsione - Compressione del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 371/1996.

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

(Cost., art. 24). » 54

N. 121. Ordinanza del tribunale per i minorenni di Cagliari del 20 gennaio 1997.

Ordinamento penitenziario - Istanza di permesso premio (nella specie da parte di minorenni) - Non concedibilità a detenuto imputato per delitto doloso commesso nei due anni di espiazione della pena (o di altra misura restrittiva) precedenti la commissione del fatto - Lamentata applicabilità del divieto nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali - Ingiustificata parità di trattamento tra detenuti minori e adulti - Compressione del diritto di difesa e della tutela dei minori.

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-ter, sesto comma, in relazione all'art. 79).

(Cost., artt. 3, primo comma, 31, secondo comma, e 24). » 57

N. 122. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Cassino, del 13 gennaio 1997.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Mutamento della persona del pubblico ministero dopo la pronuncia del GUP dell'ordinanza di ammissibilità del rito - Revocabilità del consenso da parte del nuovo pubblico ministero - Omessa previsione - Lesione del principio di indipendenza del giudice.

(C.P.P. 1988, artt. 439 e 440).

(Cost., art. 108). » 60

N. 123. Ordinanza del pretore di Enna del 17 dicembre 1996.

Processo penale - Competenza per materia - Competenza del pretore - Lamentata attribuzione al pretore di competenza per i reati di violenza o minaccia e di resistenza ad un pubblico ufficiale - Disparità di trattamento rispetto ai cittadini imputati di delitti di pari gravità per i quali è stabilita la competenza del tribunale.

[Legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, dir. 12; c.p.p. 1988, art. 7, lett. a), e g)].

(Cost., art. 3). Pag. 61

N. 124. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Piacenza del 24 gennaio 1997.

Reati contro la pubblica amministrazione - Abuso di ufficio - Fatto commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale - Asserita indeterminatezza della fattispecie incriminatrice, non superabile per effetto del previsto dolo specifico, per difetto di elementi oggettivamente verificabili - Conseguente possibilità di inizio del procedimento penale senza previo accertamento della *notitia criminis* - Ipotizzata indebita ingerenza nella sfera della discrezionalità della p.a. - Lesione del principio di legalità e di quello del buon andamento della p.a.

(C.P., art. 323, secondo comma).

(Cost., artt. 25, secondo comma, e 97, primo comma). » 62

N. 125. Ordinanza del pretore di Bergamo dell'8 novembre 1996.

Reati e pene - Reati previdenziali - Omesso versamento di contributi da parte del datore di lavoro - Possibilità di provvedere alla regolarizzazione contributiva al fine di estinguere il reato - Esclusione per il soggetto che abbia perso la capacità patrimoniale o la rappresentanza della persona giuridica inadempiente (a causa di fallimento, avvicendamento nelle cariche sociali, liquidazione della società) - Irragionevolezza - Lesione del principio della personalità della responsabilità penale.

(D.-L. 24 settembre 1996, n. 499, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 27). » 64

N. 126. Ordinanza del pretore di Enna del 3 ottobre 1996.

Processo penale - Competenza per materia - Competenza del pretore - Lamentata previsione di attribuzione al pretore di competenza per il reato di violazione di domicilio aggravata - Disparità di trattamento rispetto ai cittadini imputati di delitti di pari gravità per i quali è stabilita la competenza del tribunale.

[Legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, dir. 12; c.p.p. 1988, art. 7, lett. i)].

(Cost., art. 3). » 66

N. 127. Ordinanza del pretore di Torino del 23 gennaio 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento del rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Incidenza sul diritto di azione in giudizio.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 183).

(Cost., art. 24, primo comma). » 67

N. 128. Ordinanza del tribunale di Camerino del 4 febbraio 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione del pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria incidenza sul diritto di azione in giudizio e sulla garanzia previdenziale.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 181, 182, 183 e 184).

[Cost., artt. 3, 24 e 138 (*recte*: 38)]. Pag. 69

N. 129. Ordinanza del tribunale di Camerino del 4 febbraio 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione del pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria incidenza sul diritto di azione in giudizio e sulla garanzia previdenziale.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 181, 182, 183 e 184).

(Cost., artt. 3, 24 e 138 (*recte*: 38)]. » 70

N. 130. Ordinanza del tribunale di Camerino del 4 febbraio 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione del pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria incidenza sul diritto di azione in giudizio e sulla garanzia previdenziale.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 181, 182, 183 e 184).

[Cost., artt. 3, 24 e 138 (*recte*: 38)]. » 70

N. 131. Ordinanza del tribunale di Lecce del 6 dicembre 1996.

Processo civile - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 - Facoltà per il presidente del tribunale di disporre supplenze *ex art. 105*, regio decreto n. 12 del 1941 - Conseguente possibilità che il collegio giudicante sia composto anche da un vice pretore onorario - Lesione del principio di eguaglianza e del divieto di istituire giudici straordinari o speciali, se non nei limiti imposti dalla Costituzione - Violazione del principio che consente la nomina elettiva di magistrati onorari per le funzioni attribuite ai giudici singoli - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 99/1964.

(Legge 26 novembre 1990, n. 353, art. 90, comma 5, modificato dal d.-l. 18 ottobre 1995, n. 432, art. 9, convertito in legge 20 dicembre 1995, n. 534).

(Cost., artt. 3, 97, 102 e 106). » 71

N. 132. Ordinanza del tribunale di Frosinone del 22 gennaio 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione del pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria - Incidenza sul diritto di azione in giudizio e sulla garanzia previdenziale - Determinazione del tasso di interesse per i crediti succes-

sivi all'entrata in vigore della legge con riferimento all'indice dei prezzi al consumo elaborato dall'ISTAT anziché al tasso legale come previsto per tutti i crediti fruttiferi - Disparità di trattamento di situazioni omogenee ed irrazionalità - Incidenza sul diritto di azione.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 182 e 183).

(Cost., artt. 3 e 24). Pag. 74

N. 133. Ordinanza del tribunale di Torino del 7 novembre 1966.

Processo penale - Codice abrogato - Procedimento per reato di associazione per delinquere - Sopravvenuta separazione del processo per taluno degli associati - Incompatibilità del giudice del dibattimento a giudicare su fatti in ordine ai quali si è già pronunciato con sentenza nei confronti egli altri coimputati del medesimo reato - Omessa previsione - Lesione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Richiesta di estensione dei principi già affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 371/1996.

(C.P.C., art. 61).

(Cost., artt. 3 e 24). » 75

N. 134. Ordinanza della corte d'appello di Bologna del 14 novembre 1996.

Processo penale - Riparazione per ingiusta detenzione - Procedimento - Termine per la proposizione della domanda - Decorrenza, con riguardo all'ipotesi dell'archiviazione, dalla notifica o dalla conoscenza effettiva del provvedimento da parte dell'interessato - Omessa previsione - Adesione del principio di eguaglianza e del diritto alla tutela giurisdizionale.

(C.P.P. 1988, art. 315, comma 1).

(Cost., artt. 3 e 24). » 76

ANNO 1996

N. 864. Ordinanza del pretore di Venezia del 30 novembre 1995.

Edilizia e urbanistica - Costruzioni in zone sottoposte a vincolo paesaggistico dei comuni di Venezia e Chioggia - Concessione in sanatoria - Applicazione dell'istituto del silenzio-assenso nel caso di mancato parere contrario entro un termine determinato - Omessa previsione della «presenza necessaria» nel relativo procedimento del «parere obbligatorio e vincolante dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico» (regione o ente delegato) - Disparità di trattamento di situazioni omogenee - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del paesaggio, di conformità dell'ordinamento italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di imparzialità e buon andamento della p.a., della sfera di competenza regionale in materia di edilizia urbanistica - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 393/1992 e 194/1993.

(Legge 31 maggio 1995, n. 206, art. 1-bis, comma 3; legge 16 aprile 1973, n. 171, art. 5).

(Cost., artt. 3, 9, 10, 11, 32, 97, 117 e 118). Pag. 80

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 65

Sentenza 12-21 marzo 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Ufficiali della Guardia di finanza in servizio permanente effettivo - Trattamento economico - Non consentita individuazione di una corrispondenza delle funzioni dei sottotenenti della Guardia di finanza con quelle degli appartenenti al ruolo dei commissari della Polizia di Stato - Erroneità dei presupposti da parte del giudice *a quo* - Insussistenza di irragionevolezza nella previsione di trattamenti economici differenziati per livelli e funzioni differenti - Non fondatezza.

[Legge 1° aprile 1981, n. 121, art. 43, diciassettesimo comma, e tabella c) allegata come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569].

(Cost., artt. 3 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Renato GRANATA;

Giudici: 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, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) e della tabella c) allegata alla stessa legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121), promosso con ordinanza emessa il 17-31 gennaio 1996 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Siclari Stelio ed altri contro il Ministero delle finanze, iscritta al n. 478 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nell'udienza pubblica del 26 novembre 1996 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Udito l'avvocato Giovanni Rizza per Padula Giovanni ed altri e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso del procedimento promosso con ricorso collettivo, in sede di giurisdizione esclusiva, da parte di un numeroso gruppo di ufficiali in s.p.e. nei gradi di tenente, capitano, maggiore e tenente colonnello della Guardia di finanza, al fine del riconoscimento del trattamento economico spettante alla Polizia di Stato con uguale anzianità e della conseguente condanna del Ministero delle finanze al pagamento dei maggiori importi maturati a titolo di differenze retributive, il tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza del 17-31 gennaio 1996, dopo avere ritenuto manifestamente infondati i profili relativi allo sganciamento della progressione economica da quella di carriera, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) e della tabella *c*) allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121), nella parte in cui non consentono di individuare la corrispondenza delle funzioni dei sottotenenti della Guardia di finanza con quelle degli appartenenti al ruolo dei commissari della Polizia di Stato.

Il giudice *a quo* ritiene di dover aderire alla denuncia di illegittimità costituzionale della norma indicata — formulata in subordine — dai ricorrenti sulla premessa che nel momento in cui l'art. 43, sedicesimo comma, della legge n. 121 del 1981 ha disposto che il trattamento economico previsto per il personale della Polizia di Stato è esteso, oltre che all'Arma dei carabinieri, ai Corpi previsti ai commi primo e secondo dell'art. 16 e che l'equiparazione avviene sulla base della tabella allegata, non avrebbe potuto essere ragionevolmente tralasciato dal legislatore il grado di sottotenente.

In ordine alla rilevanza della questione nel giudizio *a quo* si deduce che l'obliterazione della posizione dei sottotenenti comporta un livellamento verso il basso delle posizioni economiche degli ufficiali inferiori in ragione del fatto che l'equiparazione agli appartenenti al ruolo dei commissari ha quale stadio iniziale il grado di tenente; mentre con l'inserimento del grado pretermesso si determina, almeno nell'assetto retributivo, uno scorrimento in senso verticale degli stessi ricorrenti sebbene nessuno fra essi rivesta il grado di sottotenente.

Quanto alla prospettazione della questione, il giudice *a quo* accomuna sotto l'unico denominatore della irragionevolezza, l'irrazionalità della norma — in relazione all'art. 3 della Costituzione — da un lato, assumendo come *tertium comparationis* unitariamente le norme che espressamente prendono in considerazione il grado di sottotenente mediante l'estensione ad esso dei trattamenti indennitari spettanti ai vice commissari del ruolo dei commissari (artt. 2 della legge 20 marzo 1984, n. 34, e 6 del d.l. 21 settembre 1987, n. 387, convertito in legge 20 novembre 1987, n. 472); dall'altro, prospettando l'irragionevolezza — in relazione all'art. 97 della Costituzione — della stessa disposizione dal momento che si pone in contrasto con il principio di equiparazione di cui all'art. 43, sedicesimo comma, ai sensi del quale il trattamento economico previsto in favore del personale della Polizia di Stato funge da parametro di riferimento, sulla base della tabella allegata, di quello spettante al personale dell'Arma e degli altri Corpi.

L'equiparazione, secondo il giudice remittente, sottintende la previsione di tutte le possibili qualifiche e tutti i possibili gradi dei diversi ordinamenti dal legislatore presi in considerazione, determinandosi, in caso contrario, un ingiustificabile vuoto normativo foriero di discriminazione per la categoria pretermessa e indice sintomatico di violazione del principio di buona amministrazione.

L'ordito argomentativo sul quale si fonda il dubbio di costituzionalità riproduce, secondo la prospettazione del giudice *a quo*, quello con il quale la Corte costituzionale con la sentenza n. 277 del 1991 dichiarava l'illegittimità costituzionale della stessa norma nella parte in cui non includeva le qualifiche di ispettore di Polizia, parametro di riferimento per l'individuazione delle corrispondenti funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri.

2. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituiti i ricorrenti del giudizio *a quo*, i quali hanno concluso per la declaratoria di illegittimità della norma censurata, richiamando integralmente le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, nonché specifici precedenti di giurisprudenza che hanno avuto ad oggetto controverse nelle quali si discuteva sul grado di sottotenente prima della smilitarizzazione (Cons. Stato, sez. IV, 21 settembre 1989, n. 596; Id. sez. IV, 30 novembre 1989, n. 868).

3. — Nell'imminenza dell'udienza i ricorrenti, dopo aver ribadito le ragioni giuridiche che sorreggono la pretesa fatta valere innanzi al giudice remittente, hanno precisato che l'*Pignorantia elenchi* nella quale si traduce il vizio denunciato, è rilevabile da una serie di indici normativi sintomatici: *a)* ai sensi della legge 29 marzo 1956, n. 288 e successive modificazioni, il grado di sottotenente entra a comporre la carriera di sottufficiale (cfr. sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, 21 settembre 1989, n. 596; id. 30 novembre 1989, n. 868); *b)* il grado di sottotenente è stato autonomamente considerato dal legislatore (cfr. artt. 2 della legge 20 marzo 1984, n. 34, e 6 del d.-l. 21 settembre 1987, n. 387, convertito in legge 20 novembre 1987, n. 472); *c)* l'organico del Corpo della Guardia di finanza prevede che le tenenze (primo livello di comando territoriale retto da ufficiale) sono attribuite al comando del tenente o sottotenente (cfr. art. 2, terzo comma, del d.lgs. C.p.S. 5 ottobre 1947, n. 1557).

Sul piano dell'ordinamento organizzativo delle forze di polizia, per effetto dell'obliterazione del grado in discussione, risulta che del tutto arbitrariamente le qualifiche dei commissari corrispondono a quelle di capitano per la seconda qualifica e al maggiore per la terza, benché, ai sensi dell'art. 33 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, solo per la terza e quarta qualifica i commissari svolgono funzioni di indirizzo e coordinamento.

Inoltre, sul piano dell'ordinamento interno, in esito al d.-l. 18 gennaio 1992, n. 9, convertito in legge 28 febbraio 1992, n. 217 (Disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle Forze di polizia) e al d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza) il trattamento retributivo dei tenenti e dei capitani della Guardia di finanza del tutto arbitrariamente coincide con quello che compete ai sottufficiali.

In replica l'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta nel giudizio incidentale, deduce che l'assoluta analogia tra il sistema di reclutamento degli ufficiali in servizio permanente della Guardia di finanza e quello della Polizia di Stato per la nomina a commissario depona nel senso dell'assoluta correttezza della tabella allegata alla legge n. 121 del 1981: il conseguimento del grado di sottotenente del Corpo della Guardia di finanza è correlato alla positiva partecipazione al corso quadriennale di formazione come per la Polizia di Stato, la nomina a vice commissario consegue dopo lo svolgimento del corso quadriennale (art. 8 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 341).

Inoltre, sempre ad avviso dell'Avvocatura, lo scorrimento in senso verticale, seppure nella sola progressione economica, comporta il travolgimento della disciplina della «dirigenza militare» (art. 142 della legge n. 312 del 1980); mentre la perequazione per i trattamenti retributivi degli ufficiali rispetto ai sottufficiali è garantita dalla completa disciplina di settore.

Da ultimo, la normativa indicata dai ricorrenti che prende in considerazione il grado di sottotenente si riferisce ad indennità sganciate dalle specifiche funzioni che il grado ricomprende.

Considerato in diritto

1. — Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione II, con ordinanza del 17-31 gennaio 1996, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 e della tabella c, della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) e della tabella c) allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121), nella parte in cui non consentono di individuare la corrispondenza delle funzioni dei sottotenenti della Guardia di finanza con quelle degli appartenenti al ruolo dei commissari della Polizia di Stato.

Secondo il giudice rimettente, la mancata previsione del grado di sottotenente della Guardia di finanza, stadio iniziale in cui si articola la carriera militare (come ufficiale) del Corpo, oltre a violare il principio di equiparazione del trattamento economico di tutte le forze di polizia, previsto dall'art. 43, sedicesimo comma, della legge n. 121 del 1981, dà vita al vizio di irrazionalità della norma in relazione all'art. 3 della Costituzione, dal momento che altre disposizioni normative — che fungono in modo unitario da *tertium comparationis* — hanno esteso i trattamenti indennitari spettanti al vice commissario del ruolo dei commissari ai sottotenenti (artt. 2 della legge 20 del ruolo dei commissari sottotenenti (artt. 2 della legge 20 marzo 1984, n. 34, e 6 del d.-l. 21 settembre 1987, n. 387, convertito in legge 20 novembre 1987, n. 472).

Inoltre, sotto altro profilo, la norma censurata è altresì affetta, secondo il giudice *a quo*, dal vizio di irragionevolezza in relazione all'art. 97 della Costituzione, poiché l'equiparazione del trattamento economico sottintende la previsione di tutte le possibili qualifiche e di tutti i possibili gradi dei diversi ordinamenti dal legislatore presi in considerazione dal legislatore, non giustificandosi il vuoto normativo conseguente alla pretermissione del grado iniziale della carriera (di ufficiale) della Guardia di finanza, se non come indice sintomatico della violazione del principio di buona amministrazione.

2. — La questione è priva di fondamento.

Preliminarmente, va precisato che la legge 1° aprile 1981, n. 121, oltre a smilitarizzare ed innovare l'assetto del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e di quello della Polizia femminile (peraltro con il loro scioglimento), mediante l'introduzione di una serie di norme organizzative e di un nuovo ordinamento della Polizia di Stato, ha fissato il principio di equiparazione del trattamento economico (art. 43, sedicesimo comma), di tutte le forze di polizia, sia ad ordinamento civile che militare senza distinzione, compresi il Corpo della Guardia di finanza, il Corpo degli agenti di custodia (ora Corpo di polizia penitenziaria) e il Corpo forestale dello Stato.

La equiparazione economica è stata attuata attraverso l'estensione, in via di principio e in modo permanente e generale, del trattamento economico, previsto per il personale della Polizia di Stato (da fissarsi, con esclusione dei dirigenti, sulla base di accordi), all'Arma dei carabinieri e agli altri Corpi suindicati previsti dal primo e secondo comma dell'art. 16 (art. 43, sedicesimo comma).

Nello stesso tempo è stata stabilita (art. 43, diciassettesimo comma, della legge n. 121 del 1981) in forza della tabella allegata alla stessa legge n. 121 — poi sostituita dalla tabella *c*) allegata alla legge 12 agosto 1982, n. 569 — una equiparazione tra gradi e qualifiche del precedente ordinamento della polizia e rispettivamente qualifiche del nuovo ordinamento della Polizia di Stato e gradi del personale delle altre forze di polizia.

La normativa in esame detta nel contempo un nuovo ordinamento della pubblica sicurezza (tale è anzi il titolo della legge), come amministrazione ad ordinamento speciale con organizzazione ripartita a base centrale, nell'ambito del Ministero dell'interno — con attribuzione al Ministro del potere di coordinamento — e periferica, con compiti e funzioni di forza di polizia (art. 1 e seguenti della legge n. 121 del 1981) in materia di ordine e sicurezza pubblica. Ma detta legge, lungi dal perseguire l'intento di modificare (unificandoli) gli ordinamenti delle varie forze di polizia, mantiene invece gli assetti normativi specifici, «fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze» dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza (art. 16, primo comma) e «fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti» del Corpo degli agenti di custodia (ora Corpo della polizia penitenziaria) e del Corpo forestale dello Stato.

Pertanto è rimasta disciplinata dalla preesistente (e differenziata) normativa tutta la parte ordinamentale relativa alle varie Forze di polizia (diverse dalla Polizia di Stato) comprese le modalità di arruolamento nei vari ruoli, le dipendenze, i gradi e le qualifiche, i sistemi di avanzamento, i limiti di età correlati alle rispettive posizioni degli appartenenti alle varie forze di polizia.

Diversamente dalla Polizia di Stato, che ha avuto con la legge n. 121 del 1981 un nuovo assetto e ordinamento a carattere civile (peraltro non esaustivo), per le altre forze di polizia lo stato giuridico del personale e gli aspetti organizzativi e funzionali dei vari corpi, sono stati non solo sottratti all'ambito dispositivo della predetta legge, ma anzi presupposti nelle loro specifiche peculiarità dalla anzidetta nuova normativa, che concerne, per quanto interessa i profili oggetto della questione in esame, unicamente gli aspetti relativi al trattamento economico, come confermato dall'art. 43 e dalla tabella allegata alla legge n. 121 del 1981.

D'altra parte non può negarsi che le funzioni a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, anche se altamente qualificanti, costituiscano soltanto un aspetto dei compiti di polizia, essenziali per la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri (forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza) e concorrenti per la Guardia di finanza («per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica»: art. 16, primo comma, della legge n. 121 del 1981; art. 1, secondo comma, della legge 23 aprile 1959, n. 189, recante «Ordinamento del Corpo della Guardia di finanza»). Invece dette attribuzioni (tutela dell'ordine e sicurezza pubblica) vanno ad integrare una funzione eventuale e concorrente per il Corpo di polizia penitenziaria e per il Corpo forestale dello Stato, che sono altresì forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza

pubblica» (art. 16, secondo comma, della legge n. 121 del 1981). Nello stesso tempo tutte (senza discriminazione) le forze di polizia possono essere utilizzate «anche per il servizio di pubblico soccorso», compito egualmente essenziale per una polizia moderna al servizio dei cittadini (artt. 16, terzo comma e 24, della legge n. 121 del 1981).

Per tutte le forze di polizia, eccetto la Polizia di Stato, sono rimasti invariati i compiti e le funzioni che caratterizzano la specificità di ciascun Corpo e, conseguentemente, l'ordinamento (civile e militare).

In realtà, proprio in considerazione delle diversità ordinamentali delle varie forze di polizia, l'unico aspetto immediatamente unificante della legge n. 121 del 1981 è dato dalla richiamata estensione (automatica e normativa con effetti di rinvio mobile) del trattamento economico del personale della Polizia di Stato agli appartenenti alle altre forze di polizia.

Deve, tuttavia, essere chiarito che questo trattamento economico, previsto con effetto generale per tutte le forze di polizia, subisce (oltre le differenziazioni dipendenti nello stesso sistema dallo svolgimento di funzioni collegate a specifiche indennità) i riflessi sostanziali derivanti dalle diverse forme di progressione nelle qualifiche e nei gradi, anche se l'omogeneizzazione economica era destinata ad affinarsi nel corso del tempo, nell'obiettivo di perseguire l'effettivo equilibrio di trattamenti che presuppone l'eliminazione di differenze o carenze di meccanismi di progressione in taluni ordinamenti.

3. — Occorre inoltre sottolineare che l'unificazione del trattamento economico mediante estensione, alle altre forze di polizia, di quello previsto per la Polizia di Stato è per sua natura generale e non destinato a creare vuoti normativi, integrandosi con la preesistente normativa e con quella sopravvenuta (atteso il carattere del rinvio) per quanto non espressamente disciplinato dalla legge n. 121 del 1981 e successive integrazioni.

4. — Sotto altro profilo, in un'ottica più aderente alla questione dedotta all'esame, è necessario sottolineare ulteriormente che per la Guardia di finanza parte integrante delle forze armate dello Stato e della forza pubblica, alle dirette dipendenze del Ministro delle finanze (art. 1 della legge 23 aprile 1959, n. 189), con compiti primari individuati essenzialmente nell'attività di prevenzione e repressione delle evasioni e delle violazioni finanziarie (in senso ampio comprendente l'ambito tributario statale), di vigilanza in mare per fini di polizia finanziaria, nonché nei limiti stabiliti dalle singole leggi, sull'applicazione delle disposizioni di interesse politico-economico, sono previsti correlati poteri di indagine e di controllo (potere di accesso, di richieste di notizie e di verifiche fiscali), come attività indispensabile di amministrazione tributaria intesa all'acquisizione (istruttoria) di tutti gli elementi utili alla successiva determinazione del debito di imposta e delle eventuali conseguenti sanzioni, con carattere strumentale rispetto al provvedimento di accertamento attribuito alla competenza degli uffici finanziari.

Tali funzioni peculiari (rispetto alle altre forze di polizia) caratterizzano, anche sotto il profilo organizzativo, la struttura, la configurazione e la preparazione attitudinale come forza di polizia ad ordinamento militare, in una valutazione compiuta dal legislatore di necessaria corrispondenza, per il buon andamento, tra compiti, poteri coercitivi ed ordinamento (aspetti riuniti in una inseparabile connessione e interdipendenza) in uno dei settori più delicati nell'attuale configurazione dello Stato, quale quello della polizia in campo finanziario-tributario; ciò risulta in modo più appariscente e storicamente primigenio per i compiti di vigilanza dei confini e di prevenzione e repressione del contrabbando.

Il che impone una selezione attitudinale, una preparazione e una formazione professionale corrispondente ai compiti, alle funzioni peculiari della Guardia di finanza e al correlativo tipo di ordinamento militare (sul carattere «intrinsecamente militare» del Corpo della Guardia di finanza, v. sentenza n. 30 del 1997).

Proprio con riferimento alle anzidette esigenze, nel sistema normale di accesso al ruolo ufficiali in s.p.e. della Guardia di finanza, il grado iniziale di sottotenente, più che contraddistinguere il tipo di mansioni esercitate, si riconnette ordinariamente ad un particolare *status*, conseguente alla partecipazione, nell'ambito del corso quadriennale di formazione presso l'Accademia della Guardia di finanza, ad un periodo di corso di applicazione, decorrente, ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge 29 maggio 1967, n. 371 (Disposizioni sul reclutamento degli ufficiali in servizio permanente della Guardia di finanza), dall'inizio del secondo biennio del corso.

Agli allievi del corso di formazione, articolato in due bienni, in esito al positivo superamento del primo biennio, viene attribuito il grado di sottotenente.

Infatti, secondo la scansione tipica che tradizionalmente contraddistingue il reclutamento degli ufficiali in s.p.e. delle forze armate, solo al termine del corso quadriennale, dopo aver superato il corso d'applicazione e quindi acquisito il livello di preparazione superiore (paragonabile a quello necessario per il conseguimento del diploma di laurea), l'ufficiale viene promosso al grado di tenente (cfr. art. 64 della legge 12 novembre 1955, n. 1137, recante

«Avanzamento degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica», applicabile agli ufficiali della Guardia di finanza in base al disposto dell'art. 1 della legge 24 ottobre 1966, n. 887, recante «Avanzamento degli ufficiali della Guardia di finanza», salve le successive norme speciali per la Guardia di finanza).

Del resto, su un piano più generale, deve essere posto in rilievo che nell'ordinamento militare il grado di tenente è previsto normalmente come grado iniziale per quei ruoli di ufficiale in s.p.e. per i quali viene richiesto come requisito di accesso il possesso di laurea specifica (v., ad es., ruolo del servizio sanitario dell'Esercito, ufficiali medici, ufficiali chimici farmacisti; ruolo del servizio di commissariato, ufficiali commissari; ruolo del servizio veterinario; ruolo medici del Corpo sanitario della Marina).

5. — Sulla base delle predette considerazioni risulta non in termini il richiamo alla sentenza n. 277 del 1991 della Corte, avente ad oggetto la mancata individuazione nella tabella di cui si discute della qualifica di ispettore di polizia, che doveva costituire, nel presupposto di omologia di funzioni espletate dai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, il parametro di riferimento per il trattamento economico di questi ultimi: si disputava infatti sulla «equiparazione ai soli fini del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, senza alcuna incidenza sull'ordinamento della loro carriera».

La sentenza invocata si basava sul principio della tendenziale corrispondenza del trattamento economico al tipo di funzioni esercitate, cui doveva uniformarsi la tabella di equiparazione in base al «criterio funzionale, perché il solo idoneo a rendere omogeneo, sotto il denominatore comune delle funzioni, il trattamento economico del personale inquadrato nei rispettivi apparati secondo articolazioni diverse». Ma la ragione della dichiarata illegittimità costituzionale, contenuta nella citata sentenza, era stata ripetutamente collegata alla «irragionevolezza dell'esclusione dalla tabella delle qualifiche degli ispettori di polizia e conseguentemente della avvenuta equiparazione retributiva di tutti i gradi dei sottufficiali dei carabinieri soltanto al ruolo dei sovrintendenti di polizia perché, non risultando che ciò sia avvenuto sulla base di un criterio collegato alla corrispondenza delle funzioni, va ravvisata un'infondata contraddizione tra la norma (art. 43, diciassettesimo comma, della legge n. 121 del 1981) che rinvia alla tabella e quest'ultima, che non risponde allo scopo per cui è prevista».

Questa Corte aveva sottolineato che la tabella risultava «compilata in modo tale da non permettere di stabilire, anche a causa delle omissioni prima ricordate, se l'esclusione delle qualifiche degli ispettori dalla comparazione con i gradi dei sottufficiali dei carabinieri sia avvenuta in ragione di una effettiva specificità delle funzioni connesse a quelle qualifiche perché ritenute non assimilabili a quelle dei predetti sottufficiali».

D'altro canto, caratterizzante la posizione dei sottufficiali dei carabinieri (a parte la tradizionale unitarietà delle funzioni di polizia di sicurezza) era la precedente equiparazione di gradi, cui seguiva una comparazione di funzioni. Infatti la normativa esistente prima dell'entrata in vigore della legge del 1981, assicurava la corrispondenza del trattamento economico degli appartenenti al corpo delle guardie di pubblica sicurezza in base ad un parametro omogeneo, costituito dai gradi militari, in cui ciascuna forza si articolava, mentre la legge n. 121 del 1981 prevede ruoli (agenti, assistenti, sovrintendenti, ispettori, commissari e dirigenti), ciascuno caratterizzato dal tipo di mansioni o di funzioni.

Nel giudizio in cui è stata emessa la richiamata sentenza n. 277 del 1991 si richiedeva alla Corte un intervento duplice: «da un canto, di carattere caducatorio nei confronti della nota in calce alla tabella, così eliminando dall'ordinamento la dichiarazione di non corrispondenza che vi si legge; e dall'altro, di carattere additivo (non ritenuto ammissibile dalla Corte) per effetto del quale, in seguito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della mancata equiparazione economica», gli interessati avrebbero potuto conseguire il trattamento economico superiore.

L'anzidetta sentenza riteneva necessarie «ulteriori specifiche valutazioni relative alla comparazione delle mansioni dei sottufficiali dei carabinieri e di quelle dei sovrintendenti e ispettori della Polizia di Stato», mentre solo sulla base della giurisprudenza amministrativa è stato ritenuto che, per effetto della pronuncia di illegittimità costituzionale, fosse venuto a riespandersi il principio di equiparazione secondo omogeneità di funzioni, sempre con riferimento alle due forze di polizia in esame. In sede di conversione del d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216, è stato fatto valere il principio di omogeneizzazione anche per il personale delle corrispondenti categorie delle altre forze di polizia, compresa la Guardia di finanza (sentenza n. 455 del 1993).

6. — Invece, la questione oggetto di esame in questa sede non può coinvolgere il profilo funzionale, dato che il sottotenente in s.p.e. della Guardia di finanza, grado iniziale che (nel reclutamento normale) si consegue dopo il primo biennio del corso di formazione, ordinariamente è tenuto a svolgere compiti di studio e di addestramento,

con livello di funzioni e grado che non si diversifica dal precedente assetto di equiparazione di trattamento economico di livello certamente inferiore a quello dei tenenti (equiparati a commissari di prima qualifica, ora vice commissari).

Sul piano della comparazione con il ruolo della Polizia di Stato deve, inoltre, essere precisato che la qualifica di «commissario 1ª qualifica» (vice-commissario della Polizia di Stato), prevista dalla tabella c) della legge n. 121 del 1981, del 1981, si raggiunge attraverso due vie: la prima presuppone l'esito positivo del concorso per il quale è necessario il possesso del diploma di laurea ed il successivo superamento del corso di formazione della durata di nove mesi (artt. 55 e 56 della legge n. 121 del 1981). La seconda, alternativamente (anche se, di fatto, in tempo recente non sono state indette nuove procedure) presuppone, dopo il superamento del concorso di ammissione (distinto dal precedente) per chi è in possesso del diploma di maturità, la frequenza del corso quadriennale presso l'Istituto superiore di Polizia (finalizzato al conseguimento di laurea) ed il successivo corso di formazione della durata di nove mesi, solo al termine del quale vi è la nomina a «vice commissario».

Per questa seconda modalità di accesso alla carriera, al termine del primo biennio gli allievi, superati gli esami ed ottenuto il giudizio di idoneità, conseguono, in forza dell'art. 13 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. n. 341, la nomina ad aspiranti vice-commissari, ai quali possono essere equiparati i sottotenenti della Guardia di finanza frequentatori del secondo biennio presso l'Accademia, accomunati dal normale svolgimento di compiti di studio e di addestramento.

7. — In definitiva l'ordinanza del giudice *a quo* parte da un erroneo presupposto, cioè che il livello del grado iniziale di ufficiale in s.p.e. e di funzioni direttive nelle forze di polizia debba coincidere ed attestarsi al grado di tenente, con un conseguente scorrimento, e non tiene conto delle diverse modalità di accesso, qualità e titoli richiesti dalla legge secondo i singoli ordinamenti (e in taluni casi anche nell'ambito dello stesso Corpo di polizia), basate su requisiti attitudinali e modi di formazione e addestramento differenti.

È evidente che il sottotenente della Guardia di finanza non poteva essere inserito nel quadro retributivo di equiparazione sullo stesso piano del commissario 1ª qualifica, al quale invece veniva (ed è) equiparato il tenente (che consegue tale grado dopo il superamento del secondo biennio: con l'inizio del corso di applicazione).

Nello stesso tempo non può mancare di rilevare che lo *status* di aspirante vice commissario, allievo che attende a compiti di studio ed addestramento professionale, corrisponde a quello del grado di sottotenente della Guardia di finanza.

Né tantomeno sarebbe ipotizzabile per la Guardia di finanza uno scorrimento in senso verticale, anche se nella sola progressione del trattamento economico, nel grado di tenente, di capitano e di maggiore della Guardia di finanza, sia perché in contrasto con l'assetto normativo (tabellare) testuale, sia perché si produrrebbe una ingiustificata perturbazione dei livelli e della disciplina della «dirigenza», con un ingiustificato innalzamento di un livello e alterazione di un preesistente e necessario equilibrio normativo ed economico dell'intero settore civile e militare.

Giova a questo riguardo sottolineare la crescente preoccupazione del legislatore di non alterare equilibri tra i vari ordinamenti militari, tanto da procedere contestualmente, anche se con separati atti, alla determinazione dei diversi trattamenti economici (v. d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, recante «Procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale di Polizia e delle Forze armate», emanato in attuazione della legge 29 aprile 1995, n. 130 e dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216 e i recenti d.P.R. 10 maggio 1996, nn. 359 e 360).

8. — La mancata menzione del sottotenente in tabella non deriva da una sorta di «ignoranza» della previsione normativa del livello, né tantomeno da una irragionevole esclusione (in questo consiste una delle differenze con la fattispecie dei sottufficiali di cui alla sentenza n. 277 del 1991), ma dalla consapevolezza di salvaguardare la situazione preesistente (confermando le diversità ordinamentali) e, al contempo, di preservare la normativa che consentiva di determinare autonomamente il trattamento economico e la corrispondenza con l'omologo livello della Polizia, anch'esso non menzionato in tabella, senza alcun contrasto con il principio di equiparazione (art. 43, sedicesimo comma, della legge n. 121 del 1981).

Del resto il principio di equiparazione del trattamento economico nel settore, la cui normativa dettata per la Polizia di Stato assume, anche alla luce della legislazione successiva alla legge n. 121 del 1981, il carattere di normativa generale per tutte le forze di polizia, è idoneo come tale a coprire ogni eventuale vuoto normativo.

Una valutazione comparativa dell'assetto dei corpi di polizia, ad ulteriore dimostrazione delle peculiarità di ciascun ordinamento nella fondamentale omogeneità di trattamento economico, porta a mettere in rilievo che il periodo di servizio con il grado di sottotenente (o equiparato) è ormai (dopo un'iniziale incertezza interpretativa) considerato dalla giurisprudenza computabile ai fini del particolare beneficio di attribuzione di trattamento

esclusivamente economico rispettivamente di primo dirigente (15 anni senza demerito nel ruolo) e di dirigente superiore (25 anni), da ritenersi applicabile a tutte le forze di polizia. Ciò anche se il personale che accede al concorso in base a laurea si trova ad entrare nel Corpo con ritardo rispetto a quello proveniente da accademia.

9. — Venendo specificamente ai particolari profili di incostituzionalità accomunati dal giudice rimettente sotto il denominatore dell'irragionevolezza, occorre rilevare che non è configurabile violazione dell'art. 3 della Costituzione per il fatto che il grado di sottotenente sia stato preso in considerazione dal legislatore con altre disposizioni che estendono o assimilano specifici trattamenti economici spettanti ai vice commissari del ruolo dei commissari.

Dette previsioni, di cui agli artt. 2, sesto comma, della legge 20 marzo 1984, n. 34 e 6 del d.-l. 21 settembre 1987, n. 387, convertito in legge 20 novembre 1987, n. 472, riguardano l'indennità pensionabile, che ha sostituito l'indennità per servizio di istituto disciplinata dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1054, nonché l'assegno personale di funzione previsto dall'art. 143 della legge 11 luglio 1980, n. 312, cioè non già il trattamento economico complessivo, ma la corresponsione di emolumenti che possono prescindere dalle mansioni specifiche esercitate, essendo riconducibili ad altri presupposti come la mera anzianità di servizio.

D'altro canto non è affatto irrazionale che nell'ambito del pubblico impiego determinate voci retributive o indennità particolari vengano fissate dal legislatore in maniera uniforme per personale appartenente a livelli differenti, purché ovviamente non vi siano appiattimenti retributivi complessivi.

Infatti una medesima indennità (di eguale ammontare lordo) può essere prevista per il personale di diversa qualifica e grado, anche se appartenente a ruoli diversi (cfr. da ultimo, artt. 4 e 37 del d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395).

Quanto al preteso carattere discriminatorio della norma che pretermette il grado di sottotenente della Guardia di finanza, va anzitutto considerato che è l'intero livello corrispondente a sottotenente, compreso quello ora denominato aspirante vice commissario, a non essere menzionato, sicché non sussiste alcuna sperequazione, sotto tale profilo, in pregiudizio della Guardia di finanza.

Del resto, come già sottolineato, non esiste un vuoto normativo, né è ravvisabile alcuna irragionevolezza nella previsione di trattamenti economici differenziati rispetto a livelli e funzioni differenti, mentre non si può ravvisare un difetto di razionalità in trattamenti diversi nelle fasi di formazione iniziale, caratterizzate da prevalenza di attività di studio e specializzazione professionale e a seconda dei relativi livelli.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) e della tabella c) allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 66

*Sentenza 12-21 marzo 1997***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Giudice che si sia pronunciato in merito al sequestro preventivo di cose pertinenti al reato - Misura adottata in qualità di giudice per le indagini preliminari o conferma da parte di giudice componente del tribunale del riesame - Inesattezza dei presupposti interpretativi da parte del giudice *a quo* - Profonde differenze tra la disciplina delle misure cautelari reali e quella prevista per le misure cautelari personali - Riferimento alla sentenza della Corte n. 48/1994 e alle ordinanze nn. 176 e 229 del 1994 - Non fondatezza.

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

(Cost., artt. 3 o 3, primo comma, 24 o 24, primo e secondo comma, 25 e 10).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Renato GRANATA;

Giudici: 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, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1 o comma 2, del codice di procedura penale, promossi con ordinanze emesse il 7 novembre 1995 dal tribunale di Siena, il 26 settembre 1995 dal pretore di Savona, sezione distaccata di Albenga, ed il 10 giugno 1996 dalla Corte d'appello di Ancona, rispettivamente iscritte al n. 922 del registro ordinanze 1995 ed ai nn. 228 e 936 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 2, 12 e 40, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 27 novembre 1996 il giudice relatore Cesare Mirabelli.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento penale promosso con l'imputazione di bancarotta, il tribunale di Siena, con ordinanza emessa il 7 novembre 1995 (reg. ord. n. 922 del 1995), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice del riesame che si sia pronunciato in materia di misure cautelari reali.

La soluzione del dubbio di legittimità costituzionale è prospettata come rilevante nel giudizio principale, giacché un componente del collegio giudicante aveva presieduto il tribunale che, in sede di riesame del provvedimento cautelare adottato dal giudice per le indagini preliminari, aveva confermato il sequestro preventivo di un immobile compreso tra i beni che, secondo l'accusa, sarebbero stati distratti dai falliti.

Il tribunale sottolinea che la prova della responsabilità penale dell'imputato si forma nel dibattimento, nel quale il giudice ha la piena cognizione dei fatti. Lo stesso giudice, se ha in precedenza espresso una valutazione di merito sulla base degli elementi probatori di cui disponeva per decidere su di una misura cautelare reale, non potrebbe pronunciarsi nel dibattimento, perché avrebbe già valutato la responsabilità degli allora indagati, quando ha affermato la sussistenza nei loro confronti di gravi indizi di colpevolezza.

Ad avviso del giudice rimettente, nell'ipotesi di misure cautelari reali si determinerebbe la stessa incompatibilità per il giudizio di merito del giudice che ha adottato provvedimenti cautelari personali; incompatibilità la cui mancata inclusione tra le cause che impediscono al giudice di partecipare al giudizio (art. 34 cod. proc. pen.) è stata già dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 432 del 1995).

2. — Con ordinanza emessa il 26 settembre 1995 (reg. ord. n. 228 del 1996), nel corso di un procedimento penale nel quale, prima del dibattimento, aveva disposto, quale giudice per le indagini preliminari, il sequestro preventivo di una imbarcazione che costituiva il provento del reato di truffa contestato agli imputati, il pretore di Savona — sezione distaccata di Albenga — ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 101 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice per le indagini preliminari che abbia applicato nei confronti dell'imputato, successivamente citato a giudizio, il sequestro preventivo di cose pertinenti al reato.

Il pretore ritiene che questa misura cautelare reale implichi un giudizio indiziario sulla plausibilità e sulla fondatezza dell'ipotesi accusatoria, analogo a quello che viene formulato per disporre misure cautelari personali. L'adozione del sequestro preventivo richiederebbe, difatti, un apprezzamento di merito sulla responsabilità della persona nei cui confronti viene emesso il provvedimento. Se ne desume che la valutazione nel giudizio dibattimentale della responsabilità dell'imputato potrebbe essere o apparire condizionata dalla naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto dal giudice in altri momenti decisionali dello stesso procedimento. Ciò determinerebbe un contrasto con i principi costituzionali che si collegano alla garanzia del giusto processo (artt. 24 e 101 della Costituzione).

3. — Con ordinanza emessa il 10 giugno 1996 (reg. ord. n. 936 del 1996), anche la Corte d'appello di Ancona ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità per il giudizio del giudice che, quale componente del tribunale del riesame, si sia pronunciato su di un sequestro preventivo nei confronti dell'imputato.

La Corte d'appello, premesso che due suoi componenti avevano composto il collegio del tribunale che in sede di riesame aveva confermato la misura cautelare reale del sequestro preventivo, emessa nei confronti dell'imputato, richiama i principi che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità per il giudizio del giudice che, quale componente del tribunale del riesame o di appello, si fosse pronunciato su di una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato (sentenza n. 131 del 1996). Ad avviso del giudice rimettente, le stesse ragioni di incompatibilità varrebbero per il giudice che si sia pronunciato su misure cautelari reali, quali il sequestro preventivo, giacché anche l'accertamento che si tratta di cosa pertinente al reato o di cui è consentita la confisca comporterebbe una valutazione di merito sulla probabile colpevolezza dell'imputato. L'omessa previsione dell'incompatibilità per il giudizio del giudice che si è pronunciato su misure cautelari reali violerebbe il principio di ragionevolezza e di eguaglianza (art. 3, primo comma, della Costituzione), oltre che il diritto di difesa e la garanzia di un giusto processo affidato alla decisione di un giudice imparziale (art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione). Il giudizio sulla responsabilità penale dell'imputato potrebbe, difatti, essere condizionato dalla tendenza a mantenere il giudizio già espresso in sede cautelare.

Considerato in diritto

1. — Le questioni di legittimità costituzionale investono la disciplina dell'incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento, che non comprende tra i casi nei quali il giudice non può partecipare al giudizio, elencati nell'art. 34 cod. proc. pen., anche quello del giudice il quale, prima del dibattimento, si sia pronunciato in merito al sequestro preventivo di cose pertinenti al reato, adottando questa misura quale giudice per le indagini preliminari o confermandola quale componente del tribunale del riesame.

Il pretore di Savona, sezione distaccata di Albenga, per la prima di queste due ipotesi, il tribunale di Siena e la Corte d'appello di Ancona, per la seconda di esse, ritengono che anche nel caso di sequestro preventivo — previsto quando vi sia pericolo che la disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravarne o protrarne le conseguenze ovvero agevolare la commissione di altri reati, ed altresì quando sia consentita la confisca (art. 321 cod. proc. pen.) — il giudice che adotta o conferma il provvedimento cautelare reale esprima una valutazione di merito analoga a quella che viene formulata quando sono adottate o confermate misure cautelari personali. In entrambi i casi sussisterebbe un eguale rischio che, nel giudicare del merito, il giudice possa apparire condizionato da valutazioni in precedenza espresse, con pregiudizio dell'imparzialità ed obiettività della decisione. Se ne desume che verrebbero lesi i principi costituzionali che si collegano alla garanzia del giusto processo e del diritto di difesa (artt. 24, 25 e 101 della Costituzione). Inoltre non sarebbe ragionevole, e contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, una disciplina differenziata delle incompatibilità, a seconda che il giudice abbia in precedenza adottato una misura cautelare reale o, invece, personale.

2. — Le questioni di legittimità costituzionale, tutte relative alla disciplina dell'incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento, sono connesse e possono essere definite con unica pronuncia.

3. — Le questioni non sono fondate.

Il presupposto dal quale prendono le mosse i dubbi di legittimità costituzionale consiste nella ritenuta piena assimilabilità della disciplina delle misure cautelari reali a quella prevista per le misure cautelari personali. Tale assimilazione si fonda sull'affermazione che in entrambi i casi verrebbero formulati dal giudice che adotta o che conferma la misura cautelare, reale o personale, un eguale giudizio sulla fondatezza dell'accusa e la medesima valutazione prognostica sulla responsabilità dell'imputato.

Questo presupposto interpretativo è inesatto, giacché, pur in presenza di elementi comuni, sussistono profonde differenze nella disciplina dei due tipi di misura cautelare.

Per quelle reali, la Corte ha già avuto occasione di rilevare (sentenza n. 48 del 1994) che il nuovo codice di rito ha ommesso di operare un rinvio alle disposizioni generali relative alle misure cautelari personali, tra le quali sono comprese le condizioni generali per l'adozione dei provvedimenti che limitano la libertà della persona e che richiedono la sussistenza di «gravi indizi di colpevolezza», oltre che l'assenza di cause di giustificazione, di non punibilità o di estinzione del reato o della pena (art. 273 cod. proc. pen.).

Al contrario, le misure cautelari reali sono per loro natura attinenti a beni o cose pertinenti al reato, la cui libera disponibilità può costituire situazione di pericolo; le stesse possono, pertanto, prescindere da qualsiasi profilo di colpevolezza (sentenza n. 48 del 1994; ordinanze nn. 176 e 229 del 1994).

Manca, dunque, nell'adozione o nella conferma delle misure cautelari reali, quella incisiva valutazione prognostica sulla responsabilità dell'imputato, basata sui gravi indizi di colpevolezza, che potrebbe rendere, o far apparire, condizionato il successivo giudizio di merito da parte dello stesso giudice, così da violare le garanzie che si collegano al principio del giusto processo.

Né vi è, per le due diverse misure cautelari, personali o reali, una identità di presupposti in ordine alla valutazione rimessa al giudice tale da comportare una identica disciplina quanto all'incompatibilità del giudice.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1 o comma 2, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3 o 3, primo comma, 24 o 24, primo e secondo comma, 25 e 101 della Costituzione, dal tribunale di Siena, dal pretore di Savona, sezione distaccata di Albenga, e dalla Corte d'appello di Ancona con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0284

N. 67

Sentenza 12-21 marzo 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Parchi - Regione Toscana - Parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli - Soppressione dei relativi consorzi e istituzione degli enti parco - Rilascio del nulla osta dell'ente parco in luogo delle autorizzazioni previste dalla normativa statale per gli interventi in zone sottoposte a vincoli paesaggistici - sottrazione alla disciplina delle aree protette - Esigenza di una corretta interpretazione del sistema normativo vigente teso ad uno snellimento dell'azione amministrativa e lungi dall'alterare il meccanismo sanzionatorio di cui alle norme vigenti - Non fondatezza.

(Legge regione Toscana 16 marzo 1994, n. 24, art. 20, comma 2).

(Cost., art. 117).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Renato GRANATA;

Giudici: dott. 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, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi), promosso con ordinanza emessa il 18 settembre 1995

dal pretore di Grosseto nel procedimento penale a carico di Vellutini Andrea ed altro iscritta al n. 267 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di intervento della regione Toscana;

Udito nella camera di consiglio del 27 novembre 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento penale a carico di Vellutini Andrea e Cappuccini Claudio — imputati, tra l'altro, del reato di cui agli artt. 110 del codice penale, 1-*sexies* della legge 8 agosto 1985, n. 431, in relazione all'art. 82, quinto comma, lettere *b*), *f*) e *g*) del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 — il pretore di Grosseto, con ordinanza del 18 settembre 1995, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi).

Il giudice *a quo* sostiene che la norma regionale impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), determinando una violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto, nel prevedere che il rilascio del nulla-osta dell'Ente parco tiene luogo delle autorizzazioni previste dalla normativa statale per gli interventi in zone sottoposte a vincoli paesaggistici (leggi 29 giugno 1939, n. 1497 e 8 agosto 1985, n. 431) ed idrogeologici (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267), verrebbe di fatto a depenalizzare un comportamento sanzionato da leggi statali.

La censura di incostituzionalità è, secondo il pretore di Grosseto, tanto più evidente in quanto la norma impugnata, pur richiamando l'art. 13 della citata legge n. 394 del 1991, si risolve in un sostanziale aggiramento della normativa statale, poiché il nulla-osta, per sua stessa natura, è funzionale all'emanazione di un successivo provvedimento, ma non può mai sostituirlo. È evidente, invece, che consentire al nulla-osta rilasciato dall'Ente parco di tener luogo delle autorizzazioni previste dalle leggi statali, finirebbe col permettere alle regioni di sottrarsi alle finalità di cui alla legge quadro sulle aree protette, legge che ha inteso conferire allo Stato una serie di poteri, proprio allo scopo di garantire una disciplina uniforme delle aree in questione.

2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita la regione Toscana, con apposita comparsa, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal pretore di Grosseto venga dichiarata infondata.

In prossimità dell'udienza la regione ha presentato una memoria, nella quale si insiste nelle precedenti conclusioni.

Rileva in particolare che non vi è alcun contrasto tra la norma impugnata e l'art. 13 della legge n. 394 del 1991, perché questa norma si limita a prevedere l'obbligatorietà del nulla-osta dell'Ente parco, principio che la legge regionale non fa che ribadire, richiamando espressamente la norma statale. E d'altronde, tenendo presente che il rilascio delle autorizzazioni per gli interventi in zone soggette a vincolo paesaggistico deve ritenersi atto di competenza regionale, è pienamente legittimo il fatto che la regione Toscana, nell'esercizio dei propri poteri, abbia accentrato in un solo organo, ossia l'Ente parco, il potere di concedere il nulla-osta e di procedere anche alle necessarie valutazioni in materia idrogeologica e paesaggistica. Ad avviso della regione, in altre parole, la normativa impugnata non ha eliminato il controllo di compatibilità tra gli interventi richiesti e la tutela ambientale, ma si è limitata a riunificare presso un solo organo, in un lodevole intento di snellimento dell'azione amministrativa, la concessione del nulla-osta e la valutazione di impatto ambientale. Tale concentrazione, d'altra parte, non lede alcuna competenza funzionale degli enti locali, poiché si tratta di una materia propria della regione, che ha, quindi, il potere di disciplinarla in piena autonomia.

Considerato in diritto

1. — Viene sottoposta all'esame di questa Corte la questione se l'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi), nella parte in cui prevede che il rilascio del nulla-osta dell'Ente parco tenga luogo delle autorizzazioni previste dalla normativa statale per gli interventi in zone sottoposte a vincoli paesaggistici (leggi 29 giugno 1939, n. 1497 e 8 agosto 1985, n. 431) ed idrogeologici (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267), sia in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, con

riferimento all'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, in quanto consente alla regione Toscana di sottrarsi all'uniforme disciplina delle aree protette (trattandosi di materia per la quale la regione ha competenza concorrente) e, in concreto, depenalizza un fatto previsto come reato dalla legge statale.

2. — Il giudice rimettente osserva che molteplici sono le conseguenze che discendono dalla risoluzione del dubbio relativo alla legittimità dell'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24, in forza del quale il nulla-osta dell'Ente parco «tiene luogo, in deroga alle competenze di cui alle vigenti disposizioni, dell'autorizzazione» per interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico ed a vincolo paesaggistico. Tale norma contrasterebbe con l'art. 13 della legge-quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette, che riconosce all'Ente parco solo il potere di adottare il nulla-osta (figura di atto amministrativo che interviene in un procedimento in vista dell'emanazione di un provvedimento), e non anche il potere (spettante ad altra autorità) di autorizzare interventi in zone soggette a vincoli idrogeologici o paesaggistici. In tale contrasto il giudice rimettente ravvisa una violazione dell'art. 117 della Costituzione, che consente alle regioni di emanare nella specifica materia norme legislative soltanto «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

3. — La questione non è fondata.

Va premesso che nel vigente ordinamento (art. 69 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) sono state «trasferite» alle regioni le funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, e sono state «delegate» le funzioni per la protezione delle bellezze naturali (art. 82 dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977); quest'ultima norma prevede un potere concorrente dello Stato, dovendo le regioni comunicare la concessione o il diniego di autorizzazione al Ministro per i beni culturali e ambientali, il quale può esercitare un potere di sostituzione o di annullamento.

Deve inoltre considerarsi che l'art. 13 della legge-quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394) distingue l'atto di concessione o autorizzazione dal preventivo nulla-osta dell'Ente parco, ma con riguardo alle aree naturali protette nazionali (Titolo II della legge) e non per le aree naturali protette regionali (Titolo III).

Per queste ultime le regioni sono competenti ad istituire parchi e riserve naturali, a stabilirne le misure di salvaguardia e ad indicare tutti gli elementi del piano; e questo piano ha valore «anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello» (art. 25). Va infine rilevato che l'esercizio di dette competenze della regione può essere svolto, secondo la scelta dei più opportuni modelli organizzativi, da enti che, pur esterni all'organizzazione degli uffici regionali, non possono tuttavia ritenersi estranei alla competenza ed alla struttura regionale.

4. — La regione Toscana, nell'istituire e disciplinare, con la legge 16 marzo 1994, n. 24, gli Enti parco ivi indicati, pur richiamandosi espressamente con riguardo a queste aree protette all'art. 13 della citata legge quadro (che prevede la contemporanea presenza del nulla-osta e dell'atto di autorizzazione), ha tuttavia voluto escludere tale duplicità formale «solo nel caso in cui (il nulla-osta) sia stato espressamente rilasciato e non si sia determinato per decorrenza dei termini». Ha conseguenzialmente stabilito che, in quel caso, il nulla-osta «tiene luogo» dell'autorizzazione per interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico o a vincolo paesaggistico.

Tale disciplina regionale, pur modificando parzialmente il sistema previsto dal cit. art. 13 per i parchi nazionali circa la distinzione fra nulla-osta e autorizzazione, prevede che anche per i parchi regionali continui ad essere necessaria l'autorizzazione e valga la competenza concorrente dello Stato, stabilita in materia dal menzionato art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977.

5. — Ora non si nega che le figure giuridiche dei due atti amministrativi (nulla-osta e autorizzazione) siano distinte per gli aspetti generali e per quelli particolari, nel senso che, mentre il nulla-osta dell'Ente parco verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento, l'impianto o le opere richieste, le autorizzazioni in zone soggette a vincolo idrogeologico o vincolo paesaggistico sono invece intese a tutelare altri interessi attraverso differenti procedimenti. Né si nega che per l'emanazione dei due atti amministrativi possano richiedersi specifiche capacità tecniche di valutazione, per cui di regola essi promanano da organi distinti.

Tuttavia ciò non appare sufficiente ad escludere la possibilità che la funzione di accertare le condizioni per la emanazione dei due atti faccia capo, anche per esigenze di semplificazione, ad uno stesso organo, ritenuto idoneo a compiere tutte le valutazioni necessarie dal soggetto (la regione) titolare dell'una e dell'altra competenza.

Va peraltro sottolineato che, pur se dal punto di vista formale e da quello soggettivo i due atti possono essere unificati, non altrettanto può dirsi dal punto di vista oggettivo; da ciò deriva che l'espressione «tiene luogo» va intesa non nel senso che il semplice nulla-osta limitato alla valutazione della predetta conformità equivalga per ciò solo alle autorizzazioni relative ai vincoli idrogeologico e paesaggistico, bensì nel senso che l'Ente parco è chiamato a compiere contestualmente entrambe le valutazioni, ivi comprese quelle di spettanza della regione. E non

deve ritenersi che questo diverso sistema abbia derogato o limitato il regime sanzionatorio relativamente alle mancanze o ai vizi degli atti richiesti dalla legge. È ovvio, inoltre, che restano fermi gli strumenti e le competenze in relazione alla diversa tutela degli interessi pubblici di altri settori interessati.

Da tanto consegue che l'ulteriore doglianza evidenziata dal giudice *a quo*, ossia quella relativa ad un presunto effetto depenalizzante della norma impugnata — effetto da ritenersi peraltro esorbitante dai poteri normativi della regione — non ha ragion d'essere alla luce della corretta interpretazione del sistema vigente il quale lungi dall'alterare il meccanismo sanzionatorio di cui alle norme vigenti ha soltanto compiuto uno snellimento dell'azione amministrativa, nello spirito dell'art. 97 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi), sollevata dal pretore di Grosseto, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0285

N. 68

Ordinanza 12-21 marzo 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Armi - Limitazioni alla possibilità di detenzione, senza licenza, di collezione di armi comuni da sparo ed armi sportive - Assenza di ogni limitazione alla detenzione delle armi da caccia - Irragionevole differenziazione - Discrezionalità legislativa - Riferimento all'ordinanza della Corte n. 537/1988 - Giustificazione nell'esigenza di consentire ai cacciatori di poter cacciare diversi tipi di selvaggina - Manifesta infondatezza.

(Legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 10, commi sesto, nono e decimo).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Renato GRANATA;

Giudici: prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOSTOSTI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi sesto, nono e decimo, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 1996 dal pretore di Massa, sezione distaccata di Pontremoli, nel procedimento penale a carico di Claps Gaetano, iscritta al n. 266 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 13 novembre 1996 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Ritenuto che il pretore di Massa, sezione distaccata di Pontremoli — nel corso del procedimento penale nei confronti di un soggetto imputato, tra l'altro, del reato di cui all'art. 10, nono comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), per avere detenuto munizioni relative ad una pistola facente parte di una collezione — ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del citato art. 10, nono comma, nonché del sesto e decimo comma del medesimo art. 10;

che, in particolare, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione di cui all'art. 10, sesto comma, nella parte in cui sottopone a limitazioni la possibilità di detenere, senza licenza di collezione, armi comuni da sparo e armi sportive (limite fissato, rispettivamente, in tre e sei armi), mentre non prevede alcuna limitazione alla detenzione delle armi da caccia, sarebbe lesivo dell'art. 3 della Costituzione, in quanto assoggetterebbe la detenzione senza licenza di collezione delle armi comuni da sparo e delle armi sportive, da un lato, e delle armi da caccia, dall'altro, a regimi irragionevolmente differenziati, pur in presenza di un'attitudine offensiva e di un grado di pericolosità che potrebbero non essere affatto differenti in relazione alle concrete caratteristiche delle armi oggetto di detenzione;

che, secondo il remittente, il divieto di detenere il munizionamento delle armi in collezione, sancito dal nono comma dell'art. 10, si tradurrebbe, inoltre, in una sostanziale proibizione di fare uso di tali armi, con violazione dell'art. 42, secondo comma, della Costituzione, in quanto provocherebbe una restrizione delle facoltà connesse al diritto di proprietà, tanto più ingiustificata ed irrazionale se confrontata con l'ampia permissività in materia di armi da caccia;

che, infine, la pena della reclusione da uno a quattro anni e della multa da £. 400.000 a £. 2.000.000 prevista dall'art. 10, decimo comma, per il collezionista che non osservi il divieto di detenzione di munizioni per le armi in collezione, sarebbe, secondo il giudice *a quo*, «eccessiva e sproporzionata rispetto alla pericolosità della condotta incriminata», anche in considerazione del fatto che il possesso abusivo di munizioni da parte di un non collezionista è punito dall'art. 697 cod. pen. solo come contravvenzione e con l'ammenda alternativa all'arresto;

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

Considerato che la previsione di un trattamento differenziato della detenzione delle armi in relazione sia alle qualità delle armi oggetto di detenzione, sia alle finalità della detenzione, rientra nella discrezionalità del legislatore, censurabile da questa Corte solo quando il suo esercizio avvenga in modo irragionevole o arbitrario;

che, in particolare, per quel che riguarda la dedotta violazione del principio della parità di trattamento, da un lato, della detenzione delle armi comuni da sparo e di quelle sportive a fini di collezione, soggetta a limitazioni, e, dall'altro, delle armi da caccia, esente da qualsiasi limite, questa Corte ha già affermato che il diverso regime trova giustificazione nell'esigenza di consentire ai cacciatori di poter cacciare diversi tipi di selvaggina (ordinanza n. 537 del 1988);

che, al contrario, la detenzione di armi comuni da sparo e di armi sportive, in ragione della loro destinazione, ben può subire limitazioni per esigenze di tutela della sicurezza collettiva (ordinanza n. 368 del 1996), senza che le possibilità di difesa o dell'esercizio della attività sportiva, cui la detenzione di tale tipo di armi è preordinata, ne risultino precluse o irragionevolmente comprese;

che la prospettata possibile maggior pericolosità di talune armi da caccia rispetto alle armi comuni da sparo o a quelle sportive non appare idonea ad alterare la valutazione non arbitraria né irragionevole del legislatore circa la opportunità di regolare diversamente, anche per adeguare l'ordinamento interno a quanto previsto dalla direttiva 91/477/CEE, la detenzione delle armi finalizzate all'esercizio della caccia;

che, per quanto riguarda la dedotta violazione dell'art. 42 della Costituzione, la censura appare del pari manifestamente infondata, dal momento che l'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà trova un ragionevole limite nella prioritaria esigenza di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza collettiva e nella particolarità della collezione di armi, che non postula la detenzione anche del munizionamento e l'effettiva possibilità di uso delle stesse, dal momento che non sussistono, per il collezionista, esigenze di difesa personale, di sport o di caccia;

che, infine, anche la censura concernente la determinazione della pena edittale per la detenzione delle munizioni relativa alle armi da collezione appare manifestamente infondata, in quanto le situazioni poste a raffronto dal giudice *a quo* sono differenti e tali da richiedere un trattamento differenziato;

che, infatti, la detenzione delle armi per finalità di collezione è caratterizzata dalla loro non utilizzabilità da parte del detentore, sì che la detenzione delle munizioni, rendendo utilizzabili le armi, fa venir meno addirittura il titolo della detenzione, mentre la detenzione delle armi comuni da sparo e delle armi sportive, entro i limiti nei quali essa è consentita, presuppone proprio la utilizzabilità delle armi, e quindi il possesso del relativo munizionamento, indispensabile per il loro funzionamento;

che, pertanto, la scelta del legislatore di sanzionare differentemente e più severamente la detenzione di munizioni da parte del collezionista rispetto alla detenzione di munizioni per armi comuni da sparo o per armi sportive, da parte del soggetto abilitato alla detenzione di tale tipo di armi, non appare censurabile, in quanto risponde ad un apprezzamento non irragionevole e non arbitrario della maggior gravità della detenzione di munizioni da parte del collezionista;

che, per le considerazioni sopra espresse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi sesto, nono e decimo, della legge 18 aprile 1975, n. 110, deve essere dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi sesto, nono e decimo, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), sollevata, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, dal pretore di Massa, sezione distaccata di Pontremoli, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: MEZZANOTTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 69

Ordinanza 12-21 marzo 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto - Responsabilità del vettore - Risarcimento - Disciplina applicabile alla fattispecie - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza - Manifesta inammissibilità.

(Legge 22 agosto 1985, n. 450, art. 1, secondo comma, nel testo vigente anteriormente alla modifica introdotta con d.-l. 29 marzo 1993, n. 82, convertito, con modificazioni, nella legge 27 maggio 1993, n. 162).

(Cost., artt. 3 e 41).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Renato GRANATA;*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 22 agosto 1985, n. 450 (Norme relative al risarcimento dovuto dal vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate), promosso con ordinanza emessa il 7 dicembre 1995 dal pretore di Forlì nel procedimento civile instaurato dalla ditta Charly Max contro la s.p.a. Faxion Italy iscritta al n. 866 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di costituzione della s.p.a. Faxion Italy;

Udito nella udienza pubblica dell'11 febbraio 1997 il giudice relatore Fernanda Contrì;

Udito l'avv. Gustavo Romanelli per la s.p.a. Faxion Italy;

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di responsabilità per i danni conseguenti alla perdita di merci trasportate per conto terzi, promosso dalla ditta Charly Max contro la Faxion Italy s.p.a., il pretore di Forlì, con ordinanza del 7 dicembre 1995, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 22 agosto 1985, n. 450, nella sua originaria formulazione («Per i trasporti di merci su strada esenti dall'obbligo delle tariffe a forcella, l'ammontare del risarcimento non può essere superiore, salvo diverso patto scritto antecedente alla consegna delle merci al vettore, a lire 12.000 per chilogrammo di peso lordo perduto o avariato»), nella parte in cui non eccettua dalla limitazione della responsabilità del vettore per i danni derivanti da perdita o avaria delle cose trasportate il caso di dolo o colpa grave;

che, ad avviso del giudice rimettente, le stesse argomentazioni svolte nella sentenza di questa Corte n. 420 del 1991, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* del primo comma dell'art. 1 della legge n. 450 del 1985, «devono valere stante l'identità della *ratio* che le sottende, anche per l'ipotesi dei trasporti di merci su strada esenti dall'obbligo delle tariffe a forcella previsti dal secondo comma dell'art. 1 della l. n. 450/1985, applicabile alla fattispecie *de qua*»;

che nel giudizio davanti alla Corte si è costituita la s.p.a. Faxion Italy chiedendo che la questione sollevata dal pretore di Forlì sia dichiarata inammissibile per difetto di motivazione tanto sulla rilevanza quanto sulla non manifesta infondatezza, o comunque infondata;

Considerato che l'ordinanza di rimessione, in ordine all'oggetto del giudizio *a quo*, si limita a riferire che «con atto di citazione ritualmente notificato, la ditta Charly Max ... ha convenuto in giudizio ... la ditta Faxion Italy s.p.a. ... chiedendone la condanna al pagamento della somma di L. 2.508.900, pari al valore di un collo di merci affidato da essa attrice alla convenuta in data 13 giugno 1991 per il trasporto e mai giunto a destinazione»;

che, in ordine alla normativa applicabile per la definizione del giudizio *a quo*, il giudice rimettente si limita ad affermare che la fattispecie, «per il principio della successione delle leggi nel tempo, è disciplinata dall'art. 1 legge 22 agosto 1985 n. 450 nella sua originaria formulazione vigente all'epoca in cui si è realizzato il fatto produttivo del danno di cui è causa»;

che tale affermazione del pretore rimettente, in ordine alla disciplina applicabile alla fattispecie concreta, non risulta suffragata da alcuna indicazione in merito alla riconducibilità del rapporto alla disciplina dei trasporti esenti dall'obbligo delle tariffe a forcella; all'iscrizione del vettore all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi; all'eventuale esistenza del patto scritto antecedente alla consegna delle merci al vettore di cui al secondo comma dell'art. 1 della legge n. 450 del 1985; alla configurabilità di una colpa grave, o del dolo, a carico del vettore convenuto; al peso lordo della merce affidata al vettore, che la disposizione impugnata assume a parametro per la determinazione del limite legale;

che quindi l'ordinanza di rimessione, nella sua apoditticità, si appalesa del tutto priva di motivazione sul punto della rilevanza;

che quanto precede rende superfluo ogni ulteriore esame in ordine alla sufficienza della motivazione sul punto della non manifesta infondatezza della questione sollevata, affidata nell'ordinanza di rimessione al mero rinvio alla sentenza n. 420 del 1991, la quale aveva peraltro ad oggetto il primo comma dell'art. 1 della legge n. 450 del 1985, recante una diversa disciplina che questa Corte ha già avuto occasione di ritenere non assimilabile a quella introdotta dal secondo comma (sentenza n. 64 del 1993);

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 22 agosto 1985, n. 450 (Norme relative al risarcimento dovuto dal vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate), nel testo vigente anteriormente alla modifica introdotta con d.-l. 29 marzo 1993, n. 82, convertito, con modificazioni, nella legge 27 maggio 1993, n. 162, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal pretore di Forlì con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 marzo 1997
(della regione Lombardia)*

Sanità pubblica - Strutture sanitarie veterinarie private - Individuazione delle stesse con decreto del Ministro della sanità - Disposizioni particolari (articoli da 3 a 6) su tali strutture (studio veterinario, ambulatorio veterinario, clinica veterinaria privata, casa di cura veterinaria, ospedale veterinario privato, laboratorio veterinario di analisi) - Previsione (art. 7) di successiva determinazione, da parte del Ministero della sanità, con proprio atto, della corretta individuazione del tipo di struttura, delle caratteristiche dei locali e degli ambienti e della procedura per l'attivazione delle strutture - Previsione, altresì, nello stesso articolo, di un intervento delle regioni e delle province autonome, ma solo per la determinazione, negli ambiti territoriali di loro competenza, del limite di distanza per l'ubicazione delle strutture veterinarie - Impugnazione di tale provvedimento nel suo intero testo - Esclusione che esso possa ricollegarsi e fondarsi sulle norme in materia di ordini e collegi professionali (artt. 6, d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, 1 del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266) e sulle altre (art. 23 del d.P.R. 10 giugno 1955, n. 854, e 1 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 175) richiamate, unitamente a quelle, nel preambolo - Incidenza sulle competenze, in materia di assistenza sanitaria e veterinaria, nonché di agricoltura e zootecnia, trasferite alle regioni dagli artt. 1, comma 2, lett. e), e comma 4, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, e 27 e 66 del d.P.R. 24 luglio 1977 - Violazione del principio espresso, in attuazione delle regole costituzionali sull'ordine delle fonti, dall'art. 17, comma 1, lett. b) e c), e comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, per cui i regolamenti ministeriali non possono porre norme intese a limitare la sfera delle competenze delle regioni nelle materie ad esse attribuite - Irrazionale accentuata analiticità, inoltre, delle prescrizioni del decreto, in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e quindi con lesione, anche sotto questo profilo, delle competenze costituzionalmente riservate alle regioni - Richiamo alle sentenze nn. 49, 204, 391, 465 del 1991 e 461/1992.

(Decreto del Ministro della sanità del 20 settembre 1996).

(Cost., artt. 97, 117 e 118; d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 1, commi secondo, lett. e), e quarto; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 27 e 66).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente *pro-tempore* della Giunta regionale, onorevole dottore Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, e in virtù di deliberazione di autorizzazione a stare in giudizio, dagli avv. prof. 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 a seguito e per l'effetto del decreto del Ministro della sanità 20 settembre 1996 (in *Gazzetta Ufficiale* 16 dicembre 1998, n. 294, serie generale), portante «Individuazione delle strutture veterinarie private».

1. — La materia «assistenza sanitaria e ospedaliera», come organicamente definita dall'art. 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, è assegnata — come è noto — alle regioni ordinarie degli artt. 117 e 118 Cost.

In particolare le funzioni amministrative già esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in tema di «assistenza zoiatrica» e delle relative strutture sanitario-assistenziali sono state trasferite alle regioni a statuto ordinario già dal d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4 (art. 1, comma 2, lett. e, nonché comma 4).

Tale trasferimento non poteva non includere la individuazione e la disciplina delle strutture sanitarie, con particolare riguardo ai requisiti di quelle di titolarità privata.

L'art. 1, comma 2, lett. e, menziona d'altronde specificamente tra le materie regionali «i gabinetti di analisi per il pubblico a scopo di accertamento diagnostico, ... nonché le case di cura private». Se le strutture ivi richiamate includevano anche quelle relative all'esercizio della medicina veterinaria, il problema doveva intendersi risolto esplicitamente dal legislatore nel senso del trasferimento sin dagli albori della esperienza regionale. Se invece, come potrebbe essere più probabile, le strutture ivi citate sono solo quelle relative alla assistenza sanitaria per pazienti umani, bastava il comma 4 dello stesso articolo ad includere nel trasferimento, con formulazione veramente omnicomprensiva, le strutture veterinarie in quanto ricomprese nell'assistenza zoiatrica.

L'art. 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, d'altronde, si spingeva ben oltre, trasferendo in blocco la materia, come organicamente definita nel primo comma, ad inclusione della «igiene e assistenza veterinaria, ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali e sulla loro alimentazione, nonché sugli alimenti di igiene animale» (lett. *l*), con ciò abrogando evidentemente l'art. 6, n. 22, del decreto del Presidente della Repubblica n. 4/1972.

Si aggiunga che nessuna riserva a favore dello Stato nel settore è operata dalla norma a ciò specificatamente deputata, e cioè dall'art. 30.

L'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, poi, include tra le funzioni delegate alle regioni «la profilassi delle malattie infettive e diffuse ... ivi comprese le vaccinazioni obbligatorie» (lett. *a*) e «il controllo dell'idoneità dei locali ed attrezzature per il commercio e il deposito delle sostanze radioattive naturali ed artificiali» (lett. *c*): il primo dei due settori di delega include o è paragonabile a quello che il decreto ministeriale impugnato pretende di disciplinare, mentre il secondo configura quanto meno, sul piano della interpretazione sistematica, un indice dell'affidabilità delle regioni nello svolgimento di compiti certo non inferiori per delicatezza a quelli occupati dallo Stato con il decreto ministeriale impugnato. Tale decreto, peraltro, lo si sottolinea, incide su materie non semplicemente delegate, ma trasferite.

La legge 23 dicembre 1978, n. 833 di riforma sanitaria non ha innovato in nulla il riparto di competenze amministrative tra Stato e regioni, sotto il profilo che qui interessa, se è vero che l'art. 6, enumerando le competenze trattenute allo Stato, vi include solo, per quanto qui rileva (lett. *u*), «la individuazione delle malattie infettive e diffuse del bestiame, per le quali, in tutto il territorio nazionale sono disposti l'abbattimento e, se del caso, la distruzione degli animali infetti o soggetti di infezione o di contaminazione; la determinazione degli interventi obbligatori in materia di zooprofilassi; le prescrizioni inerenti all'impiego dei principi attivi». Si tratta, con tutta evidenza, di compiti di direttiva di tipo apicale, con esclusione totale di competenze di tipo organizzativo gestionale di dettaglio.

Al più, la legge n. 833/1978 avrebbe modificato il riparto di competenze a favore delle regioni, se l'art. 43 dovesse essere ritenuto applicabile alla materia veterinaria, in quanto alla legge regionale è demandato di disciplinare «l'autorizzazione e la vigilanza sulle istituzioni sanitarie di carattere privato».

Di nessuna rilevanza ai fini della presente impugnazione è poi il d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266, riordinamento del Ministero della sanità per effetto della delega conferita dalla legge n. 421/1992: tale testo normativo si limita ad operare la riorganizzazione della struttura ministeriale cui si intitola, ribadendo che le funzioni statali residue in materia di sanità pubblica e di sanità pubblica veterinaria (art. 1, comma 3, lett. *d*) sono esercitate dal Ministro della sanità. Esso, insomma, non opera alcuna ridefinizione della linea di divisione delle sfere funzionali di Stato e regione, ma si limita a prescrivere la concentrazione in capo al Ministro della sanità delle funzioni già statali.

Non si può neppure fare a meno di rilevare che le funzioni amministrative trasferite alle regioni dell'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 includono sia «le attività zootecniche e l'allevamento di qualsiasi specie» (comma 1), sia «il miglioramento e incremento zootecnico, il servizio diagnostico delle malattie trasmissibili degli animali e delle zoonosi» (comma 2, lett. *d*). Tali funzioni, quelle in materia veterinaria e quelle in materia di agricoltura, sono evidentemente correlate in modo strettissimo, sicché la violazione delle previsioni normative relative alle seconde non può ridondare sulla disciplina delle prime.

2. — Il decreto ministeriale impugnato si richiama in premessa a praticamente tutte le disposizioni citate nella ricostruzione di cui *sub* 1, per tentare di fondarvi un improbabile quadro normativo a supporto delle proprie scelte prescrittive.

Indi, esso formula: la definizione di struttura sanitaria veterinaria privata (art. 1); la individuazione delle tipologie di strutture (art. 2); la disciplina dei requisiti soggettivi e oggettivi di ciascun tipo di struttura, dallo studio (art. 3) all'ambulatorio (art. 4), dalla clinica, casa di cura o ospedale veterinario (art. 5) al laboratorio di analisi (art. 6). Il tutto con dovizia di dettagli, inclusivi delle descrizioni dei locali e della disciplina dei servizi igienici.

L'art. 7, con una sorta di improprio autoconferimento di delega, demanda poi a futuro decreto ministeriale «la corretta individuazione del tipo di struttura», non è dato intendere in che senso alla luce del livello di analisi delle disposizioni precedenti, «le caratteristiche dei locali e degli ambienti», forse con estensione della disciplina a colore delle pareti e tipologia degli arredi, nonché la «procedura prevista per l'attivazione della struttura», presumibilmente lasciando prevedere la introduzione in via amministrativa di autorizzazioni o simili.

Alle regioni è però riconosciuto, in cauda, «per gli ambiti territoriali di propria competenza», come se si trattasse di uffici periferici di cui il territorio non sia elemento costitutivo, l'ambito di autonomia consistente nel potere di determinare «il limite di distanza (si suppone reciproca, salvo che ci si riferisca a distanza da luoghi terzi) per l'ubicazione delle strutture veterinarie».

3. — Il decreto impugnato opera una illegittima invasione delle competenze regionali in materia di «assistenza sanitaria e ospedaliera» e «agricoltura e foreste», come integrativamente riconosciute dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 e dalla legge n. 833/1978, senza poter reperire alcun fondamento normativo primario neppure nell'art. 1 del decreto legislativo n. 266/1993, che in effetti altro non fa, come sembra peraltro intuire anche l'estensore del decreto ministeriale, che attribuire al Ministro le funzioni già riservate allo Stato, senza intendere o pretendere di estenderle in alcun modo, per di più al di fuori dei limiti della delegazione legislativa.

Delle altre norme citate in premessa: l'invocazione dell'art. 23 del d.P.R. 10 giugno 1955, n. 854 è addirittura grottesca, non solo in quanto si tratta di norma risalente alla preistoria del regionalismo, ma soprattutto in quanto essa contiene un trasferimento dal prefetto al sindaco del potere di autorizzare gli ambulatori medici, e dunque non si vede come possa fondare l'esercizio in via amministrativa di una competenza statale; gli artt. 1 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 175 riguardano la pubblicità sanitaria e la repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie (si rammenta peraltro che tale testo normativo ha comunque formato oggetto della pronuncia di accoglimenti di codesta ecc.ma Corte n. 461 del 5-19 novembre 1992); il decreto ministeriale 1994, n. 657 disciplinava le caratteristiche estetiche della pubblicità sanitaria.

È infine del tutto fuori luogo il richiamo alle competenze statali di cui all'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 616, atteso che quest'ultimo riserva allo Stato «gli ordini e Collegi professionali» (lett. *t*), che nessuna attinenza hanno con la disciplina tipologica, organizzativa e logistica delle strutture veterinarie.

4. — Sono dunque violati gli artt. 117 e 118 Cost., con riferimento alle norme interposte rappresentate dalle citate disposizioni dei decreti del Presidente della Repubblica n. 4/1972, n. 616/1977 e della legge n. 833/1978.

Inoltre, il livello di analiticità delle prescrizioni contestate, violano il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., ridonda del pari in lesione delle competenze costituzionalmente riservate alle regioni.

Codesta ecc.ma Corte ha d'altronde già esplicitato l'affermazione per cui «è la regione ad avere la titolarità dei poteri di vigilanza e di autorizzazione sulle istituzioni sanitarie di carattere privato, stante il chiaro dettato dell'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833» (sentenza n. 461/1992, p. 3 del diritto).

5. — La Corte ha già da tempo illustrato e reiterato l'insegnamento per cui un regolamento ministeriale, pur configurato in pretesa esecuzione di una legge statale, non può porre norme intese a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materia ad esse attribuite; e ciò sia in omaggio alle regole costituzionali sull'ordine delle fonti sia per espressa disposizione dell'art. 17, comma 1, lett. *b*) e *c*) e comma 3 della legge n. 400/1988 (cfr. sentenze nn. 49, 204, 391, 465 del 1991, e 461/1992).

Anche sotto questo profilo si conferma l'esorbitanza del decreto impugnato dalla sfera di attribuzioni riservata allo Stato.

P. Q. M.

La regione Lombardia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero della sanità, di disciplinare le strutture sanitarie veterinarie private per i profili illustrati nel presente ricorso, e per l'effetto annullare l'atto qui impugnato.

Milano-Roma, addì 13 febbraio 1997

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

N. 9

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 marzo 1997
(della regione Lombardia)

Animali - Affidamento di cani randagi - Norme dettate in materia con decreto del Ministro della sanità - Impugnativa, da parte della regione Lombardia, dell'intero testo dello stesso - Esclusione che esso possa trovare fondamento nei testi normativi (t.u. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, legge quadro per la prevenzione del randagismo 14 agosto 1991, n. 281, e regolamento di polizia veterinaria approvato con d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320) genericamente richiamati nel preambolo - Previsione di attività da espletarsi dai servizi veterinari delle U.S.L., operanti nell'ambito dell'organizzazione regionale, attività che per quanto riguarda il controllo e i trattamenti profilattici sul cane accalappiato rientrano nelle materie della sanità veterinaria sicuramente compresa tra quelle che con l'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sono state trasferite in blocco alle regioni e non sono perciò suscettibili di venire disciplinate, anche per i limiti espressamente posti in proposito dall'art. 17, comma 1, lett. b) e c), e comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, da regolamenti ministeriali, quale quello in questione - Imposizione, inoltre, ai servizi veterinari delle U.S.L., e attraverso essi alle regioni, di compiti (identificazione, registrazione, tatuaggio del cane ecc.) di carattere non sanitario ma meramente amministrativo, di pertinenza, stando anche alle indicazioni della sentenza della Corte costituzionale (n. 123/1992) sul randagismo, dei comuni, con indebito impegno del fondo sanitario delle regioni ed incidenza, quindi, anche sulla loro autonomia finanziaria - Irrazionale eccessiva analiticità, infine, delle prescrizioni del decreto, non rispondente alle esigenze del buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze nn. 49, 204, 391 e 465 del 1991 e 123 e 461 del 1992.

(Decreto del Ministro della sanità del 14 ottobre 1996).

(Cost., artt. 3, 97, 117, 118 e 119; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 27; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 1, lett. b) e c), e comma 3).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente *pro-tempore* della Giunta regionale, onorevole dottore Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, e in virtù di deliberazione 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 a seguito e per l'effetto del decreto del Ministero della Sanità 14 ottobre 1996 (in *Gazzetta Ufficiale* 23 dicembre 1996, n. 300, serie generale), portante «Norme in materia di affidamento dei cani randagi».

1. — Il riparto di competenze fra Stato e regione in materia veterinaria è chiaro.

Anzitutto, l'art. 117 Cost. attribuisce alle regioni potestà legislativa in materia di assistenza sanitaria.

Conformemente a tale previsione, l'art. 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 ha trasferito in blocco la materia, come organicamente definita nel primo comma, ad inclusione della «igiene e assistenza veterinaria, ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali e sulla loro alimentazione, nonché sugli alimenti di origine animale» (lett. d).

Nessuna riserva a favore dello Stato nel settore è stata operata dalla norma a ciò specificamente deputata, e cioè dall'art. 30. L'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, poi, ha incluso tra le funzioni delegate alle regioni «la profilassi delle malattie infettive e diffuse..... ivi comprese le vaccinazioni obbligatorie» (lett. a).

La legge 23 dicembre 1978, n. 833 di riforma sanitaria non ha innovato in nulla il riparto di competenze amministrative tra Stato e regioni sotto il profilo che qui interessa, se è vero che l'art. 6, enumerando le competenze trattate allo Stato, vi include solo, per quanto qui rileva (lett. u), «la individuazione delle malattie infettive e diffu-

sive del bestiame, per le quali in tutto il territorio nazionale sono disposti l'abbattimento e, se del caso, la distruzione degli animali infetti o sospetti di infezione o di contaminazione; la determinazione degli interventi obbligatori in materia di zooprofilassi; le prescrizioni inerenti all'impiego dei principi attivi....».

Di nessuna rilevanza ai fini della presente impugnazione è poi il d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266, riordinamento del Ministero della sanità per effetto della delega conferita dalla legge n. 421/1992: tale testo normativo si limita ad operare la riorganizzazione della struttura ministeriale cui si intitola, ribadendo che le funzioni statali residue in materia di sanità pubblica e di sanità pubblica veterinaria (art. 1, comma 3, lett. d) sono esercitate dal Ministro della sanità. Esso, insomma, non opera alcuna ridefinizione della linea di divisione delle sfere funzionali di Stato e regione ma si limita a prescrivere la concentrazione in capo al Ministro della sanità delle funzioni già statali.

Nulla ha significativamente innovato, infine, la legge 21 agosto 1991, n. 281, «Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo». Tale testo normativo, nell'ottica della promozione della tutela degli animali di affezione e della prevenzione degli atti di crudeltà, dei maltrattamenti e dell'abbandono, e più in generale della tutela della salute pubblica (art. 1), fissa taluni principi organizzativi del trattamento degli animali di affezione (controllo delle nascite, ricovero dei cani vaganti, restituzione al proprietario, tatuaggio, soppressione per comprovata pericolosità, gestione delle colonie per gatti: art. 2), individua le competenze regionali senza riserve di attribuzioni a favore dello Stato (art. 3), demandando ai comuni (art. 4) singoli o associati e alle comunità montane il risanamento dei canili e la costruzione di rifugi nel rispetto dei criteri stabiliti con legge regionale.

Come ha chiarito codesta ecc.ma Corte costituzionale (sentenza n. 123 del 1992), tale legge ha dettato norme in materia di «sanità, ivi compresa l'assistenza e la polizia veterinaria» (punto 2 del *Considerato in diritto*), e — nei limiti chiariti nella menzionata pronuncia — non si è posta in contrasto con la Costituzione, né ha smentito il trasferimento di competenze compiuto con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1971.

2. — Il decreto ministeriale impugnato muove da richiami, generici quanto inconferenti, al t.u. delle leggi sanitarie, alla citata legge n. 281/1991, oltre che al regolamento di polizia veterinaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 320/1954, per dettare una disciplina affetta da molteplici illegittimità costituzionali sotto il profilo del rispetto della sfera di competenze regionali.

3. — In primo luogo, l'atto impugnato costituisce esercizio di potestà regolamentare in settore riservato alla competenza normativa regionale senza fondamento legislativo (che non può rinvenirsi, in particolare, nella legge n. 281 del 1991), con violazione degli artt. 117 e 118, oltre che dell'art. 17, primo comma, lett. b) e c) e comma 3 della legge n. 400/1988, come la Corte ha più volte statuito (cfr. sentenze nn. 49, 204, 391, 485 del 1991 e 401/1992). Alternativamente, il decreto ministeriale potrebbe qualificarsi come tentato esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, ma anche in questa ricostruzione risulterebbe lesivo dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale.

3.1. — Va poi rilevato che il decreto ministeriale impone alle Aziende U.S.L. regionali numerosi e gravosi compiti di natura non sanitaria, quali l'osservazione dei cani randagi accalappiati (art. 1, primo comma, lett. a), la loro identificazione, registrazione e tatuaggio (art. 1, primo comma, lett. b), presumibilmente la loro collocazione presso i rifugi (art. 1, comma 2), l'affido (da parte di quelle che sono imprecisamente definite «le strutture di cui ai commi 1 e 2»: comma 3), la ricezione di copia di schede predisposte dalle associazioni affidatarie (art. 2, primo comma, lett. b), la tenuta di un elenco o registro degli affidi (art. 4, comma 1) e di un registro delle associazioni protezionistiche riconosciute (art. 1, comma 3). Tutte queste attribuzioni per un verso non hanno nulla di sanitario, e quindi comportano l'addossamento al fondo regionale del SSN di incombenze estranee ad esso, con esborso a carico della regione in assenza di trasferimenti compensativi; per un altro verso, le norme del decreto ministeriale inibiscono alla regione di attribuire tali funzioni ai comuni, che sarebbero ben più idonei a svolgerle.

Va detto, anzi, che l'attribuzione alle regioni di compiti amministrativi in questa materia cozza con l'ispirazione fondamentale della legge n. 281 del 1991. Come ha chiarito codesta ecc.ma Corte costituzionale «la gran parte delle funzioni previste dalla legge ... sono dalla stessa direttamente attribuite ai comuni e ai servizi comunali» (punto 5 del *Considerato in diritto*).

Tale ispirazione, armonica con quanto disposto dall'art. 118, terzo comma, Cost., viene completamente stravolta del decreto impugnato. Ciò, se pur ve ne fosse bisogno, è ulteriore dimostrazione dell'assoluta mancanza di un fondamento legislativo dello stesso, ma allo stesso tempo chiarisce come l'atto impugnato sia in contrasto con gli artt. 117, 118 Cost., con riferimento all'assetto di competenze definito del decreto del Presidente della Repubblica

blica n. 616/1977, dalla legge n. 833/1978 e dalla stessa legge n. 281/1991, nonché con l'art. 119 Cost., atteso che l'autonomia finanziaria regionale è violata, da previsioni che (e qui sta il punto che differenzia la presente fattispecie da quella solo apparentemente analoga di cui ebbe ad occuparsi cit. sentenza n. 123 del 1992, punto 7 del *Considerato in Diritto*) addossano alla regione, e non ai comuni, gravosi compiti amministrativi.

Gli stessi parametri, va sottolineato, sono violati anche sotto il profilo dell'eccessiva analiticità delle previsioni impugnate. Come codesta ecc.ma Corte ha ricordato (sentenza n. 123 del 1992, punto 4 del *Considerato in diritto*) la stessa legge n. 281 del 1991 conteneva, in riferimento al controllo sanitario sugli animali randagi, essenzialmente norme di principio e non di dettagli. Il decreto qui impugnato, ispirato a ben diversa «filosofia» normativa, contrasta, anche per questo profilo, con le indicate norme di raffronto.

3.2. — Gli stessi compiti indiscutibilmente sanitari assegnati dal decreto ministeriale alle Aziende USSEL sono disciplinati in termini chiaramente invasivi per la competenza regionale.

Così, il controllo sanitario dei randagi (art. 1, come 1, lett. a) e i trattamenti profilattici di cui all'art. 2, comma 5, della legge n. 281/1991 (*ibidem*) implicano l'applicazione sistematica e indifferenziata di trattamenti per rabbia, echinococcosi e altre malattie trasmissibili. L'art. 2, comma 5, della legge n. 281 del 1991, invero, dispone che i trattamenti profilattici ivi previsti siano effettuati solo prima della cessione dell'animale a privati o ad associazioni, laddove il decreto impugnato pretende di imporli «senza indugio» (art. 1, comma 1, lett. b), e tutti gli animali (art. 1, primo comma, lett. a), e quindi — paradossalmente — anche a quelli destinati, ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge n. 281 del 1991, alla soppressione eutanasica. Nè può essere dimenticato che una disciplina lasciata alla autonoma valutazione regionale degli interessi pubblici di settore avrebbe necessariamente tenuto in considerazione il fatto che patologie come le echinococcosi sono virtualmente assenti sul territorio regionale, sicché sarebbe bastata l'applicazione dei soli interventi profilattici effettivamente necessari.

Risultano quindi violati, oltre che ancora gli artt. 117 e 118 con riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, alla legge n. 833/1978 e al decreto legislativo n. 281/1991, gli artt. 3 e 97 della Costituzione sotto il profilo delle reionalità ed efficacia delle disciplina.

3.3. — Si aggiunge infine che in Lombardia la Giunta regionale (all. 3) ha da tempo predisposto, e sottoposto all'esame del Consiglio, un d.d.l. disciplinante proprio i profili ora occupati indebitamente dal decreto ministeriale impugnato.

P.Q.M.

La regione Lombardia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro della Sanità, disciplinare le modalità di ricovero, di controllo sanitario, di profilassi e di affidamento dei cani randagi così come stabilito dal decreto ministeriale Sanità 14 ottobre 1996, e per l'effetto annullare il decreto medesimo.

Milano-Roma, addì 20 febbraio 1997

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

N. 10

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 13 marzo 1997
(della regione Emilia-Romagna)

Paesaggio (tutela del) - Ministero per i beni culturali e ambientali - Delega con decreto direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, ai soprintendenti territorialmente competenti, limitatamente agli interventi interessanti il territorio di un unico comune, dell'esercizio dei poteri statali (ex art. 82, comma 9, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1, del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modifiche, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431) di autorizzazione in via surrogatoria e di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dalle regioni nell'ambito della delega ad esse conferita (con lo stesso art. 82, comma 1) per le modificazioni dei beni soggetti a tutela - Lamentato contrasto con l'art. 121, ultimo comma, della Costituzione, il quale, con lo statuire che il presidente della regione nell'esercizio delle funzioni delegate deve conformarsi alle «istruzioni del Governo centrale», riconosce bensì allo Stato, nelle materie delegate, una posizione di supremazia, ma al tempo stesso esige che in tale rapporto (quale che sia la natura, «traslativa» o semplicemente «libera», della delega) le regioni siano soggette soltanto al potere del Governo centrale, fissando un principio che trova attuazione e conferma, anche nella materia *de qua*, nel disposto del citato art. 82, comma 9, che dei suddetti poteri statali indica come titolare il Ministro, e, in generale, nelle previsioni dell'art. 2, comma 3, lett. e), legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla competenza del Consiglio dei Ministri in ordine agli atti sostitutivi degli atti delegati che le regioni abbiano omesso di adottare - Violazione, altresì, del principio di leale cooperazione per la mancata valutazione, nella deliberazione del provvedimento impugnato, delle posizioni delle regioni, nonché del principio, implicito in quello del buon andamento della pubblica amministrazione, della «equilibrata concorrenza delle competenze statali e regionali in materia di tutela del paesaggio» - Richiamo alle sentenze nn. 302/1988, 282/1992 e 24/1997.

(Decreto del Ministro dei beni culturali e ambientali del 18 dicembre 1996).

[Cost., artt. 97, 118 e 121, ultimo comma; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82, comma 9, modificato dal d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1, convertito, con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, comma 3, lett. e)].

IL PRETORE

Ricorso della regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della Giunta regionale *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 242 del 25 febbraio 1997 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 28 febbraio 1997 (rep. n. 15907) rogata dal notaio dott. Claudio Vipiana (all. 2) — dagli avvocati Giandomenico Falcon di Padova, Fabio Dani di Bologna e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri 5, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato di delegare, con decreto del direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni culturali e ambientali, ai soprintendenti territorialmente competenti l'esercizio dei poteri di autorizzazione in via surrogatoria e di annullamento delle autorizzazioni rilasciate, nell'ambito del rapporto di delega dallo Stato alle regioni, ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, nonché per il conseguente annullamento, del decreto del predetto direttore generale 18 dicembre 1996, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 gennaio 1997, n. 3, per violazione:

delle regole e principi ricavabili dagli artt. 118 e 121 della Costituzione, nonché dall'art. 2, comma 3, lett. e) della legge n. 400 del 1988;

dell'art. 97 della Costituzione;

del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni;

dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1 del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431;

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

F A T T O

L'art. 121, u.c., della Costituzione sancisce che il presidente della Giunta regionale, tra l'altro, «dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale».

L'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (come modificato dall'art. 1 del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431) stabilisce che «sono delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni». Tra le altre funzioni delegate figura la «concessione delle autorizzazioni o nulla osta» per le modificazioni dei beni soggetti a tutela.

Peraltro, e come è ben noto, il comma 9 dello stesso articolo dispone che le regioni comunichino le autorizzazioni rilasciate al Ministro per i beni culturali e ambientali, e che questi possa annullarle entro sessanta giorni. Analogamente, il Ministro ha il potere di concedere le autorizzazioni in luogo della regione, qualora questa sia rimasta inerte sulla domanda rivoltale.

Con il decreto 18 dicembre 1996 qui impugnato l'esercizio dei poteri ministeriali di autorizzazione in via surrogatoria e di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dalle regioni (nell'ambito del rapporto di delega dallo Stato) è stato delegato, sia pure «limitatamente agli interventi interessanti il territorio di un unico comune» (che tuttavia rappresentano la quasi totalità), «ai soprintendenti *pro-tempore* territorialmente competenti».

Ora, tale delegazione di funzioni dagli organi del Governo centrale alle amministrazioni periferiche dello Stato, benché giustificato con presunte esigenze di «legittimità, economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse», realizza in realtà un completo stravolgimento delle relazioni tra Stato e regioni nell'ambito del rapporto di delegazione: stravolgimento che risulta costituzionalmente illegittimo e lesivo delle prerogative costituzionali delle regioni per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1. — *Premessa sulla legittimazione della regione Emilia-Romagna alla proposizione del conflitto.*

Vanno in primo luogo precisate le ragioni che fondano la legittimazione della regione Emilia-Romagna al presente conflitto.

Tale precisazione appare opportuna soprattutto per rilevare che non si tratta qui della tutela costituzionale di particolari e specifiche funzioni delegate dallo Stato alle regioni, tutela che — secondo la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale — è possibile soltanto per le deleghe «devolutive» o «traslative», cioè per quelle che costituiscano un'integrazione necessaria di funzioni regionali «proprie» (sentenze nn. 1034/1988, 278/1991, 282/1992, 174/1996): mentre il conflitto rimane inammissibile nel caso della delega «libera» (v. di recente la sentenza n. 245/1996).

Si tratta qui invece della tutela del diritto e dell'interesse della ricorrente regione ad esercitare le funzioni delegate nel rispetto del quadro previsto dalla Costituzione per il rapporto di delega. È tale diritto o interesse, la cui natura e fondamento costituzionale non potrebbero essere negati, che viene nel caso specifico compromesso da un atto che sposta l'esercizio dei poteri statali di controllo sull'attività regionale delegata dalla sede del Governo centrale alla sede degli organi periferici statali di livello infraregionale.

Per tale ragione non avrebbe ad avviso della ricorrente regione alcuna utilità o importanza per il caso specifico dibattere se, per la particolare ampiezza e stabilità del conferimento, per essere questo disposto con un atto — il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 — per il quale la legge di delegazione prevedeva quale principio direttivo la delega delle «funzioni amministrative necessaria per rendere possibile l'esercizio organico da parte delle regioni delle funzioni già trasferite o delegate» [art. 1, comma 1, lett. c) della legge n. 382 del 1975], per l'appartenenza alla Repubblica nel suo insieme e non al solo Stato del compito di tutelare il paesaggio ai sensi dell'art. 9 della Costituzione (cfr. sentenza n. 302 del 1988), debba ritenersi che la corrispondente delega abbia carattere devolutivo o traslativo (come pareva implicito nella sentenza n. 302 del 1988), o se invece ad essa debba piuttosto assegnarsi il carattere di delega libera, come in una occasione affermato da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 282 del 1992.

Infatti, ciò che qui viene in gioco non sono affatto le funzioni delegate come tali, ma le condizioni del loro esercizio da parte delle regioni, ed in particolare le modalità di esercizio dei poteri statali relativi al loro controllo, dei quali qui si assume che contrastino con il disposto costituzionale. Non si tratta cioè della difesa di una più o

meno ampia «titolarità» regionale della materia delegata, ma della difesa avverso una violazione dello «statuto costituzionale» del rapporto di delega, in relazione al principio desumibile dalla Costituzione che le funzioni statali sui poteri delegati sono di necessità funzioni governative centrali, e non possono essere tramutate in funzioni di organi periferici locali.

2. — *Violazione dello statuto costituzionale del rapporto di delega.*

Come esposto in narrativa, il decreto del direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni culturali e ambientali 18 dicembre 1996 delega l'esercizio dei poteri ministeriali di autorizzazione in via surrogatoria e di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dalle regioni (nell'ambito del rapporto di delega dallo Stato) ai soprintendenti *pro-tempore* territorialmente competenti, sia pure «limitatamente agli interventi interessanti il territorio di un unico comune».

Così facendo, esso trasferisce i poteri in cui, nell'ambito del rapporto di delegazione Stato-regioni, si manifesta la perdurante supremazia del delegante, ad un organo addirittura di livello infraregionale, facendolo diventare titolare di potestà di controllo sulle funzioni delegate alle regioni, e ponendolo così in posizione di sovraordinazione rispetto alle regioni stesse. In tal modo, infatti, l'impugnato decreto illegittimamente sminuisce la posizione costituzionale della regione, assoggettando la sua azione al potere di controllo di organi addirittura di livello territoriale inferiore al proprio.

Senonché, tale assetto delle funzioni statali in relazione a quelle delegate alle regioni contrasta con lo statuto costituzionale del rapporto di delega, quale definito dall'art. 121, u.c., della Costituzione. Secondo tale disposizione, infatti, il presidente della regione nell'esercizio della delega deve conformarsi alle istruzioni «del Governo centrale», ove l'impiego dell'aggettivo specificativo «centrale», del tutto inusuale nella Costituzione, manifesta la precisa intenzione del costituente di riconoscere sì la posizione di supremazia propria dello Stato nelle materie soltanto delegate alla regione, ma anche la specifica posizione costituzionale delle regioni soggette — nell'esercizio delle stesse funzioni delegate e non proprie — soltanto al potere del «Governo centrale».

Né varrebbe obiettare che non si tratta qui delle «istruzioni» o direttive statali (l'equivalenza delle due espressioni è stata espressamente affermata dalla codesta ecc.ma Corte costituzionale ancora con sentenza n. 24 del 1997), ma di altri poteri specificamente previsti dalla legislazione del settore. L'essenziale, infatti, ad avviso della regione, sta nel fatto che si tratta di poteri aventi ad oggetto specifico le funzioni delegate, e non di poteri corrispondenti a «funzioni residue» dello Stato, o comunque a funzioni non costituenti oggetto della delega.

È chiaro infatti che, se si trattasse soltanto di «funzioni residue», nulla vieterebbe il loro esercizio da parte di organi periferici statali. Si potrebbe forse chiedersi per quale ragione non siano state esse stesse delegate, ma si tratterebbe di una questione da porsi più su un piano di politica legislativa che di diritto costituzionale: non essendovi per lo Stato alcun preciso vincolo di delegare o invece esercitare direttamente funzioni determinate, non ricadenti tra quelle proprie delle regioni.

Trattandosi invece, nel caso in questione, di funzioni relative all'esercizio dei poteri delegati da parte delle regioni, la logica costituzionale del rapporto di delega esige — conformemente al principio stabilito nel citato art. 121 della Costituzione — che i relativi rapporti intercorrano tra la regione e lo Stato inteso come «Governo centrale».

Quanto qui esposto è confermato dalla legislazione generale attuativa del dettato costituzionale. Così già l'art. 2 della legge n. 382 del 1975 prevedeva che in caso di persistente inattività delle regioni nell'esercizio di funzioni delegate, qualora si trattasse di atti da assumersi entro termini necessari, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, disponesse il compimento degli atti relativi in sostituzione della regione.

Allo stesso modo la legge n. 400 del 1988 da una parte ribadisce la competenza governativa per le «direttive da impartire tramite il commissario del Governo per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, le quali hanno il dovere di osservarle» (art. 2, comma 3, lett. e), dall'altra dispone che il commissario del Governo «segnala al Governo la mancata adozione, da parte delle regioni, degli atti delegati» e provvede al compimento dei relativi atti sostitutivi «in esecuzione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri».

Risulta da ciò pienamente confermato che il rapporto di delega tra Stato e regioni è essenzialmente un rapporto in cui i poteri statali costituzionalmente ammessi sono poteri governativi centrali. Né il contrario può argomentarsi a partire dal ruolo riconosciuto dall'ultima disposizione citata al commissario del Governo, dato il carattere marcatamente esecutivo della sua attività rispetto alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, e dato che in effetti il commissario è istituzionalmente deputato a fungere da elemento di cerniera, in rappresentanza della volontà trasmessagli dal Governo, del rapporto tra Stato e regione al livello locale.

Deve dunque concludersi che una alterazione dell'assetto costituzionale delle funzioni, che sarebbe illegittima anche da parte di una legge ordinaria, lo è a maggior ragione se disposta con un atto quale quello qui impugnato.

3. — *Violazione delle regole di legislazione ordinaria attuative del principio costituzionale nella materia specifica.*

In ottemperanza ai principi costituzionali sopra ricordati, adattati alle esigenze della specifica materia, l'art. 82, comma nono, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 dispone che le regioni diano comunicazione delle autorizzazioni rilasciate al Ministro per i beni culturali e ambientali, e che il Ministro possa annullare con provvedimento motivato tali autorizzazioni, e che sempre allo stesso modo il Ministro possa, in caso di inerzia delle regioni sulle domande dei privati, provvedere in via sostitutiva.

Come si vede, le regole sui rapporti generali inerenti alle deleghe sono qui adattate alla situazione specifica prevedendosi la competenza non del Governo nella sua collegialità, ma del singolo Ministro competente: ma viene preservato comunque il cardine del principio sopra enunciato, ovvero che le relazioni tra Stato delegante e regioni delegate inerenti all'esercizio del rapporto di delega sono relazioni tra le regioni ed il centro governativo.

Tale principio, proprio e tipico del rapporto Stato-regioni, non può certo essere superato facendo riferimento a generali poteri di deconcentrazione di funzioni, quale quello previsto dall'art. 14, comma terzo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, secondo cui «è ammessa la delega di attribuzioni dagli organi centrali agli organi periferici, previo conforme parere del consiglio di amministrazione» (procedura che sembra essere stata seguita nel caso concreto).

Infatti, anche a prescindere dal fatto che l'applicazione di tale disposizione non è più possibile in virtù del disposto dell'art. 74 del decreto legislativo n. 29 del 1993, si trattava comunque di una regola non destinata a valere in relazione ai poteri centrali inerenti ai rapporti Stato-regioni.

Il principio di cui sopra, così come fissato dalla Costituzione e ribadito nella legislazione attuativa, è dunque violato dall'impugnato decreto anche con riferimento alla disposizione ora ricordata del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, nel quale è chiaramente fissata la competenza ministeriale. D'altronde, varrà la pena di osservare che la predetta violazione del principio costituzionale neppure avviene ad opera del Ministro stesso, ma ad opera addirittura del direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, privo esso stesso di qualunque potere costituzionalmente riconosciuto o riconoscibile nell'ambito del rapporto di delega tra Stato e regioni, come anche di qualunque competenza specifica normativamente riconosciuta.

4. — *Violazione del principio costituzionale generale di buon andamento dell'amministrazione e del principio specifico di concorrenza equilibrata di poteri statali e regionali.*

L'istituzione di un sindacato di legittimità dell'azione delegata rientrante nella responsabilità regionale da parte di un organo statale territorialmente interno rispetto al territorio della regione viola altresì il principio generale di buon andamento dell'amministrazione.

Non solo, infatti, risulta del tutto inappropriato e privo di precedenti (se pure non vi fosse il vincolo costituzionale specifico per il rapporto di delega Stato-regioni) che organi di livello territoriale inferiore a quello cui è attribuita la responsabilità dell'azione possano sindacarne la legalità o il merito, ma è anche evidente che il passaggio dei poteri statali dal centro alla periferia comporta il venir meno di quella funzione di coordinamento e di unificazione dei comportamenti degli enti delegati, che costituisce una delle fondamentali ragioni dell'esistenza del potere.

Ugualmente risulta violato quel principio di equilibrata «concorrenza e di cooperazione delle competenze statali e di quelle regionali in materia di tutela del paesaggio» sancito da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 302 del 1988. In effetti, l'attribuzione di un potere di sindacato ad un organo di livello territoriale inferiore a quello della regione comporta un effetto di delegittimazione dell'ente delegatario, e finisce per contraddire in modo indiretto ed irrazionale la stessa delega di funzioni alle regioni.

5. — *Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.*

Si è sopra argomentato come il decreto impugnato violi in modo diretto principi e regole costituzionali. Solo in subordine, dunque, viene in rilievo, quale ultima ragione di censura, la violazione del principio strumentale di leale collaborazione.

Tale violazione si sostanzia nella circostanza che, tra le molte valutazioni che il dirigente decretante ha ritenuto di dover fare o ascoltare, è mancata tuttavia la valutazione delle posizioni delle regioni titolari della potestà delegata in materia.

In effetti, il principio di leale collaborazione, così come enucleato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, vale in generale nei rapporti tra Stato e regioni quali soggetti dotati di prerogative e garanzie costituzionali, e non può cessare di valere sol perché si tratti di relazioni inerenti a rapporti di delegazione.

Se dunque anche il decentramento ipotizzato fosse possibile senza illegittimità costituzionale, non si sarebbe potuto provvedervi senza almeno ascoltare il parere delle regioni, destinatarie dirette, nell'ambito di un rapporto di collaborazione con lo Stato quale quello di delega, dei poteri in questione.

Tutto ciò premesso, la ricorrente regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato di delegare ai soprintendenti territorialmente competenti l'esercizio dei poteri di autorizzazione in via surrogatoria e di annullamento delle autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, previsti dall'art. 82, comma nono, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1 del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, nonché conseguentemente annullare il decreto del direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni culturali e ambientali 18 dicembre 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 gennaio 1997, n. 3, per violazione delle disposizioni e principi costituzionali e di legislazione attuativa indicati in premessa.

Padova-Bologna-Roma, addì 3 marzo 1997

Avv. prof. Giandomenico FALCON - avv. Fabio DANI - avv. Luigi MANZI

97C0270

N. 116

Ordinanza emessa il 29 gennaio 1997 dal giudice istruttore del tribunale di Lecce nel procedimento civile vertente tra l'IN.CO.MER. S.r.l. e il Ministero delle finanze

Processo civile - Cause tributarie - Competenza del tribunale - Mancata inclusione di tali cause tra quelle affidate alla decisione collegiale del tribunale, ex art. 8, legge n. 353 del 1990 - Irrazionalità - Lesione del principio secondo il quale i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni.

(C.P.C., art. 9 cpv.).

(Cost., artt. 3 e 107).

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Letti gli atti, osserva: la causa in esame, trattata secondo il nuovo rito civile, ha ad oggetto richiesta di rimborso di tassa sulle società per L. 18.500.000, valore che di per sé radicherebbe, ex art. 8 c.p.c., la competenza del pretore. Ciò tuttavia non può avvenire, in quanto l'art. 9 cpv. c.p.c. riserva alla competenza esclusiva del tribunale le cause in materia di imposte e tasse (per le quali, ovviamente, non sussista la giurisdizione delle commissioni tributarie). È quindi rilevante la questione di costituzionalità di tale ultima norma.

La *ratio* dell'art. 9 cpv. c.p.c. è quella di sottoporre al giudizio di un organo collegiale le questioni tributarie, ritenute, al di là del valore intrinseco, così delicate (cfr. note depositate il 28 gennaio 1997 dall'attrice) da non poter essere rimesse alla valutazione di un solo magistrato.

Tale *ratio*, in origine frutto di una valutazione tipica della discrezionalità legislativa, non è più corrispondente ad una realtà sottostante, che costituisca il presupposto di una scelta non manifestamente arbitraria. Infatti l'art. 48 del regio decreto n. 12/1941, come modificato dall'art. 88 legge n. 353/1990, non include le cause tributarie tra quelle riservate alla decisione collegiale del tribunale. Di conseguenza, deve ritenersi che l'attuale valutazione del legislatore in ordine a tali cause sia nel senso della loro non particolare delicatezza, sì che la decisione monocratica è ritenuta sufficiente a garantire l'adeguatezza del giudizio.

Se così è, la riserva di competenza operata dall'art. 9 cpv. c.p.c. *in subiecta materia* appare manifestamente irrazionale, e perciò contrastante con l'art. 3 Cost., potendo le ipotesi di competenza per materia esclusiva del tribunale giustificarsi soltanto in relazione alla collegialità della decisione, impossibile per gli altri organi giudiziari di primo grado.

Nella misura in cui ritiene il giudice unico di tribunale più idoneo alla decisione del giudice unico di altro ufficio giudiziario, poi, l'art. 9 cpv. c.p.c. appare contrastante sia con l'art. 3 Cost. sia, anche, con l'art. 107, comma terzo, Cost., in quanto introduce, ai fini della ripartizione della competenza, una distinzione tra magistrati sostanzialmente gerarchica, priva di riferimento alla diversità delle funzioni e priva di qualunque fondamento

empirico, atteso che l'art. 21-*sexies* legge n. 306/1992, con norma indubbiamente conforme allo spirito della Costituzione, ha introdotto il principio dell'assoluta reversibilità delle funzioni giudiziarie, rendendo quanto mai improbabile che le decisioni dei tribunali in composizione monocratica siano considerate più attendibili delle decisioni ad es. di pretura, perché provenienti da magistrati più anziani e/o esperti.

P. Q. M.

Solleva di ufficio, e dichiara non manifestamente infondata, nonché rilevante nel presente giudizio, la questione di costituzionalità dell'art. 9 cpv. c.p.c., limitatamente alle parole «in materia di imposte e tasse», per contrasto con gli artt. 3 e 107, comma terzo della Cost.;

Sospende il giudizio e dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale per l'ulteriore corso;

La presente ordinanza è letta in udienza alle parti e va notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Lecce, addì 28 gennaio 1997

Il giudice istruttore: (firma illeggibile)

97C0247

N. 117

Ordinanza emessa il 16 gennaio 1997 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata nel giudizio di responsabilità promosso dal procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di Signorella Maria ed altri.

Responsabilità patrimoniale - Responsabilità per danno erariale per la mancata copertura minima del costo dei servizi - Prevista esclusione dell'esercizio dell'azione relativa nei confronti degli amministratori locali - Incidenza sul diritto di azione e sui principi: del giudice naturale, di copertura finanziaria, di imparzialità o buon andamento della p.a., di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sull'attività giurisdizionale della Corte dei conti e sulle relative attribuzioni.

(D.-L. 23 ottobre 1996, n. 543, art. 3, comma 2-ter, convertito con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 81, quarto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, 113, primo comma, e 128).

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità promosso dal procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di Signorella Maria, Dalessandro Giuseppe e Centonze Giovanni Battista, tutti all'epoca amministratori del comune di Miglionico (provincia di Matera);

Visto l'atto introduttivo del giudizio iscritto al n. 24/E.L. del registro di segreteria;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Udito nella pubblica udienza del 16 gennaio 1997, il consigliere relatore prof. Michael Sciascia;

Uditi altresì nella medesima udienza l'avv. Vincenzo Santochirico su delega dell'avv. Francesco Berardengo, in rappresentanza dei convenuti ed il procuratore regionale dott. Alberto Avoli.

RILEVATO IN FATTO

L'ufficio del procuratore regionale presso questa sezione, con atto di citazione in data 4 ottobre 1996, a firma del sostituto procuratore generale dott. Tammaro Maiello, ha chiamato a giudizio i sigg. Signorella Maria, Dalesandro Giuseppe e Centonze Giovanni Battista, chiedendone la condanna in solido al pagamento in favore del comune di Miglionico della somma di L. 7.797.730, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi legali, nonché in favore dello Stato alle spese del giudizio.

La richiesta di parte attrice si fonda sul mancato adeguamento delle tariffe del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in modo da coprire i relativi costi di gestione, almeno nella percentuale minima stabilita dalla legge, ossia al 50%.

La procura regionale presso questa sezione giurisdizionale nel suindicato atto di citazione osserva che il comune di Miglionico ha in tal modo ottenuto minori entrate rispetto a quelle che sarebbero state ricavate se fosse stata raggiunta la percentuale minima suddetta.

La violazione di un preciso comando legislativo, secondo il pubblico ministero, ha provocato a detto comune un danno determinato in L. 7.797.730, corrispondente al minor introito *de quo*, a cui sono da aggiungere la rivalutazione monetaria e gli interessi legali calcolati su detta somma.

Del danno così calcolato sono stati chiamati a rispondere in solido tra di loro i componenti la giunta municipale in carica per tutto l'anno 1989, in quanto a detto organo spettava la formazione e l'approvazione dei ruoli per la riscossione delle entrate, nonché la vigilanza sulle gestioni in corso.

Si sono costituiti nel presente giudizio i convenuti, per ministero dell'avv. Francesco Berardengo, il quale ha depositato in data 27 dicembre 1996 una memoria difensiva in cui contesta la sussistenza e l'entità del danno, negando ogni validità probatoria alla certificazione sulla copertura *de qua*, ed in data 15 gennaio 1997 una molteplice documentazione.

Nell'udienza del 16 gennaio 1997 il procuratore regionale dott. Alberto Avoli, assistito dal sostituto procuratore generale dott. Tammaro Maiello, ha preso atto della sopravvenienza legislativa suddetta, sulla quale ha manifestato motivati ed argomentati dubbi di costituzionalità al riguardo della medesima per contrasto con gli artt. 81, comma quarto, 3, 25 e 103 ed ha espresso il convincimento che detta norma — di natura non prettamente processuale per la circostanza che va ad incidere direttamente sulla responsabilità amministrativa di carattere certamente sostanziale — trova applicazione esclusivamente alle ipotesi dannose in materia di copertura minima del costo dei servizi verificatesi successivamente all'entrata in vigore della nuova disposizione. Il dott. Avoli ha sostenuto che si è trattato di un «escamotage» del legislatore per non intervenire direttamente sul livello di copertura dei servizi. Pertanto il requirente ha confermato la richiesta di condanna contenuta nell'atto scritto.

Nella stessa udienza l'avv. Vincenzo Santochirico, su delega dell'avv. Berardengo, ha sostenuto con dotte argomentazioni il venir meno della legittimazione del pubblico ministero, ai sensi della sopraggiunta disposizione di cui alla legge 20 dicembre 1996, n. 639, che nel convertire il d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543 ha tra l'altro aggiunto al medesimo provvedimento d'urgenza il comma 2-ter all'art. 3 avente natura certamente processuale per il fatto di incidere sull'azione stessa. Va quindi, per la difesa dei convenuti, dichiarata l'improcedibilità del giudizio in corso. Per quanto poi riguarda le perplessità manifestate in udienza dal procuratore regionale sulla illegittimità costituzionale della suddetta norma, l'avv. Santochirico ha sostenuto che esse non hanno ragione di essere. Infatti, determinandosi una diversa distribuzione delle risorse, l'art. 81, comma quarto, della Costituzione non viene violato, così come non sono violati gli artt. 3 e 24 della Costituzione prevedendo la legge una diversa sanzione per le inottemperanze del genere consistente nell'irrogazione di una sanzione (riduzione del 5% del fondo perequativo).

Essendo state formulate argomentazioni rilevanti su questioni pregiudiziali, prima di passare alla discussione del merito, il collegio ha sospeso l'udienza e si è ritirato in camera di consiglio per deliberare immediatamente sulle questioni prospettate dalle parti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — La nuova disposizione, individuata come comma 2-ter introdotta dall'art. 3 della legge 20 dicembre 1996, n. 639 in sede di conversione con modificazioni del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543 esclude l'esercizio dell'azione di responsabilità per danno erariale nei confronti degli amministratori locali per la mancata copertura minima del costo dei servizi.

Essa testualmente recita «L'azione di responsabilità per danno erariale non si esercita nei confronti degli amministratori locali per la mancata copertura minima del costo dei servizi».

Sulla compatibilità della citata disposizione con la Costituzione il collegio — ritenendo più che fondate le preoccupazioni manifestate in udienza dal procuratore regionale — nutre forti dubbi, di cui ritiene di investire d'ufficio la Corte costituzionale per una pronuncia risolutrice.

Prima di affrontare la questione nei suoi numerosi aspetti, occorre valutare preliminarmente la rilevanza della medesima in relazione al giudizio in corso.

In particolare va verificato se detta disposizione sia immediatamente applicabile ai giudizi in corso o limitatamente a quelli instaurati successivamente all'entrata in vigore della novella in quanto la sussunzione della fattispecie in esame nella previsione legislativa *de qua* appare indiscutibile.

La norma contestata — lungi dall'influire sui presupposti sostanziali dell'illecito (cioè in particolare l'obbligo di copertura minima e la sua misura percentuale), che rimangono intatti e cogenti — incide direttamente sulla stessa legittimazione processuale del pubblico ministero ad agire a tutela delle finanze pubbliche lese da un comportamento illecito di amministratori locali che non abbiano applicato la legislazione vincolante sulla copertura minima del costo di gestione dei servizi pubblici locali.

Pertanto — contrariamente a quanto sostenuto in udienza dal procuratore regionale e conformemente alle asserzioni dell'avv. Santochirico — si configura quale norma di carattere processuale, come tale immediatamente applicabile a tutti i giudizi in corso e tra di essi al presente, tanto più che l'abolizione di ogni accesso alla tutela giurisdizionale in una determinata materia — come si approfondirà in seguito — ridonda a esclusione della giurisdizione stessa.

La Corte dei conti, investita di un giudizio del genere, in applicazione di tale disposizione di legge dovrebbe dichiarare inammissibile l'atto introduttivo del processo per difetto di legittimazione dell'attore ovvero, nel caso di precedente instaurazione di un giudizio del genere, dovrebbe pronunciare l'improcedibilità del processo per la medesima ragione.

Di qui l'evidente rilevanza e pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale nel giudizio in corso.

La disposizione di legge in discorso appare contrastante nell'ordine con gli artt. 3, comma primo, 24, comma primo, 25, comma primo, 81, comma quarto, 97, comma primo, 103, comma secondo, 113, comma primo e secondo e 128 della Costituzione.

2. — Più pregnante appare comunque la censura di legittimità costituzionale del citato comma 2-*ter* in relazione all'art. 97, comma primo, della Costituzione, che sembra preferibile trattare per prima.

La somma Carta si occupa specificatamente dalla pubblica amministrazione agli artt. 97 e 98, fissando inderogabilmente principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di essa.

Il citato art. 97 in particolare, come ha notato la dottrina costituzionalistica, appartiene a quel numeroso gruppo di norme costituzionali, aventi ad oggetto la posizione di principi intesi a regolare l'attività statale e, segnatamente quella legislativa obbligandola ad indirizzarsi in un certo senso o ad astenersi dal rivolgersi in altro, e comunque ponendole dei limiti.

In particolare, quando la Costituzione detta alcuni criteri a cui si deve conformare la legge, questa è senz'altro anticostituzionale se non dispone nel modo e nei limiti voluti dalla somma Carta.

Esaminando in tale prospettiva le disposizioni costituzionali sull'organizzazione della pubblica amministrazione, si deve osservare che l'art. 97 rappresenta il limite della discrezionalità del legislatore in tale materia.

È innegabile che il comma 2-*ter* più volte citato si ponga in contrasto con il criterio del buon andamento in quanto determina un'alterazione della funzionalità degli enti locali sotto il delicato profilo del reperimento dei necessari mezzi finanziari sotto il duplice profilo di spingere gli amministratori locali e non sentirsi vincolati a disporre un impopolare adeguamento delle tariffe nonché di impedire comunque il risarcimento dei danni da costoro provocati alle amministrazioni di appartenenza.

Inoltre l'aver indifferenziatamente incluso tra gli enti destinatari della disposizione di legge altresì quelli dissestati (che tra l'altro erano tenuti a coprire in toto il costo dei servizi con le relative tariffe) non può non determinare un ulteriore aggravamento della situazione finanziaria di questi laddove si ponga mente alla circostanza che buona parte dei problemi di siffatti enti deriva dalla difficoltà di procurarsi adeguati fondi.

E l'aggravarsi ed il perpetuarsi di tale crisi finanziaria secondo i casi riduce o impedisce o protrae la possibilità per comuni e province e specie di quelli dissestati, di realizzare il precetto costituzionale del «buon andamento» della pubblica amministrazione.

In aggiunta, la disposizione contestata contraddice l'altro criterio in parola, cioè quello dell'imparzialità, che si risolve essenzialmente nel rispetto della giustizia sostanziale.

Pertanto la scelta del legislatore nel porre tale contestata disposizione altresì appare nella sua palese irrazionalità, una violazione dell'art. 97, comma primo, della Costituzione.

3. — A rafforzare la convinzione che il legislatore abbia ecceduto nella sua discrezionalità cadendo in una manifesta irragionevolezza e violando nel contempo il citato art. 97, comma primo della Costituzione va considerato che il denunciato comma 2-ter è stato introdotto dalla legge di conversione del decreto-legge n. 543 del 1996, senza che nel corso della brevissima discussione sulla norma ne siano state valutate a pieno la portata e le conseguenze.

Dagli atti parlamentari infatti risultano solo generiche dichiarazioni circa l'intento di sanare situazioni in cui la mancata copertura minima viene presentata come atto di giustizia sostanziale o financo come esaltazione dell'autonomia delle amministrazioni territoriali, nonché «velati» richiami all'esigenza di sottrarre gli amministratori locali al pericolo di «giuste» condanne da parte della Corte dei conti.

Anzi l'emendamento contenente la contestata norma è stata presentata da alcuni parlamentari direttamente in aula senza la opportuna riflessione in sede di commissione, ed è stata approvata — insieme alle altre disposizioni — sotto la spinta della preoccupazione per la scadenza del decreto, rappresentante l'ultimo (e non più reiterabile a seguito della nota pronuncia della Corte costituzionale) di una lunga serie di provvedimenti di urgenza decaduti per decorso del termine e reiterati più o meno pedissequamente.

In un clima di grande confusione che si ricava chiaramente dal resoconto della seduta di mercoledì 18 dicembre 1996 (in cui la norma fu approvata dalla Camera dei deputati), vennero superate le notevoli perplessità manifestatesi anche nella maggioranza con l'erronea affermazione proveniente da un deputato che «la norma recepisce un orientamento espresso dalla Corte dei conti in un'udienza a sezioni riunite; quindi una decisione di grande autorevolezza». Al contrario la sentenza, cui si fa riferimento, delle sezioni riunite della Corte dei conti n. 29/OM del 4 luglio 1996 ha riconosciuto la sussistenza di un evidente danno per le finanze comunali a seguito del mancato adeguamento delle tariffe nei minimi di legge, anche se ha giustamente affermato la non configurabilità come danno erariale della c.d. sanzione della riduzione del 5% del fondo perequativo disposta dal Ministero dell'interno avverso le amministrazioni inottemperanti agli obblighi di legge sulla copertura minima.

Sono state così rimaste inascoltate le voci discordi provenienti dall'opposizione e financo — in dissenso dai gruppi di appartenenza — da settori della stessa maggioranza o da gruppi che si sono comunque astenuti, preoccupati del conseguente aggravio per le finanze pubbliche.

Questo «colpo di mano» realizzato all'ultima ora invero ha introdotto una norma di breve formulazione, ma di estesissima portata, determinando una sorta di impropria «sanatoria» in bianco — quasi una «amnistia omnibus» — per tutti i rilevanti danni che sono stati, e che lo saranno nel futuro «indeterminato», inferti alle finanze di comuni e province nella materia della copertura dei costi dei servizi pubblici locali contraddicendo e vanificando nel concreto i principi generali posti dalla legge n. 142/1990 e dal decreto legislativo n. 77/1995 sull'equilibrio finanziario delle gestioni locali.

L'aspetto più interessante della vicenda è rappresentato dall'introduzione di un principio — palesemente collidente con quello di legalità cui è informato lo Stato di diritto — quanto mai preoccupante nella sua originalità cioè una sanatoria (quasi un invito!) per le future violazioni di una importante legge che si lascia senza alcuna sanzione effettiva.

Come ha osservato più volte la Corte costituzionale (sentenza n. 236/1992 e n. 659/1994) l'ampia discrezionalità del legislatore nella valutazione del rapporto di compatibilità tra azione amministrativa (e finanziaria) e principio di buon andamento trova un insuperabile limite nel pubblico interesse; e ciò specie sul problema delle ricorrenti sanatorie legislative, le quali sono state ritenute ammissibili solo quando costituivano applicazioni proprio del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, essendo basate sulla comparazione di esse con altri valori presenti nella fattispecie.

Ma tale comparazione di valori deve sempre essere conforme al criterio fondamentale del pubblico interesse, cui deve costantemente conformarsi l'azione amministrativa, e che è stato clamorosamente contraddetto dalla scelta di privilegiare l'interesse degli amministratori «infedeli» di non rispondere del loro comportamento di fronte al giudice naturale della contabilità pubblica.

È stato introdotto senza alcuna valida giustificazione nel sistema un precetto in piena e palese collisione con i principi che regolano la materia.

Tale disposizione neppure trova una giustificazione di ordine generale e d'interesse nazionale né appare motivata da esigenze di natura economica o finanziaria.

Anzi essa viene ad aggravare la crisi finanziaria degli enti locali, specie nei confronti degli enti dissestati, e comunque incide sulle autonome scelte delle istituzioni territoriali di base, le quali sono altresì condizionate dai fondi a disposizione; talché la perdita di ingenti fondi senza possibilità di recupero anche solo attraverso il risarcimento dei danni impedisce di perseguire finalità di immediato interesse per le comunità locali rappresentate, anche in violazione dell'art. 128 della Costituzione.

La previsione contenuta nel citato comma 2-ter appare così viziata da indeterminatezza temporale ed oggettiva, tanto da prescindere da una qualsiasi *ratio* che non sia quella della sanatoria di per se stessa.

Il solo elemento richiesto per l'applicabilità del privilegio dell'irresponsabilità, a prescindere dal rapporto con l'ente, risiede infatti nell'aver mantenuto un comportamento *contra legem* in danno dell'amministrazione di appartenenza.

La norma si pone così come una negazione, non solo del buon andamento, ma anche di una razionale e coerente attività di amministrazione; tanto da non avere l'idoneità di soddisfare i requisiti che la Corte costituzionale richiede in materia (sentenza n. 94/1996).

Tale riconoscimento ad effetto premiale di una generale irresponsabilità, anche per il futuro, di amministratori «infedeli» della cosa pubblica in ordine ad una materia tanto delicata costituisce certamente un esempio di «diseducazione civile» come rilevato in casi analoghi dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 16/1992), specie in un momento storico come l'attuale dove viene richiesto a tutti i cittadini uno sforzo eccezionale per contribuire al risanamento delle finanze pubbliche devastate proprio dal comportamento a dir poco «disinvolto» di amministratori pubblici.

I suddetti principi e le argomentazioni utilizzate in questa sede sono ricavati da un'importante pronuncia della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 1/1996), che — su iniziativa della stessa Corte dei conti — ha fatto giustizia di altro grave tentativo di sanare legislativamente atti illegittimi (nella specie inquadramenti disposto *contra legem* sempre nell'ambito degli enti locali) senza alcuna valida giustificazione.

D'altronde se il legislatore avesse inteso sanare ragionevolmente le situazioni del genere avrebbe dovuto, agendo sul piano sostanziale, quanto meno eliminare l'antigiuridicità del comportamento, retroattivamente prevedendo una soglia ancora minore di copertura minimale dei costi dei servizi o meglio un più preciso sistema di calcolo dei costi (cui comunque sta lodevolmente lavorando in via prioritaria la giurisprudenza della Corte dei conti).

Invece ha agito irragionevolmente nel modo criticato sulla legittimazione del pubblico ministero ad agire in giudizio, quasi che vi siano altri soggetti legittimati ad introdurre un giudizio risarcitorio del genere a favore dell'ente danneggiato; il che non è ponendo la legge una riserva assoluta a favore del procuratore regionale della Corte dei conti!

È da dedurre che la formula utilizzata mira ad evitare il disfavore che sarebbe stato suscitato nell'opinione pubblica da una sanatoria (di natura sostanziale) in senso proprio.

4. — Sotto altro profilo la disposizione di cui al comma 2-ter indubbiamente determina una diffusa disparità di trattamento tra soggetti che versano nella medesima situazione giuridica in dispregio a quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione.

Ai fini del presente giudizio, intercorrente tra il pubblico ministero, quale sostituto processuale del comune di Miglionico — titolare del rapporto sostanziale di credito — e soggetti legati ad esso da un rapporto di servizio, si evidenzia una disparità di trattamento tra gli amministratori locali citati in giudizio — e quindi tutti quelli versanti nella stessa condizione — e gli amministratori degli altri enti pubblici non destinatari della disposizione.

D'altro canto si verifica in via speculare una disparità di trattamento tra il comune titolare del rapporto sostanziale oggetto di questo procedimento giurisdizionale — così come naturalmente di tutti gli altri enti locali — e gli enti non inquadrabili in tale categoria (Stato, regioni, enti istituzionali), non destinatari della contestata disposizione di cui al comma 2-ter che pur gestiscono servizi pubblici analoghi.

In ordine a tali censure, va approfondita la questione dalla loro non manifesta infondatezza.

Certamente l'art. 3 della Costituzione impone al legislatore di garantire — come condizione essenziale di un ordinato svolgimento della vita sociale nei suoi vari aspetti — la *par condicio* tra tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, talché nessuno di essi possa venirsi a trovare — senza una valida giustificazione fondata su presupposti logici obiettivi, i quali razionalmente ne giustificano l'adozione (Corte costituzionale sentenza 16 febbraio 1963, n. 7 — in posizione deteriore o privilegiata rispetto agli altri.

Se sulla posizione svantaggiata è evidente la *ratio* della norma costituzionale, lo è allo stesso modo in ordine ai privilegi ingiustificati; talché al beneficio degli uni corrisponde generalmente il pregiudizio, diretto o comunque diffuso, di altri, sussistendo sempre una correlazione tra posizioni giuridiche a volte collegate in veri e propri rapporti giuridici.

E tale uguaglianza — al di là dell'atecnica terminologia costituzionale, che menziona «tutti i cittadini» — si riferisce a tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, sia persone fisiche che giuridiche siano esse private o pubbliche.

Ciò conduce a ritenere che sembra costituzionalmente inammissibile, non ricorrendo alcuna valida ragione giustificatrice il privilegio «perpetuo» dell'irresponsabilità per il compimento di atti che sono risultati e che risulteranno in futuro certamente dannosi per un ente pubblico quale il comune di Miglionico.

All'uopo non è dato comprendere le ragioni di tale scelta del legislatore il quale non collega il *favor* ad alcuna fondata circostanza, peraltro nemmeno ben individuata temporalmente talché essa «legittima» anche per il futuro e a tempo indeterminato la violazione di una normativa di eccezionale rilievo finanziario (e da considerare di immediata attuazione costituzionale) diretta a realizzare l'equilibrio economico di gestioni pubbliche, quale quella che impone la copertura almeno minimale del costo dei servizi pubblici locali.

Né il legislatore del 1996 tiene assolutamente in conto l'impatto finanziario sugli enti dissestati e su quelli (in gran maggioranza) comunque in difficoltà finanziarie né specifica con la dovuta chiarezza il momento temporale cui riferirsi.

In tal modo la disposizione in discorso viene a costituire un vero e proprio immotivato «privilegio» processuale di «irresponsabilità perpetua».

Infatti pone tutti gli amministratori locali — e tra di essi i convenuti nel presente giudizio — in posizione di vantaggio rispetto sia ai dipendenti degli stessi enti (che potrebbero essere a tutt'oggi chiamati a rispondere per i medesimi illeciti ove avessero partecipato alla realizzazione della fattispecie dannosa in materia di servizi, ed agli amministratori degli enti non locali (che possano essere perseguiti per fattispecie analoghe) che al comune di appartenenza — e nella specie a quello di Miglionico — il quale viene a trovarsi correlativamente in una situazione di «soggezione» dovendo necessariamente subire gli effetti pregiudizievoli di un comportamento tenuto da suoi amministratori in violazione della legge e quindi, per ipostasi, degli interessi stessi dell'ente pubblico.

Conclusivamente, nello stesso momento, la disposizione censurata ha attribuito, per i motivi sopraillustrati, ai convenuti una ingiustificata posizione di privilegio sia nei confronti degli amministratori degli enti non locali e dei dipendenti degli enti locali che particolarmente del comune «di appartenenza» (cioè nella specie quello di Miglionico), nonché a quest'ultimo ente un'ingiustificata posizione di svantaggio nei confronti degli amministratori medesimi e di quelli che seguiranno.

Né serve a riequilibrare la situazione la circostanza — come ha sostenuto in udienza la difesa dei convenuti — che la legge prevede comunque l'applicazione da parte del Ministero dell'interno di una c.d. sanzione consistente nella riduzione del 5% del fondo perequativo, in quanto questa si rivolge verso un diverso soggetto ossia l'ente danneggiato e non verso gli amministratori infedeli che hanno determinato il minor introito.

5. — Inoltre il comune di Miglionico — così come tutti gli altri enti locali i cui amministratori sono destinatari della norma contestata — è stato privato della possibilità di tutelarsi giudizialmente anche in violazione degli artt. 24, comma primo e 113, comma primo e secondo della Costituzione.

L'art. 24, comma primo citato afferma infatti che tutti possono agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi mentre il successivo art. 113 ai comma primo e secondo non consente alcuna limitazione alla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi legittimi in materia di funzione amministrativa. A tale proposito è indubbio che anche gli enti pubblici — e segnatamente quelli locali — sono titolari di diritti ed interessi legittimi da far valere di fronte ai competenti organi di giurisdizione.

Nella specie gli enti pubblici tutelano le loro finanze nei confronti di amministratori e dipendenti «infedeli» innanzi al giudice contabile per il tramite del loro sostituto processuale «naturale», cioè il competente procuratore regionale o generale della Corte dei conti per ottenere dalla suprema giurisdizione contabile il risarcimento del danno perpetrato alle loro finanze.

Né vale a modificare tale considerazione quanto affermato dalla difesa dei convenuti in pubblica udienza circa la possibilità per l'ente di tutelarsi diversamente, in quanto viene comunque preclusa la tutela giurisdizionale.

6. — La norma fondamentale, di cui al quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, poi, impone al legislatore di prevedere, allorché dispone una spesa — cui è da equiparare una minore entrata quale il mancato recupero delle somme perse dalle finanze locali — i mezzi per far fronte ad essa.

E ciò anche se viene imposta una spesa e una minore entrata a carico dei bilanci degli enti locali, i quali sono privi nel vigente sistema pubblico — salvo marginali eccezioni —, di potestà tributaria, dipendendo la finanza locale per la quasi totalità dai trasferimenti disposti dallo Stato sulla base di leggi generali per cui il peso economico effettivo viene a gravare in tutto o in parte sul bilancio statale.

Occorre quindi anche in questi casi l'individuazione di mezzi finanziari aggiuntivi rispetto a quelli già previsti, facendoli derivare da nuove o maggiori entrate ovvero da minori spese nell'ambito del bilancio statale di trasferimento.

Altrimenti sarebbe consentito al legislatore statale, disponendo spese o minori entrate tramite il sistema del trasferimento di risorse — peraltro finanziariamente inesistenti in termini di cassa — ad enti pubblici e segnatamente a quelli locali, di sfuggire al dovere costituzionale di cui al citato art. 81, comma quarto con la conseguenza di gravare ulteriormente la finanza statale — in relazione alla quale la spesa consiste nel «trasferimento» di fondi — e la c.d. «finanza pubblica allargata» di oneri aggiuntivi tra l'altro imposti autoritativamente agli enti medesimi.

Al contrario va quantificata l'incidenza di ogni disposizione di legge a carico della finanza statale — sia pure sotto la forma di ulteriori trasferimenti di fondi a favore degli enti pubblici — e vanno previsti adeguati strumenti di copertura dei flussi finanziari.

Orbene il più volte citato comma 2-ter non trova nel corpo del provvedimento legislativo complessivamente approvato una previsione di copertura finanziaria della minor entrata imposta agli enti locali a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata.

D'altronde la previsione di una generale e temporalmente non determinata irresponsabilità degli amministratori locali nella materia *de qua* altera il sistema di finanziamento di comuni e province, superandosi anche per il futuro l'obbligo legislativo di copertura minima dei costi con prevedibile aumento delle necessità di trasferimento di fondi dal bilancio statale, di cui si sarebbe dovuto tener conto nell'ambito del rispetto dell'art. 81, comma quarto, della Costituzione.

Non appare fondata al proposito l'argomentazione della difesa dei convenuti in udienza, secondo cui si determinerebbe una diversa distribuzione delle risorse. Infatti comunque l'ente subisce un minor introito, che avrebbe consentito una più efficace cura dell'interesse della collettività locale.

7. — Per completezza vanno affrontate le ultime due censure fondatamente formulabili alla disposizione di cui al criticato comma 2-ter, ossia il contrasto palese con l'art. 103, comma secondo, e con l'art. 25, comma primo, della Costituzione, che attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica.

Infatti, come già precedentemente si è osservato, la cancellazione di ogni potere di azione relativa alla responsabilità amministrativo-contabile in materia di copertura minima di servizi ridonda a esclusione della giurisdizione di questa Corte, peraltro in via generale attribuita alla Corte dei conti.

L'intervento del legislatore in attuazione dell'art. 103, comma secondo, della Costituzione (la c.d. *interpositio legislatoris*) non può spingersi fino ad escludere apoditticamente ipotesi specifiche di responsabilità rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica.

Altrimenti la suddetta disposizione costituzionale non avrebbe alcuna funzione, rimettendosi ogni aspetto alla discrezionalità del legislatore, che nella circostanza peraltro urta contro il principio della ragionevolezza costituendo un'inammissibile area di impunità in un delicato settore della contabilità pubblica.

L'assunto viene rafforzato con riferimento all'art. 25, comma primo, della stessa Costituzione, secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge». Questa norma impedisce qualunque sottrazione di sfera giurisdizionale successivamente al verificarsi del fatto generatore, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che di esclusione di ogni forma di giurisdizione.

P. Q. M.

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

Preliminarmente giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, comma primo, 24, comma primo, 25, comma primo, 81, comma quarto, 97, comma primo, 103, comma secondo, 113, comma primo, e 128 della Costituzione, della disposizione di cui all'art. 3, comma 2-ter del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543 convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Sospende pertanto il giudizio e, riservatasi ogni altra pronuncia in rito ed in merito, dispone d'ufficio la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Spese riservate al merito.

Così disposto in Potenza nella camera di consiglio del 16 gennaio 1997.

Il presidente: PERGOLA

Il consigliere estensore: SCIASCIA

N. 118

*Ordinanza emessa il 24 settembre 1996 dal pretore di Padova
nel procedimento penale a carico di Sula Bedri ed altro*

Immigrazione - Straniero extracomunitario espulso e rientrato o trattenutosi nel territorio dello Stato senza autorizzazione - Arresto - Convalida - Possibilità per il giudice di disporre l'applicazione di misure coercitive anche al di fuori dei limiti di pena di cui agli artt. 274 e 280 del cod. proc. pen. - Lamentata introduzione di norme penali disposte con decreto-legge reiterato - Carezza dei requisiti di necessità ed urgenza - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in ipotesi analoga (art. 7, comma 12-*sexies*, decreto-legge n. 416/1989, convertito in legge n. 39/1990).

(D.-L. 13 settembre 1996, n. 477, art. 7, commi 4 e 5).

(Cost., artt. 3, primo comma, e 77).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza a seguito dello svolgimento dell'odierna udienza di convalida d'arresto a carico di Sula Bedri, nato in Albania il 18 ottobre 1976, e Delui Alin, nato in Albania il 19 agosto 1974, in relazione al reato di cui all'art. 7, comma 4, d.-l. 13 settembre 1996, n. 477; sentite le parti, osserva quanto segue.

Nei confronti di Sula Bedri, il prefetto di Padova in data 8 agosto 1996 ha emesso un decreto di espulsione (predisposto in lingua italiana, inglese e francese), regolarmente notificato. Decorso il termine di 15 giorni di cui all'art. 7 comma. 7 d.-l. 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in legge 28 febbraio 1990 n. 39, Sula, nuovamente rintracciato in Padova il 26 agosto 1996 (come risulta dalla relazione svolta dall'ispettore che ha proceduto all'arresto), è stato quindi accompagnato alla frontiera marittima di Trieste il giorno successivo ed imbarcato verso Durazzo.

Quanto al Deliu, egli ha ricevuto la notifica del decreto di espulsione datato 8 febbraio 1995, in pari data, non vi ha ottemperato entro il termine di 15 giorni (come risulta anche dal fatto che in data 10 aprile 1995 egli fu tratto in arresto per il delitto di rissa aggravata sempre avanti questo pretore); ha poi lasciato spontaneamente il paese (come dall'indagato ammesso, durante il suo interrogatorio odierno) lo scorso anno, dalla frontiera di Trieste. I due prevenuti, nuovamente rintracciati in Padova il 23 settembre 1996, sono stati dunque arrestati ieri alle ore 19,20 per violazione della norma di cui all'art. 7, comma 4, decreto-legge n. 477/1996.

Va altresì rilevato, attesa la previsione di arresto facoltativo, che, di per sé, l'atto è stato compiuto certamente nella sussistenza dei presupposti di fatto: invero, i due cittadini albanesi ben possono dirsi, ai sensi dell'art. 381 comma 4, c.p.p., pericolosi: entrambi, come accertato a mezzo degli accertamenti fotodattiloscopici, hanno fornito, nel passato, numerosi e differenti nominativi, al fine di sottrarsi ad una precisa identificazione da parte delle forze di p.g.; il Sula risulta già condannato per delitti contro il patrimonio, in materia di armi, e a suo carico pendono procedimenti per analoghi fatti e per occupazione abusiva; Deliu, dal canto suo, oltre a procedimenti pendenti (come risulta dai tabulati forniti dalla p.g.) è stato, come accennato, condannato per rissa aggravata, ed è gravato da precedenti penali per sfruttamento della prostituzione, armi, falso e rissa.

Entrambi sono senza fissa dimora e non svolgono stabile attività lavorativa. E tuttavia entrambi hanno chiaramente manifestato (anche durante l'interrogatorio in sede di convalida d'arresto) la chiara preferenza per l'Italia, piuttosto che per il paese d'origine, come è d'altro canto manifesto per il semplice fatto che i due furono destinatari, oltre all'ultimo, di plurimi e precedenti decreti di espulsione, emessi da varie autorità del territorio nazionale mai rispettati.

Dunque, sulla scorta delle norme di legge in vigore, la p.g. ha certamente proceduto ad un arresto nel pieno rispetto dei presupposti di fatto e diritto; e non rilevano pertanto le argomentazioni difensive in base alle quali i due cittadini albanesi non sarebbero stati in grado di comprendere il contenuto del provvedimento di espulsione, dato che entrambi hanno dato prova di conoscere perfettamente la lingua italiana, e considerato che comunque avevano certamente lasciato il Paese (l'uno coattivamente, l'altro spontaneamente) una volta raggiunti dall'ultimo, in ordine cronologico, decreto di espulsione.

Pertanto, si imporrebbe con certezza la convalida dell'arresto.

Tuttavia, va osservato che il p.m. ha sollevato questione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, nei suoi commi 4 e 5, decreto-legge n. 477/1996, per violazione dell'art. 77 della Costituzione.

La questione è rilevante, in quanto, alla luce di quanto sopra evidenziato, ove non si ponesse l'accento sulla legittimità della norma, la sua vigenza imporrebbe certamente la convalida dell'arresto; e consentirebbe l'adozione di una misura cautelare personale a carico dei prevenuti.

Essa deve dunque essere esaminata, per appurarne la non manifesta infondatezza. In particolare, il p.m., come è dato desumere anche dalle note scritte ed allegate al fascicolo, ritiene che già in precedenza, in particolare con il d.-l. 13 aprile 1993, n. 107, l'uso della decretazione d'urgenza ha manifestato tutta la sua inadeguatezza (in allora peraltro con la sanzione all'inottemperanza da parte del cittadino extracomunitario del decreto di espulsione), configurando un reato «effimero», poi rapidamente cancellato dall'ordinamento, la cui transitoria vigenza tuttavia implicò numerosissimi arresti, e sentenze, poi revocate a seguito della mancata conversione del decreto.

Nonostante tali esperienze, in questa materia il ricorso al decreto-legge ha trovato spazio tale da consentire che la norma attualmente in esame sia di fatto stata introdotta nell'ordinamento a partire dal d.-l. 18 novembre 1995, n. 489 (in particolare all'art. 7-septies, comma 4), e successivamente mantenuta in tutti i decreti-legge, nn. 22, 132, 269, 376 del 1996, non convertiti.

Ha ulteriormente rilevato il p.m. che con la recente ordinanza n. 197/1996, la Corte costituzionale ha già dubitato, «in riferimento all'art. 77 Cost., della legittimità costituzionale del decreto-legge n. 269/1996, in quanto lo stesso, mediante reiterazione, ha rinnovato l'efficacia di norme decadute a seguito della mancata conversione, nel termine fissato dalla norma costituzionale, di un precedente decreto-legge che le prevedeva»; ha osservato il p.m. che, pertanto, ancor più manifesta è l'illegittimità dell'art. 7, commi 4 e 5, frutto di un'ulteriore reiterazione, nonostante la sostanziale censura della Corte delle leggi (la quale, va precisato, ha disposto la trattazione della questione a giudizi riuniti, non ancora conclusa). La difesa è associata alle argomentazioni del p.m.

Ritiene questo pretore che la questione non sia manifestamente infondata.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza, nei più svariati settori dell'ordinamento, è ormai un fenomeno tanto noto quanto destabilizzante, ove si valutino gli effetti che l'incertezza normativa conseguente comporta.

In concreto, i plurimi decreti-legge in materia di immigrazione, lungi dal risolvere un problema la cui urgenza avrebbe costituito il presupposto della loro adozione, hanno per contro prodotto una vistosa incertezza operativa.

Si consideri il fatto, ad esempio, che con l'adozione del d.-l. 16 luglio 1996 n. 376, sono state del tutto soppresse le norme che avevano introdotto l'espulsione come misura di sicurezza e come misura di prevenzione.

Va posto l'accento in primo luogo, sul fatto che, come codesta Corte ha precisato anche con la sentenza n. 330/1996, ad essa compete la valutazione preliminare dell'esistenza dei presupposti necessità e di urgenza, di cui all'art. 77 Cost.

L'evidente mancanza di tali presupposti implica l'accertamento che il Governo ha adottato il decreto-legge al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste per il decreto-legge (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 29/1995).

Ad avviso di chi scrive, il fatto stesso che i decreti-legge siano stati reiterati per quasi un anno, peraltro in parte modificati, in parte immutati, così configurando un quadro normativo contraddittorio e fluttuante, a fronte di una situazione di fatto (qual è quella del fenomeno dell'immigrazione) non risolta, ebbene tutto ciò rende evidente che la ragione posta alla base non solo del primo decreto-legge, ma di tutti i successivi decreti-legge, (l'ultimo dei quali è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* di otto giorni fa) non fosse e non sia, in conformità all'art. 77 Cost., un caso straordinario di necessità ed urgenza.

In particolare la norma di cui all'attuale art. 7, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 477/1996 vige dunque dal novembre scorso, in assenza del vaglio parlamentare.

Nella citata sentenza n. 197/1996, già citata, codesta Corte ha precisato che il dubbio di legittimità del precedente decreto-legge n. 269/1996, in riferimento all'art. 77 Cost., veniva valutato «anche in relazione all'ambito nel quale intervengono le norme impugnate, che disciplinando una particolare forma di espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, attengono alla sfera dei diritti fondamentali della persona e sono suscettibili di produrre effetti irreversibili in tale sfera».

La norma ora impugnata è certo differente, non riguardando l'espulsione come misura di prevenzione disposta dal pretore su richiesta del p.m., di cui all'art. 7, comma 3, decreto-legge n. 489/1995 (che, come già detto, non esiste più, per decadenza dell'ultimo decreto-legge che la prevedeva, n. 269/1996).

Tuttavia è certo che anche l'art. 7, commi 4 e 5, del decreto-legge attualmente in vigore attiene alla sfera dei diritti fondamentali della persona (la libertà), tanto da rendere certo vistosa la violazione denunciata, in riferimento all'art. 77 Cost.

Appare altresì necessario evidenziare un ulteriore profilo di illegittimità della norma per violazione dell'art. 3 della Cost., per l'evidente disparità di trattamento che si configura tra la fattispecie astratta descritta dall'art. 7, comma 4, decreto-legge n. 477/1996 e quella, parimenti in vigore nei confronti di uno straniero, di cui all'art. 7, comma 12-sexies, d.-l. 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in legge n. 39/1990, ove si prevede la cd. espulsione a richiesta di parte.

In tale ultimo caso lo straniero che, (condanato ad una pena, non sospesa, non superiore a tre anni, ovvero sottoposto a custodia cautelare), a sua richiesta venga espulso, e quindi a tal fine liberato, ove non osservi le prescrizioni del provvedimento di espulsione è passibile di una pena da sei mesi a due anni di reclusione.

Per contro, più affittiva (da sei mesi a tre anni) risulta la pena irrogabile allo straniero che, essendo stato espulso, rientri nel territorio dello Stato.

Considerato che l'espulsione, a mente dell'art. 7, in particolare comma 3, della citata legge (cd. legge Martelli) può essere disposta anche nei confronti di chi non sia mai stato condannato o sottoposto a misura cautelare, ne consegue che viene punita con maggior rigore la condotta di chi, espulso, rientri nello Stato, rispetto alla condotta dello straniero che, già gravato da una sentenza di condanna irrevocabile, a pena esecutiva, sia stato espulso a sua richiesta, così venendo liberato, ed abbia poi violato il provvedimento di espulsione, ponendo così in essere un comportamento che appare manifestamente più grave.

Per i sopra esposti motivi, ritenuta la questione rilevante nel presente processo e non manifestamente infondata, vanno adottati i seguenti provvedimenti ordinatori.

Consegue, vista la sospensione del giudizio che va obbligatoriamente disposta, la liberazione degli arrestati.

Infatti è preclusa l'adozione di qualsivoglia ulteriore provvedimento cautelare personale, consentito solo ove consegua alla convalida dell'arresto.

Gli imputati debbono pertanto essere liberati (vista l'efficacia temporanea dell'arresto di p.g.), se non detenuti per altra causa.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1957 n. 87 dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 477/1996, in relazione agli artt. 3, comma 1, e 77 della costituzione, in quanto norma inserita in un decreto-legge adottato al di fuori dei casi straordinari di necessità e di urgenza; ed in quanto norma in violazione del principio della parità di trattamento, rispetto a quanto previsto dall'art. 7, comma 12-sexies, del decreto-legge n. 416/1989 convertito in legge n. 39/1990;

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

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

Dispone l'immediata liberazione degli arrestati se non detenuti per altra causa;

Letta in udienza, alla presenza delle parti.

Padova, addì 24 settembre 1996

Il pretore: FORTUNA

n. 119

*Ordinanza emessa l'11 dicembre 1996 dal pretore di Padova
nel procedimento penale a carico di Gabellotto Guerrino*

Misure di sicurezza - Imputato proscioltto per infermità psichica - Ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario - Lamentato automatismo ed obbligatorietà della misura - Mancata previsione di inapplicabilità per i reati dolosi di modesto disvalore sociale, per i quali è stabilita la pena pecuniaria o la reclusione per un tempo concretamente determinato non superiore nel massimo a due anni - Lesione dei diritti inviolabili del cittadino - Violazione del principio di eguaglianza - Mancata tutela della salute.

Misure di sicurezza - Pericolosità sociale - Nozione - Lamentata previsione di sussistenza nel caso di probabile commissione di nuovi fatti preveduti dalla legge come reati - Lesione dei diritti inviolabili del cittadino - Violazione del principio di eguaglianza - Mancata tutela della salute.

(C.P., artt. 203, primo comma, e 222, primo comma).

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

IL PRETORE

Letti gli atti del processo a carico del sig. Guerrino Gabellotto e viste le conclusioni delle parti;

Rilevato che il Gabellotto è stato arrestato per avere rubato un borsello e un mazzo di chiavi lasciati momentaneamente incustoditi sul banco all'interno di una chiesa;

Rilevato che si è proceduto con rito direttissimo e che durante l'istruttoria dibattimentale è stato esaminato il dr. Rago, nominato consulente medico legale del p.m. in altro procedimento a carico del prevenuto, per reati di indole parzialmente medesima, consumati in tempi immediatamente prossimi a quelli per cui si procede oggi;

Rilevato che il consulente ha concluso affermando che il prevenuto va giudicato «portatore di un'infermità di mente e cioè di una grave debolezza mentale ad eziologia organica», con «capacità di concettualizzazione pressoché nulla e ragionamento e giudizio gravemente deficitario» (fg. 42 atti), che dà luogo a condotte caratterizzate dal fatto che «il soggetto, ricevuto uno stimolo, non lo sa gestire ovvero non sa attuare un comportamento sufficientemente consono alla realtà... intravedendosi nel rapporto esistente fra bisogno insorto e comportamento attuato una manifestazione istintuale, infantile, a chiara valenza patologica per mancanza di un controllo sulla propria volontà» (fg. 43). Il consulente ha pertanto concluso per la non imputabilità del soggetto, con argomentazioni che hanno piena valenza anche in questo processo, perché sia l'analogia dei fatti, che la dinamica degli stessi indicano un contesto pienamente sussumibile in quello esaminato e valutato dal medico legale. Lo stesso consulente ha altresì concluso con giudizio di sussistenza della pericolosità sociale del Gabellotto secondo il dettato del legislatore (quindi l'art. 203 c.p.), dovendosi ritenere che anche per il futuro il prevenuto, essendo portatore delle condizioni morbose descritte, potrà realizzare ulteriori comportamenti di analoga indole e quindi illeciti;

Ritenuto che, essendo contestato delitto la cui pena edittale massima è della reclusione fino a sei anni (artt. 624, 625, n. 4, prima ipotesi, c.p.), ricorrono le condizioni che obbligatoriamente conducono all'ordine di ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (ex art. 222 c.p.);

Ritenuto che, tenuto conto della natura dei fatti abitualmente commessi dal Gabellotto, noto all'ufficio perché tra l'altro quasi sistematicamente arrestato ogni estate per fatti di indole e disvalore modesti, l'automatismo dell'applicazione della misura di sicurezza *de qua*, quale risultante dal combinato disposto degli artt. 203 e 222 c.p., suscita perplessità;

Rilevato in particolare che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 334/1994 ha affermato che l'art. 27.3 Cost. è applicabile solo alle pene e non alle misure di sicurezza e che interventi di innovazione normativa, conseguenti all'accoglimento di questioni relative all'inidoneità dello strumento «ospedale psichiatrico giudiziario», esulerebbero del tutto dai suoi poteri, in quanto comporterebbero l'esercizio di scelte discrezionali rientranti nell'esclusiva competenza del legislatore; indirizzo recentemente ribadito con la sentenza n. 111/1996;

Ritenuto tuttavia che, fermo restando il ribadire la necessità che il legislatore (e poi fattivamente l'esecutivo) adegui la disciplina e le strutture a criteri meglio rispondenti al mutato comune sentire, nella materia *de qua*, la attuale disciplina sembra non sottrarsi a rilievi non manifestamente infondati di incostituzionalità quanto all'automatismo ed al contenuto dei suoi presupposti;

Ritenuto in particolare che si prospettano due questioni, alternative e/o concorrenti, la prima relativa al disposto dell'art. 222 c.p., la seconda del disposto dell'art. 203 c.p.;

Rilevato che premessa comune ai due rilievi è data dalla constatazione che la valutazione della gravità dei singoli reati e della pericolosità sociale del singolo è, obiettivamente, mutata nel comune sentire rispetto all'ordine dei valori esistente al momento dell'entrata in vigore del codice penale attuale (solo sotto questo profilo si abbiano presenti alcuni passaggi argomentativi della sentenza della Corte n. 341/1994);

Ritenuto in particolare che, quanto all'art. 222 c.p. il richiamo al limite edittale dei due anni di reclusione, proprio perché richiamo alla pena astrattamente irrogabile e non a quella in concreto applicata o applicabile, sconta il riferimento a scale di valori quantomeno non più tutte attuali;

Ritenuto in particolare che, quanto all'art. 203 c.p., il richiamo alla (oggettiva) probabilità di commissione di nuovi fatti preveduti dalla legge come reati, prescindendo da un'autonoma e appropriata considerazione, valutazione e individuazione della tipologia di reati idonei a fondare il pericolo per la collettività, appare generalizzare la nozione (pericolosità sociale) sulla base di un dato formale (la previsione legislativa quale reato) che non è univocamente e immediatamente riconducibile ad una obbiettiva e non solo formale particolare esigenza di tutela della collettività;

Rilevato che significativamente, sotto questo aspetto, il legislatore si è già espresso recentemente, laddove, disciplinando il procedimento penale con imputati minorenni, ha introdotto di fatto una ragionata nozione di pericolosità sociale, proprio ai fini dell'applicazione delle misure di sicurezza (artt. 36, 37.2 e 39 d.lgs. 22 settembre 1988, n. 448);

Ritenuto che tale previsione non può essere ricondotta a specifiche esigenze relative agli imputati minorenni, apparendo invece manifestazione di adeguamento normativo sul problema della individuazione dei criteri necessari per fondare il giudizio di pericolosità sociale, nella prima occasione sistematica utile (e quindi limitata agli imputati minorenni verosimilmente più per la *sedes materiae* che per la volontà di riservare motivatamente ai soli minorenni quel trattamento); va in proposito rilevato il dato oggettivamente significativo, costituito dall'art. 36 dello schema ministeriale di delega legislativa per l'emanazione del nuovo codice penale, secondo il quale la dichiarazione di pericolosità sociale è prevista nei confronti dei soggetti totalmente non imputabili «autori di più reati o di un unico reato di particolare gravità»;

Ritenuto che l'automatismo dell'applicazione della misura di sicurezza, comportando che il cittadino non imputabile debba essere ricoverato in ospedale psichiatrico giudiziario anche quando è probabile che commetta nuovi reati il cui disvalore concreto, oggetto proprio dell'apprezzamento di merito del giudice, non sia tale da giustificare un giudizio di reale pericolosità sociale, appare contrastare con il disposto degli articoli della Costituzione nn. 2 e 32 (perché lesivo del diritto inviolabile del cittadino a non vedere ristretta la propria libertà personale in luogo di ricevere aiuti sanitari, sociali e materiali che consentirebbero di adeguatamente limitare le conseguenze negative delle condotte probabili, rimuovendone almeno parzialmente ed efficacemente le cause, quando queste condotte non siano di gravità tale da giustificare in ogni caso il privilegio per le esigenze di tutela della collettività), nonché 3 (per l'irragionevole pari trattamento di situazioni personali e di fatto diverse);

Ritenuto che appaiono proponibili le soluzioni indicate nel dispositivo che, in quanto richiamanti a previsioni normative già esistenti ed alla *ratio legis* che le sottende, non si rivelano frutto dell'esercizio del potere discrezionale di scelta spettante al solo legislatore;

Ritenuto in particolare, quanto alla soluzione proposta per l'art. 222 c.p., che è ben possibile individuare la pena in concreto adeguata al fatto e che il giudice applicherebbe ove non dovesse prosciogliere per infermità di mente l'imputato;

Ritenuto in particolare, quanto alla soluzione proposta per l'art. 203 c.p., che l'eliminazione della locuzione relativa alla probabilità della commissione di nuovi fatti preveduti dalla legge come reati non determinerebbe alcun vuoto normativo, dandosi anzi infine piena efficacia al disposto del capoverso dell'art. 203 c.p., per sé del tutto idoneo a dare adeguata e specifica disciplina alla materia (ferma poi restando la libertà del legislatore di ridisciplinarla, eventualmente con disciplina analoga a quella già prevista, e richiamata, per i minorenni);

Ritenuto che le due questioni, pur mirando al perseguimento di un unico obiettivo (e sotto tale aspetto apparendo concorrenti), hanno tuttavia piena autonomia (l'una interessando i presupposti per l'applicazione delle misure di sicurezza, l'altra interessando specificamente un presupposto della misura del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario);

Ritenuto che entrambe le questioni sono rilevanti nel presente giudizio, perché l'accoglimento di ciascuna di esse consentirebbe di non applicare la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario all'imputato;

Rilevato infine che vanno adottati i conseguenziali provvedimenti ordinatori;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevanti nel presente giudizio e non manifestamente infondate, in relazione agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale:

1) dell'art. 222.1 c.p., nella parte in cui non prevede che siano fatti salvi i delitti dolosi per i quali la legge stabilisce la pena pecuniaria o la reclusione per un tempo concretamente determinato non superiore nel massimo a due anni;

2) dell'art. 203.1 c.p., limitatamente alle parole «quando è probabile che commetta nuovi fatti preveduti dalla legge come reati»;

Sospende il presente giudizio;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, la sua comunicazione ai Presidenti delle Camere;

Letta alla pubblica udienza dell'11 dicembre 1996, nella giuridica assenza dell'imputato ed alla presenza del difensore, che lo rappresenta, e del p.m.

Padova, addì 11 dicembre 1996

Il pretore: CITTERIO

97C0250

N. 120

Ordinanza emessa l'11 dicembre 1996 dal pretore di Padova nel procedimento penale a carico di Curzio Olivia ed altri

Processo penale - Giudice del dibattimento - Incompatibilità dello stesso nei confronti di imputato per il quale si procede separatamente quando, in caso di concorso eventuale nel reato, abbia, in precedente processo, giudicato sussistente il fatto o la sua rilevanza penale - Omessa previsione - Compressione del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 371/1996.

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

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

Letti gli atti del fascicolo per il dibattimento a carico di Curzio Olivia + 2;

Sulla questione di costituzionalità dell'art. 34 c.p.p., proposta dall'avv. Daniela Boscolo Rizzo, difensore dell'imputato Claudio Latino;

Sentite le parti;

Rilevato che in apertura di udienza il pretore ha dato lettura del seguente provvedimento:

«Il pretore, in via preliminare, ritenutane l'opportunità, osserva.

Non solo espressa previsione di legge (l'art. 124 c.p.p.), ma elementare principio di deontologia impone al magistrato giudicante di dare spontanea e ufficiosa ottemperanza alle norme, in particolare quando esse presidiano reali e specifiche situazioni giuridiche soggettive.

È oggi in ruolo il processo penale a carico di Curzio Olivia ed altri, procedimento separato da altro già celebrato davanti a questo pretore, relativo ad altri 21 imputati, sostanzialmente per le medesime imputazioni, definito con la sentenza n. 1000 del 9 luglio 1996.

In quel processo inizialmente gli odierni prevenuti erano coimputati, venendo le rispettive posizioni processuali separate nella fase degli atti preliminari.

Con la sentenza n. 371 del 17 ottobre-2 novembre 1996 — quindi successiva anche all'adozione del decreto di rifissazione dell'udienza per l'imputata Scalone e dell'indicazione della udienza al p.m. da parte del consigliere pretore, per gli altri tre imputati — la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 34.2 c.p.p., nella parte in cui non prevede che «non possa partecipare al giudizio nei confronti di un imputato il giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare una precedente sentenza nei confronti di altri soggetti, (sentenza) nella quale la posizione di quello stesso imputato in ordine alla sua responsabilità penale sia già stata comunque valutata».

L'incompatibilità è fatto che fonda innanzitutto l'obbligo di astensione del giudice, *ex art. 36.1 lett. g*, poi il diritto della parte alla riconsuazione.

È quindi elementare dovere del pretore dare conto della richiamata sentenza ed indicare le ragioni per le quali giudica non sussistere nel caso di specie l'incompatibilità in questione, sì da non dichiarare la propria astensione, ferma e ovviamente libera restando ogni diversa valutazione delle parti, con le conseguenti eventuali iniziative procedurali.

La sentenza della Corte significativamente ribadisce, nella motivazione, come debba essere mantenuta ferma la massima di decisione, già affermata nella valutazione dell'incidenza del principio del giusto processo nelle ipotesi di concorso di persone nel reato, secondo la quale «alla comunanza dell'imputazione fa necessariamente riscontro una pluralità di condotte distintamente ascrivibili a ciascuno dei concorrenti, le quali, ai fini del giudizio di responsabilità, devono formare oggetto di autonome valutazioni sotto il profilo tanto materiale che psicologico, e ben possono, quindi, sfociare in un accertamento positivo per l'uno e negativo per l'altro» (come del resto accaduto proprio nel precedente processo). Quella originaria decisione, mantenuta ferma, viene con la sentenza n. 371 precisata nel senso che quel principio trova ora due eccezioni: il caso del concorso necessario di persone nel reato (che la Corte definisce come quello in cui la posizione di uno dei concorrenti costituisca elemento essenziale per la stessa configurabilità del reato contestato agli altri concorrenti e dalla quale non si sia potuto prescindere ai fini dell'accertamento della responsabilità degli imputati nei cui confronti si è proceduto); e il caso in cui, anche senza ragione connessa alla struttura del reato, comunque il giudice del primo processo abbia espresso valutazioni, sia pure incidentali, in ordine alla responsabilità penale di un terzo non imputato in quel processo: questo prescindendo dalla legittimità di tali valutazioni (il che è un indiretto ma inequivoco richiamo ad essere sempre pertinenti alle questioni del singolo specifico processo).

Queste due eccezioni, che costituiscono l'oggetto determinato della sentenza n. 371, si fondano sulla distinzione, riaffermata dalla Corte, tra il convincimento sul merito dell'azione penale svolta contro gli imputati originari (che quindi non determina incompatibilità, anche quando si concluda con apprezzamenti di natura giuridica afferenti il *nomen iuris* e comunque la rilevanza penale della fattispecie astratta e la sussumibilità in essa della fattispecie concreta) e il convincimento, ancorché incidentale, sul merito della posizione del terzo (che, solo, determina incompatibilità).

Così ricostruito il quadro interpretativo, la lettura della sentenza 9 luglio 1996, a carico di Bortolato Davide + 20, consente agevolmente di rilevare che in nessun momento vi è accenno alcuno agli odierni imputati.

Per queste ragioni giudica il pretore che non ricorrano le condizioni fondanti l'obbligo di astenersi in questo processo.

Non ignora questo pretore che altre autorità giudiziarie ritengono opportuno, in circostanze similari, richiamarsi alle gravi ragioni di convenienza di cui all'art. 36.1 *h*. Con il rispetto dovuto alle posizioni giurisprudenziali diverse dalla propria, rispetto indispensabile per poter poi pretendere il rispetto delle proprie, giudica il pretore che quell'interpretazione non possa essere condivisa, risolvendosi, in realtà, nella violazione del principio costituzionale del giudice naturale. Perché i casi sono due: designato, con l'applicazione delle normative anche amministrative vigenti, un magistrato per la trattazione di un processo, o vi è un caso di incompatibilità *ex art. 34 c.p.p.* (nel testo originario e in quello risultante dai plurimi interventi del giudice costituzionale) o non vi è ragione che giustifichi — sotto il profilo della incompatibilità — il mutamento del magistrato giudicante. Detto in altri e conclusivi termini: in presenza di un argomentare chiarissimo quale quello della Corte costituzionale nella sentenza n. 371, il ritenere che casi che la Corte ha esaminato ed ha giudicato non incidenti sotto il profilo del giusto processo consentano o addirittura impongano di astenersi, sia pure *ex art. 36.1 h*, finisce con il determinare il mutamento del giudice naturale in casi non previsti e quindi nel violare quel principio costituzionale.

E il rispetto del principio del giudice naturale è infatti valore da tutelare anche quando quel rispetto conduce a conseguenze che, secondo una visione solo statistica del lavoro, appaiono certo antieconomiche: grandi impegni per pochi numeri. Ma l'attività del giudice quantomeno non è solo un fatto statistico.

P. Q. M.

Il pretore dà atto di non dichiarare la propria astensione nel processo a carico di Curzio Olivia ed altri»;

Rilevato che la difesa, in esito alla lettura, ha sostanzialmente prospettato due ulteriori e distinte questioni di costituzionalità: la prima afferente la esistenza della contestazione ex art. 633.2 c.p. in relazione all'art. 639-bis c.p., in quanto il numero degli imputati costituirebbe elemento determinante per la procedibilità anche dell'azione penale relativa agli odierni imputati; la seconda relativa al diritto di ogni imputato all'affermazione della insussistenza del fatto contestato e/o della sua irrilevanza penale, prima ancora che a quella di estraneità personale al fatto;

Ritenuto che la prima questione appare manifestamente infondata, giacché nelle argomentazioni fatte proprie dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 371 si rinviene un chiaro criterio di giudizio, utile a risolvere la problematica nel caso di specie: in particolare non vi è incompatibilità alcuna, giacché nella sentenza 9 luglio 1996 nessuna valutazione, esplicita o incidentale, è stata fatta delle posizioni degli odierni imputati per giungere al giudizio di sussistenza di quella aggravante, essendo risultato sufficiente il numero degli imputati, riconosciuti responsabili, nei cui confronti si procedeva allora;

Ritenuto che la seconda questione appare invece tale da richiedere un ulteriore intervento chiarificatore del giudice delle leggi;

Rilevato, in particolare, che dalla motivazione della sentenza n. 371/1996 (e di quelle nn. 186/1992 e 439/1993) parrebbe che la questione sia già stata esaminata e risolta in senso negativo, laddove la Corte — come del resto richiamato nel provvedimento del pretore letto in apertura di udienza — ha affermato «la questione se il giudice si sia pronunciato in un precedente giudizio sulla responsabilità di alcuni concorrenti, sia colpito da incompatibilità in relazione al processo che venga successivamente celebrato nei confronti di altro o di altri concorrenti... è stata risolta negativamente sulla base del rilievo che alla comunanza dell'imputazione fa necessariamente riscontro una pluralità di condotte distintamente ascrivibili a ciascuno dei concorrenti, le quali, ai fini del giudizio di responsabilità, devono formare oggetto di autonome valutazioni sotto il profilo tanto materiale che psicologico, e ben possono, quindi, sfociare in un accertamento positivo per l'uno e negativo per l'altro» e che «ciò che conta... è che il giudice del nuovo dibattimento non sia lo stesso che... abbia dovuto formarsi un convincimento non soltanto sul merito dell'azione penale svolta contro gli imputati, ma anche, seppure incidentalmente, sul merito della posizione del terzo»;

Ritenuto tuttavia che effettivamente appare necessario sollecitare una ulteriore espressa pronuncia della Corte in merito alla compatibilità al giudizio del giudice che, pur non avendo incidentalmente e in alcun modo esaminato la questione della partecipazione al fatto del coimputato, nel caso di concorso eventuale nel reato, si sia però già espresso — come doveroso — sulla sussistenza del fatto e sulla sua rilevanza penale, almeno nei casi in cui tale rilevanza penale sia contestata dai nuovi imputati;

Ritenuto infatti che, in tale contesto, il coimputato nei cui confronti si procede a seguito di separazione o comunque in momento successivo ragionevolmente può dolersi di vedere ristretto l'ambito della propria difesa ai soli aspetti afferenti la propria condotta di concorso al fatto e non anche quelli relativi alla insussistenza o irrilevanza penale del fatto medesimo, giacché, se non è da escludere un mutamento di valutazione da parte del giudice, questi, per comune esperienza, tende, in assenza di fatti nuovi, a confermare le valutazioni precedenti, specie se adeguatamente ponderate;

Ritenuto che appare quindi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità al giudizio del giudice che si sia già espresso sulla sussistenza del fatto e sulla sua rilevanza penale, quando tali dati siano contestati dal nuovo imputato, in relazione all'art. 24 Costituzione, perché una tale situazione dà ragionevolmente luogo ad una limitazione del pieno esercizio del diritto di difesa, limitazione non addebitabile al prevenuto;

Ritenuto che tale situazione sussiste nel presente processo, laddove nella sentenza 9 luglio 1996, già richiamata, questo magistrato ha giudicato penalmente rilevante la condotta della cosiddetta occupazione di un immobile dell'ESU;

Ritenuto che la questione è con chiara evidenza rilevante nel presente giudizio, in quanto la sua decisione diviene presupposto necessario perché il processo odierno prosegua o meno avanti questo magistrato;

Rilevato che debbono essere adottati i conseguenziali provvedimenti ordinatori .

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 c.p.p. laddove non prevede l'incompatibilità al giudizio del giudice che si sia già espresso sulla sussistenza di un'aggravante, connessa ai numero dei partecipanti, che renda procedibile d'ufficio il reato;

Dichiara non manifestamente infondata, in relazione all'art. 24 della Costituzione, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità al giudizio del giudice che, nel caso di concorso eventuale nel reato, abbia in precedente processo giudicato sussistente il fatto e la sua rilevanza penale, quando anche uno solo di tali due aspetti siano contestati dal coimputato nei cui confronti si procede separatamente;

Dispone che, ai soli fini della decisione della Corte adita, sia acquisita agli atti copia della sentenza dibattimentale 9 luglio 1996 n. 1000, relativa al procedimento a carico di Bortolato Davide + 20;

Sospende il presente giudizio, disponendo la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle Camere;

Letta alla pubblica udienza dell'11 dicembre 1996, alla presenza di tutte le parti, che ne prendono atto.

Padova, addì 11 dicembre 1996

Il pretore: CITTERIO

97C0251

N. 121

Ordinanza emessa il 20 gennaio 1997 dal tribunale per i minorenni di Cagliari sul reclamo proposto dal p.m. nei confronti di B. D.

Ordinamento penitenziario - Istanza di permesso premio (nella specie da parte di minorenni) - Non concedibilità a detenuto imputato per delitto doloso commesso nei due anni di espiazione della pena (o di altra misura restrittiva) precedenti la commissione del fatto - Lamentata applicabilità del divieto nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali - Ingiustificata parità di trattamento tra detenuti minori e adulti - Compressione del diritto di difesa e della tutela dei minori.

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-ter, sesto comma, in relazione all'art. 79).

(Cost., artt. 3, primo comma, 31, secondo comma, e 24).

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 1 del registro impugnazioni per l'anno 1997, promosso dal pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni di Cagliari, in persona del sostituto procuratore della Repubblica dott. Roberto Melis, ricorrente nei confronti di B. D., nato a Cagliari il 7 novembre 1978, residente in Cagliari, via Shavavazzi, detenuto nell'Istituto penale minorile di Quartucciu, resistente.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con istanza depositata il 2 gennaio 1997 B. D., detenuto nell'Istituto penale minorile di Quartucciu, dove sta espiando la pena di 11 mesi di reclusione per il reato di rapina aggravata, per essersi il 14 agosto 1993, in concorso e riunito ad alcuni minorenni, impossessato di un orologio da polso marca «Swatch» e di lire 5.000 con violenza e minaccia consistita nell'immobilizzare la persona offesa e nel dirle «se chiami gente ti cerco e ti spezzo», chiese la concessione di un permesso premio di due giorni, da trascorrere in famiglia per la festività della «Befana».

Il pubblico ministero, espresse parere contrario all'accoglimento dell'istanza, assumendo che al B., resosi responsabile in data 20 giugno 1996 del reato di oltraggio, non spettava per la durata di due anni il beneficio richiesto, ai sensi del sesto comma dell'art. 30-ter della legge 26 luglio 1975 n. 354. Il magistrato di sorveglianza, nonostante tale parere, concesse 12 ore di permesso sul rilievo che il ragazzo era solo indagato per il reato di oltraggio e non aveva ancora assunto la qualità di imputato.

Contro tale provvedimento il 3 gennaio 1997 il pubblico ministero ha proposto reclamo al tribunale di sorveglianza per i minorenni, chiedendo la revoca del provvedimento. Egli, a sostegno del proprio assunto, ha prodotto la propria richiesta di rinvio a giudizio per il reato di oltraggio e ha dedotto che il permesso premio non poteva dunque essere concesso al B., giacché questi aveva assunto la qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura penale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Questo tribunale di sorveglianza ritiene di dover sospendere il giudizio per sollevare d'ufficio la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma sesto, della legge 26 luglio 1975 n. 354, sotto il duplice profilo della violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La questione è certamente rilevante, giacché, riguardando l'impugnazione del pubblico ministero l'illegittima concessione di un permesso premio ad un soggetto imputato di un reato commesso durante l'espiazione della pena, è evidente che la dichiarazione di incostituzionalità del sesto comma della citata norma, rimuoverebbe la causa ostativa per la concessione del beneficio richiesto.

La questione, a giudizio di questo tribunale, è inoltre non manifestamente infondata.

La Corte costituzionale in tutte le sue decisioni, da ultimo con la sentenza n. 125 del 16 marzo 1992, ha sempre «sottolineato che la tutela del minore è interesse assistito da garanzia costituzionale (artt. 30 e 31 Cost.) e che, in caso di commissione di reati la giustizia minorile deve essere improntata all'essenziale finalità del recupero del minore deviante mediante la sua rieducazione ed il suo reinserimento sociale. E questa finalizzazione caratterizza tutti i momenti e le fasi attraverso le quali la giurisdizione penale si esplica nei confronti dei minori». In particolare, con riferimento alla fase esecutiva, la stessa Corte costituzionale ha precisato che l'estensione pura e semplice della disciplina di cui alla legge 26 luglio 1975 n. 354, disposta in via provvisoria dall'art. 79 della stessa legge, contrasta con le esigenze — che discendono da una considerazione unitaria degli artt. 3, 27, terzo comma, 30 e 31 della Costituzione — del recupero e della risocializzazione dei minori devianti; esigenze che comportano ovviamente l'accentuazione della funzione rieducativa della pena e la necessità di differenziare il trattamento dei minorenni rispetto a quello previsto per gli adulti. Ed è indubbio, continua la Corte, che, al contrario, l'assoluta parificazione operata tra adulti e minori, senza l'adozione dei correttivi richiesti dalla specificità della condizione minorile, non è in armonia con i suesposti principi».

Or bene, tornando all'esame della norma da sottoporre al controllo di legittimità costituzionale, è evidente come il rigido e indifferenziato divieto per ben due anni di concedere permessi premio ad un minore, che abbia commesso un reato durante l'espiazione di una pena, urti proprio contro i principi sopra enunciati ed in particolare violi l'art. 3 della Costituzione, dal momento che il legislatore ha illegittimamente disciplinato in maniera identica la condizione penitenziaria di soggetti tra loro profondamente diversi, ed inoltre sia contrario al precetto costituzionale che impegna lo Stato alla «protezione della gioventù» (art. 31, comma primo, della Costituzione). Il legislatore infatti, nel vietare indiscriminatamente a tutti i detenuti, che hanno commesso reati nel corso della carcera-

zione, di godere di permessi premio, non ha tenuto conto della particolare finalità di reinserimento sociale della pena per i minori, nel cui programma di trattamento è fondamentale la concessione di un siffatto beneficio premio che deve essere finalizzato alla cura dei loro interessi affettivi e a consentire loro i contatti con il mondo del lavoro e della scuola in modo da permettere di sviluppare la loro personalità in evoluzione.

Vero è che il giudice nel concedere o non il permesso premio deve pur sempre tenere conto della commissione del reato, giacché tale fatto può incidere sulla regolarità della condotta carceraria; tuttavia se si considera che le pene inflitte ai minorenni hanno normalmente una durata inferiore ai due anni, la privazione automatica e non discrezionale della possibilità di avere rapporti con l'esterno per tutta la durata della detenzione, si traduce in un ingiustificato e pregiudizievole arresto di tutti quei processi educativi che sono stati frattanto attivati e comporta quindi una immotivata esclusione della possibilità per il giudice minorile di valutare in un ragionevole lasso di tempo, caso per caso, gli eventuali progressi compiuti dal giovane recluso e verificare quindi se la commissione del reato sia significativa di un vera personalità deviante e non piuttosto un fatto episodico dovuto ad una istintiva reazione per la privazione della libertà e ad un graduale adattamento ad una condizione carceraria irta di regole e di limitazioni, mai in passato imposte e tanto meno osservate.

In sostanza per i minorenni le esigenze educative e risocializzanti devono necessariamente prevalere su quelle meramente custodialistiche, afflittive e di tutela della collettività.

Infine la norma appare in contrasto con il principio di garanzia giurisdizionale e quindi con l'art. 24 della Costituzione, laddove lascia unicamente al pubblico ministero il potere di escludere dai permessi premio i detenuti che si ritiene abbiano commesso un reato con la mera richiesta di rinvio a giudizio, senza alcun controllo da parte del giudice.

Per le ragioni sopra esposte si chiede che il sesto comma dell'art. 30-ter della legge 26 luglio 1975 n. 354, estesa ai minorenni dall'art. 79 della citata legge, venga dichiarato incostituzionale per violazione degli artt. 3, 31, comma secondo, 24 della Costituzione e quindi abrogata, salvo che la Corte si voglia limitare a dichiarare incostituzionale detto comma per la parte in cui non prevede la sua inapplicabilità a coloro che espiano una pena per reati commessi da minorenni.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma sesto, della legge 26 luglio 1975 n. 354, in relazione al successivo art. 79 della stessa legge, per violazione degli artt. 3, comma primo, 31, comma secondo e 24 della Costituzione;

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

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri; a B. D., al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Cagliari e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cagliari, addì 20 gennaio 1997

Il presidente: FERRERO

N. 122

Ordinanza emessa il 13 gennaio 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Cassino nel procedimento penale a carico di Turchetta Antonio ed altri

Processo penale - Giudizio abbreviato - Mutamento della persona del pubblico ministero dopo la pronuncia del g.u.p. dell'ordinanza di ammissibilità del rito - Revocabilità del consenso da parte del nuovo pubblico ministero - Omessa previsione - Lesione del principio di indipendenza del giudice.

(C.P.P. 1988, artt. 439 e 440).

(Cost., art. 108).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Sciogliendo la riserva formulata nel procedimento n. 1624/94 r.g.n.r. e n. 670/95 r.g.g.i.p. a carico di Turchetta Antonio ed altri;

Premesso che a seguito di richiesta di rinvio a giudizio gli imputati hanno chiesto in udienza la definizione ai sensi degli artt. 438 e segg. c.p.p., che il procuratore della Repubblica titolare delle indagini ha prestato il proprio consenso e questo giudice all'udienza del 17 giugno 1996 ha ritenuto ammissibile il rito:

che, rinviata tale udienza per la discussione, il procuratore della Repubblica è stato posto fuori dal ruolo organico della Magistratura dal C.S.M.;

che alla successiva udienza del 13 dicembre 1996 il p.m. di udienza ha dichiarato di voler revocare il consenso al rito non essendo a suo avviso il procedimento definibile allo stato degli atti ed eccetto in subordine la questione di legittimità costituzionale degli artt. 438 e segg. c.p.p. nella parte in cui non prevedono la possibilità di revoca del consenso nel caso in cui il magistrato che lo ha prestato non possa più assolutamente partecipare all'udienza per contrasto con gli artt. 3, 76 e 112 Cost. invocando a sostegno la sentenza n. 484/95 della Corte cost. che, pur dichiarando non fondata la analoga questione sollevata da g.u.p. diverso da quello che aveva dichiarato ammissibile il rito, ha affermato il principio della revocabilità della ordinanza di ammissibilità del rito da parte del g.u.p. diverso per un postulato di identità che, inespresso nel dato normativo, risulta chiaramente delineato dal sistema;

che tale postulato di identità non è invocabile per il p.m. per la particolare composizione dell'ufficio e per la natura di contratto di diritto pubblico che si riconosce alla richiesta di rito e consenso per cui non può questo giudice riconoscere la revocabilità del consenso una volta dichiarato ammissibile il rito;

che quindi la questione di legittimità costituzionale è rilevante;

che la stessa non è manifestamente infondata, non tanto in riferimento agli articoli della Costituzione indicati dal p.m., quanto in relazione all'art. 108 della Costituzione nella parte in cui assicura la indipendenza del p.m.: ed invero in ossequio a tale norma il terzo comma dell'art. 70 dell'ordinamento giudiziario prevede che nel corso delle udienze penali il magistrato designato dal procuratore della Repubblica svolge le funzioni in piena autonomia, autonomia piena ribadita dall'art. 53 c.p.p.;

che tale autonomia del p.m. in udienza non sembra assicurata o assicurabile allorché il magistrato che ha espresso il consenso è nella impossibilità assoluta di partecipare al giudizio abbreviato sostenendo personalmente l'accusa, così come nel caso in esame.

P. Q. M.

Visti gli artt. 439 e 440 del c.p.p., 108 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 439 e 440 del c.p.p. in relazione all'art. 108 della Costituzione nella parte in cui non prevedono la revocabilità da parte del p.m. di udienza, anche dopo l'ordinanza di ammissibilità del rito abbreviato emessa dal g.u.p., del consenso prestato da diverso magistrato della procura della Repubblica impossibilitato in modo assoluto a partecipare al giudizio abbreviato;

Sospende il predetto procedimento penale ed ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti pubblica e privata nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cassino, addì 13 gennaio 1997

Il giudice: MAGLIOCCA

97C0253

N. 123

*Ordinanza emessa il 17 dicembre 1996 dal pretore di Enna
nel procedimento penale a carico di Longo Angelo ed altri*

Processo penale - Competenza per materia - Competenza del pretore - Lamentata attribuzione al pretore di competenza per i reati di violenza o minaccia e di resistenza ad un pubblico ufficiale - Disparità di trattamento rispetto ai cittadini imputati di delitti di pari gravità per i quali è stabilita la competenza del tribunale.

[Legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, dir. 12; c.p.p. 1988, art. 7, lett. a), e g)].

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel proc. pen. n. 304/1994 reg. gen. contro Longo Angelo + 2, imputati del delitto di violenza a pubblico ufficiale e rissa aggravata, previsti e puniti dagli artt. 336 e 588, secondo comma, c.p., all'udienza del 17 dicembre 1996.

La direttiva di cui all'art. 2, n. 12, della legge delega dispone che la competenza per materia sia determinata tenendo conto sia della pena edittale — con esclusione degli aumenti derivanti dalla recidiva, dalla continuazione e dalle circostanze aggravanti, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa e di quelle ad effetto speciale — sia della qualità del reato. In particolare dispone che vengano attribuiti alla competenza del pretore le contravvenzioni e i delitti punibili con la pena della multa o con quella della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, nonché altri delitti specificamente indicati. In attuazione di detta direttiva l'art. 7 c.p.p. dispone l'attribuzione alla competenza del pretore del reato di violenza a pubblico ufficiale e di rissa aggravata previsti e puniti dagli artt. 336 e 588, secondo comma, c.p., per cui si procede, puniti nel massimo con la pena della reclusione di cinque anni. La competenza per materia del pretore viene quindi individuata non più, come per l'art. 31 c.p.p. 1930, sulla base del solo criterio quantitativo, ma, seguendo la tendenza ampliata espressa nelle modifiche apportate a detta norma dalla legge 31 luglio 1984, n. 400 anche sulla base del criterio qualitativo, fondato sul titolo del reato.

Prescindendo dal caso della ripartizione della competenza in base al criterio qualitativo con riferimento alla situazione del soggetto attivo del reato (che determina la competenza del tribunale per i minorenni, giudice ordinario specializzato chiamato a conoscere di tutti i reati commessi da minori degli anni 18), il codice vigente ha dunque adottato un criterio misto, ponendo a base del sistema il criterio quantitativo, ampiamente derogato da numerosi casi di competenza qualitativa: alla corte d'assise è attribuita la competenza per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni; al tribunale quella per i reati per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione nel massimo inferiore ai ventiquattro anni e superiore ai quattro, al pretore quella per i reati per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, ovvero una pena pecuniaria sola o congiunta alla predetta pena detentiva; la Corte d'assise inoltre estende la propria competenza a reati che secondo il criterio quantitativo sarebbero di competenza del tribunale o del pretore, il tribunale a reati che sarebbero di competenza della Corte d'assise o del pretore, il pretore a reati che sarebbero di competenza del tribunale.

Il criterio misto adottato nel codice vigente non estende quindi solo la competenza del giudice «superiore» a reati che secondo il criterio quantitativo sarebbero di competenza del giudice «inferiore», ma anche la competenza di quest'ultimo a reati che secondo il predetto criterio sarebbero di competenza del giudice «superiore». Se però detto criterio, così attuato, può rispondere alla particolare configurazione della Corte d'assise (cui per la composizione mista che attua la diretta partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia da un lato sono attribuite materie di particolare rilievo per la coscienza collettiva, sia per la speciale gravità della pena che per la natura e le conseguenze dell'illecito, dall'altro sono sottratti alla sua competenza reati che «per i prevalenti aspetti di tecnicismo che presentano, mal si prestano ad una penetrante valutazione della componente laica» dell'organo) (Machia, Commentario del nuovo codice di procedura penale, pag. 29), non altrettanto può dirsi in ordine alla ripartizione della competenza tra pretore e tribunale, caratterizzandosi la differenza tra questi due organi giurisdizionali non per la particolare natura della loro composizione, ma per la collegialità del secondo, cui consegue una maggiore garanzia in ordine alla decisione ed a cui si accompagna una procedura non semplificata, come quella pretoria, che esclude l'udienza preliminare. Ed invero la legge 10 aprile 1951, n. 287, aveva correttamente regolato secondo il criterio qualitativo solo la competenza della Corte d'assise, ricorrendo al criterio quantitativo per la determinazione della competenza del pretore e riservando a quella del tribunale (secondo un criterio misto) anche la cognizione di reati che, pur essendo puniti con pena inferiore ai tre anni di reclusione, si caratterizzano per la particolare rilevanza del bene giuridico tutelato, ovvero per una maggiore pericolosità diffusiva (come nel caso dei reati commessi col mezzo della stampa); né può fondatamente argomentarsi che il problema delle minori

garanzie sia sostanzialmente venute meno per la raggiunta integrale «giurisdizionalizzazione» del pretore realizzata attraverso la separazione delle funzioni requirenti e giudicanti, essendo connesse (le minori garanzie), come si è appena detto, alla monocraticità dell'organo ed alla semplificazione della procedura. In realtà, come è stato osservato, l'esigenza di fondo che ha ispirato la normativa sulla competenza del pretore «è stata quella di sottrarre agli organi» superiori «un volume cospicuo di processi, così da riservare l'attività dei tribunali e delle corti d'assise a quelle vicende rispetto alle quali si presenta più marcata la necessità della cognizione di un organo collegiale» (A. Macchia, Commentario del nuovo codice di procedura penale, vol. I, pag. 33). Il rapporto tra reato e composizione monocratica o collegiale dell'organo giudicante non può però, per le superiori considerazioni, prescindere dalla gravità del primo, come può chiaramente desumersi anche dal fatto che l'art. 2, n. 12, della legge-delega pone come criterio generale per la deroga al criterio quantitativo solo la recidiva, la continuazione e le aggravanti comuni, escludendo quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa e quelle ad effetto speciale, che per loro natura implicano connotazioni di accentuata gravità.

Appare pertanto non manifestamente infondata, e rilevante in ordine alla decisione sulla competenza per materia la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui agli artt. 2, n. 12, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, e 7, lettera g), del c.p.p., in relazione all'art. 3 Cost., in quanto detta norma crea una disparità di trattamento tra cittadini imputati dei delitti di violenza a pubblico ufficiale e rissa aggravata previsti e puniti rispettivamente dagli artt. 336 e 588, secondo comma, del c.p. e cittadini imputati di delitti di pari gravità per cui è stabilita la competenza del tribunale.

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 degli artt. 2, n. 12, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, e 7, lettere a) e g), del c.p.p. in relazione all'art. 3 della Costituzione;

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

Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di cui sopra sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, agli imputati contumaci, alle parte offese e comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Enna, addì 17 dicembre 1996

Il pretore: COSTA

97C0254

N. 124

Ordinanza emessa il 24 gennaio 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Piacenza nel procedimento penale a carico di Carella Giuseppe

Reati contro la pubblica amministrazione - Abuso di ufficio - Fatto commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale - Asserita indeterminatezza della fattispecie incriminatrice, non superabile per effetto del previsto dolo specifico, per difetto di elementi oggettivamente verificabili - Conseguente possibilità di inizio del procedimento penale senza previo accertamento della *notitia criminis* - Ipotizzata indebita ingerenza nella sfera della discrezionalità della p.a. - Lesione del principio di legalità e di quello del buon andamento della p.a.

(C.P., art. 323, secondo comma).

(Cost., artt. 25, secondo comma, e 97, primo comma).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 1083/1995 g.i.p. e n. 219/1995 p.m. a carico di Carella Giuseppe.

Il pubblico ministero chiedeva il rinvio a giudizio dell'imputato indicato in epigrafe per il reato di cui agli artt. 81 cpv., e 323, secondo comma, c.p.

Il g.u.p. fissava l'udienza preliminare.

Ciò premesso, questo giudice, ripropone anche nel presente procedimento (tenuto conto dei principi fissati dal combinato disposto dagli artt. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 159 del c.p.) la questione (già sollevata d'ufficio nel procedimento penale n. 255/1995 g.i.p. e n. 625/1994 p.m. in data 16 aprile 1996 in ordine all'art. 323, secondo comma, c.p.) di legittimità costituzionale dell'art. 323, secondo comma, c.p. perché in contrasto con gli artt. 25, secondo comma e 97, primo comma, Cost.

Esaminando innanzitutto il primo profilo, l'art. 323, secondo comma, c.p. (ma un discorso analogo può farsi per l'art. 323, primo comma, c.p. che prevede, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, una autonoma ipotesi di reato) non pare rispettare uno degli aspetti del principio di legalità sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. e cioè quello della tassatività e sufficiente determinatezza della fattispecie incriminatrice; si tratta di un aspetto che, come è noto, tende a salvaguardare i cittadini contro eventuali abusi del potere giudiziario, a restringere i poteri di interpretazione del giudice.

Non si intende certo mettere in discussione che nella redazione delle fattispecie incriminatrici il legislatore possa fare riferimento ad elementi normativi e non solo descrittivi. Si vuole invece evidenziare che l'art. 323 c.p. incentra la condotta esclusivamente sull'abuso d'ufficio rinviando all'elemento soggettivo (dolo specifico) la rilevanza penale del fatto.

Senonché, come autorevole dottrina ha osservato, l'abuso è una figura che non possiede, di per se stessa, connotati oggettivamente verificabili, essendo il risultato di un giudizio che si esprime su un comportamento spesso solo in ragione del fine che lo ha ispirato; si è osservato che si tratta di un concetto abbastanza generico, di una locuzione inderminata, di un termine neutro, incolore.

La norma, allora, si presta a facili manipolazioni e ad essere applicata a qualsiasi forma di vizio-irregolarità di tipo amministrativo (che possono essere legati alle ragioni più varie e differenti dalla commissione di un reato); ne conseguono, inevitabilmente, incertezze interpretative, indeterminazione applicativa.

Impostando correttamente il discorso in relazione all'attività del giudice fin dall'inizio del procedimento (perché sarebbe certamente riduttivo prospettarsi la questione guardando all'epilogo del processo) ha ancora osservato autorevole dottrina che il giudice penale può dire di trovarsi dinanzi ad una *notitia criminis* allorché è posto alla sua attenzione un fatto che, ad una sommaria valutazione, corrisponda nella sua materialità ad una ipotesi di reato.

Orbene, in relazione all'art. 323 c.p., il carattere neutro della condotta rende poco agevole la sussunzione nell'ambito della norma dei comportamenti più vari che possono essere sottoposti al vaglio del giudice.

Ne consegue il fondato rischio che, in concreto, l'inizio del procedimento possa precedere l'accertamento di una *notitia criminis* ed essere diretto, spesso in presenza di una mera ipotesi, a verificare se nella situazione in esame ci sia effettivamente una tale *notitia*.

Va poi evidenziato che, come emerge dai lavori preparatori, il legislatore del 1990 si era espressamente posto l'obiettivo di meglio tipicizzare i comportamenti lesivi dei beni da tutelare nella p.a.; senonché in tema di abuso, gli stessi lavori rendono chiaro che la formulazione attuale dell'art. 323 c.p. fu dettata anche e soprattutto da motivazioni non tecniche (incentrando la condotta solo sull'abuso e non inserendo un evento di tipo naturalistico si anticipava la soglia di punibilità «per evitare rimproveri di eccessiva indulgenza»).

L'insufficiente determinatezza dell'art. 323 c.p. appare più grave se si considera che la norma viene ad assumere un ruolo cardine e centrale nel sistema penale della p.a.: essa non ha più la funzione sussidiaria dell'originario abuso innominato; ha inglobato (e si è parlato di fattispecie «onnivora» il peculato per distrazione, l'interesse privato in atti d'ufficio, l'abuso innominato; e tutto ciò con la previsione di pene certamente non lievi.

Ad avviso di questo giudice, inoltre, non si può ritenere che l'art. 323 c.p. sia sufficientemente determinato per la presenza del dolo specifico; si tratta, come è noto, di uno degli argomenti centrali con il quale nella ormai datata sentenza n. 7/1965 la Corte costituzionale dichiarò non fondata la questione sollevata in relazione alla vecchia fattispecie di abuso innominato. Senonché, come pure è stato sostenuto in dottrina, la fattispecie non acquisisce maggiore tassatività attraverso il mero dolo specifico; in proposito non va trascurato che nella interpretazione giurisprudenziale (anche se in verità nelle pronunce più recenti la suprema Corte ha posto un freno a tale orientamento), la prova del dolo specifico viene tratta spesso dalla mera illegittimità dell'atto e del comportamento: l'elemento soggettivo diviene un mero corollario di quello oggettivo.

Passando all'esame del secondo profilo di incostituzionalità denunciato, va ribadito che sarebbe riduttivo prospettarsi la questione guardando solo al risultato finale del procedimento (l'applicazione «discrezionale» della norma di abuso ai fini di una eventuale condanna): nella realtà giudiziale, anzi, pare prevalgano decisioni in senso assolutorio.

Occorre invece considerare quella che una autorevole dottrina ha definito una invadenza giudiziale «primaria», che si esprime, di per sé, attraverso la sola attivazione dei meccanismi processuali.

In questo senso l'art. 323 c.p., con la sua insufficiente determinatezza costituisce una facile chiave di accesso a disposizione del giudice penale per penetrare nel territorio della p.a. ed instaurare un processo penale: e già soltanto questo, si è giustamente osservato, è fonte di immediato discredito per i pubblici amministratori e di riflesso per la p.a.

L'art. 323 c.p. costituisce allora «una spada di Damocle» che grava sulla testa anche dell'amministratore più onesto.

Tutto ciò compromette seriamente «il buon andamento della p.a.» voluto dall'art. 97 Cost.: da un lato perché consente con facilità incursioni giudiziali in una normativamente riservata sfera di valutazione discrezionale della p.a.; dall'altro perché genera un clima non favorevole alla serenità dell'attività amministrativa ed una situazione quindi, come pure si è detto in dottrina, che può stimolare l'immobilismo, favorire mancanza di iniziativa, seminare preoccupazioni anche fra gli amministratori più onesti.

Tutto ciò compromette seriamente, si ripete, lo svolgimento di una azione amministrativa in modo efficiente; appropriato, adeguato, spedito.

Paradossalmente l'art. 323 c.p. pare minare proprio quel bene che costituisce l'oggetto specifico della tutela penale.

La questione, che si solleva d'ufficio, oltre che non manifestamente infondata, è poi, di tutta evidenza rilevante per la decisione, attesa la concreta incidenza sul corso del processo.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 25, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 323, comma secondo, del c.p.;

Sospende il presente procedimento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Piacenza, addì 24 gennaio 1997

Il giudice per le indagini preliminari: PICCIAU

97C0255

N. 125

*Ordinanza emessa l'8 novembre 1996 dal pretore di Bergamo
nel procedimento penale a carico di Modena Michele*

Reati e pene - Reati previdenziali - Omesso versamento di contributi da parte del datore di lavoro - Possibilità di provvedere alla regolarizzazione contributiva al fine di estinguere il reato - Esclusione per il soggetto che abbia perso la capacità patrimoniale o la rappresentanza della persona giuridica inadempiente (a causa di fallimento, avvicendamento nelle cariche sociali, liquidazione della società) - Irragionevolezza - Lesione del principio della personalità della responsabilità penale.

(D.-L. 24 settembre 1996, n. 499, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 27).

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza dibattimentale del 18 ottobre 1996, osserva quanto segue.

Modena Michele è stato citato a giudizio dal g.i.p. in seguito a tempestiva opposizione avverso il decreto penale emesso il 17 dicembre 1994 di condanna alla sanzione di L. 700.000 di multa (sostitutiva ex art. 53 legge n. 689/1981 della pena di venti giorni di reclusione e L. 200.000 di multa), per omesso versamento delle ritenute

previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori relative al marzo 1993. Dopo numerosi rinvii in pendenza del termine per la regolarizzazione contributiva, la difesa all'udienza del 19 settembre 1996 produceva attestazione proveniente dall'INPS dell'avvenuto pagamento in data 28 giugno 1996 dei contributi omessi pari a L. 142.610. Il difensore dichiarava inoltre che l'INPS si era rifiutata di ricevere le somme accessorie richieste per la regolarizzazione contributiva dell'odierno imputato, in quanto dichiarato fallito con sentenza del tribunale di Bergamo in data 14 dicembre 1993, e che il curatore del relativo fallimento non riteneva opportuno effettuare il predetto versamento.

La difesa dell'imputato eccepiva pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 28 marzo 1996, n. 166 (reiterato con i dd.-ll. 27 maggio 1996, n. 295, 27 maggio 1996, n. 295, 26 luglio 1996, n. 396 e 24 settembre 1996, n. 409) nella parte in cui non consente che alla regolarizzazione contributiva possano provvedere anche i soggetti che per qualunque motivo (fallimento, avvicendamento nelle cariche sociali, liquidazione della società), abbiano perso la capacità patrimoniale o la rappresentanza della persona giuridica.

La questione deve ritenersi non manifestamente infondata.

E invero secondo la norma denunciata i soggetti sopra indicati non hanno la possibilità di sanare le irregolarità commesse quando potevano disporre liberamente del loro patrimonio ovvero rivestivano la carica di legali rappresentanti della società e pertanto non possono estinguere i reati connessi alle predette irregolarità.

Di qui il contrasto della normativa denunciata in primo luogo col principio della personalità della responsabilità penale sancito dall'art. 27, comma primo, della Costituzione, dal momento che la possibilità di essere prosciolti da un reato viene a dipendere dalla libera determinazione di un terzo (curatore del fallimento, legale rappresentante della società subentrato all'imputato).

Inoltre la norma denunciata appare in contrasto col principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. poiché determina una posizione peggiore per l'imputato fallito ovvero non più legale rappresentante di una società rispetto alla posizione dell'imputato *in bonis* o attualmente legale rappresentante. Tale disparità di trattamento appare irragionevole perché collegata a circostanze, quali il fallimento o la perdita della carica di legale rappresentante della società, del tutto irrilevanti sotto il profilo penalistico.

Si consideri, sotto il profilo dell'irragionevolezza della normativa denunciata, che in materia fiscale l'art. 57, comma 6, della legge 31 dicembre 1991, n. 413 consente di presentare la dichiarazione integrativa e di effettuare i relativi pagamenti anche a «coloro che alla data del 30 settembre 1991 hanno perso la rappresentanza del soggetto passivo o del soggetto inadempiente».

Inoltre la questione di illegittimità costituzionale che ci occupa appare rilevante ai fini della decisione che la norma denunciata non consente all'imputato di provvedere alla regolarizzazione contributiva col pagamento di una somma modestissima, estinguendo in tal modo il reato ascrittogli.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.3 del d.-l. 24 settembre 1996, n. 499 nella parte in cui non consente che alla regolarizzazione contributiva possano provvedere anche i soggetti che per qualunque motivo abbiano perso la capacità patrimoniale o la rappresentanza della persona giuridica inadempiente, per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione;

Sospende il processo in corso, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Bergamo, addì 8 novembre 1996

Il pretore: GABALLO

N. 126

*Ordinanza emessa il 3 ottobre 1996 dal pretore di Enna
nel procedimento penale a carico di Vinciguerra Maurizio ed altro*

Processo penale - Competenza per materia - Competenza del pretore - Lamentata previsione di attribuzione al pretore di competenza per il reato di violazione di domicilio aggravata - Disparità di trattamento rispetto ai cittadini imputati di delitti di pari gravità per i quali è stabilita la competenza del tribunale.

[Legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, dir. 12; c.p.p. 1988, art. 7, lett. i)].

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel proc. pen. n. 386/94 contro Vinciguerra Maurizio, imputato del delitto di violenza privata aggravata previsto e punito dall'art. 614, u.c. 61, n. 2, all'udienza del 3 ottobre 1996.

La direttiva di cui all'art. 2 n. 12 della legge delega dispone che la competenza per materia sia determinata tenendo conto sia della pena edittale — con esclusione degli aumenti derivanti dalla recidiva, dalla continuazione e dalle circostanze aggravanti, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa e di quelle ad effetto speciale — sia della qualità del reato. In particolare dispone che vengano attribuiti alla competenza del pretore le contravvenzioni e i delitti punibili con la pena della multa o con quella della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, nonché altri delitti specificamente indicati. In attuazione di detta direttiva l'art. 7 c.p.p. dispone l'attribuzione alla competenza del pretore del reato di violenza privata aggravata previsto e punito dagli artt. 624 e 625 n. 2 c.p., per cui si procede, punito nel massimo con la pena della reclusione di sei anni. La competenza per materia del pretore vien quindi individuata non più, come per l'art. 31 c.p.p. 1930, sulla base del solo criterio quantitativo, ma, seguendo la tendenza ampliativa espressa nelle modifiche apportate a detta norma dalla legge 31 luglio 1984, n. 400 anche sulla base del criterio qualitativo, fondato sul titolo del reato.

Prescindendo dal caso della ripartizione della competenza in base al criterio qualitativo con riferimento alla situazione del soggetto attivo del reato (che determina la competenza del tribunale per i minorenni, giudice ordinario specializzato chiamato a conoscere di tutti i reati commessi da minori degli anni 18), il codice vigente ha dunque adottato un criterio misto, ponendo a base del sistema il criterio quantitativo, ampiamente derogato da numerosi casi di competenza qualitativa: alla corte d'assise è attribuita la competenza per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni; al tribunale quella per i reati per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione nel massimo inferiore ai ventiquattro anni e superiore ai quattro, al pretore quella per i reati per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, ovvero una pena pecuniaria sola o congiunta alla predetta pena detentiva; la Corte d'assise inoltre estende la propria competenza a reati che secondo il criterio qualitativo sarebbero di competenza del tribunale o del pretore, il tribunale a reati che sarebbero di competenza della Corte d'assise o del pretore, il pretore a reati che sarebbero di competenza del tribunale. Il criterio misto adottato nel codice vigente non estende quindi solo la competenza del giudice «superiore» a reati che secondo il criterio quantitativo sarebbero di competenza del giudice «inferiore», ma anche la competenza di quest'ultimo a reati che secondo il predetto criterio sarebbero di competenza del giudice «superiore». Se però detto criterio, così come attuato, può rispondere alla particolare configurazione della Corte d'assise (cui per la composizione mista che attua la diretta partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia da un lato sono attribuite materie di particolare rilievo per la coscienza collettiva, sia per la speciale gravità della pena che per la natura e le conseguenze dell'illecito, dall'altro sono sottratti alla sua competenza reati che «per i prevalenti aspetti di tecnicismo che presentano, mal si prestano ad una penetrante valutazione della componente laica» dell'organo) (Macchia, Commentario del nuovo codice di procedura penale, pag. 29), non altrettanto può dirsi in ordine alla ripartizione della competenza tra pretore e tribunale, caratterizzandosi la differenza tra questi due organi giurisdizionali non per la particolare natura della loro composizione, ma per la collegialità del secondo, cui consegue una maggiore garanzia in ordine alla decisione ed a cui si accompagna una procedura non semplificata, come quella pretorile, che esclude l'udienza preliminare. Ed invero la legge 10 aprile 1951 n. 287 aveva correttamente regolato secondo il criterio qualitativo solo la competenza della Corte d'assise, ricorrendo al criterio quantitativo per la determinazione della competenza del pretore e riservando a quella del tribunale (secondo un criterio misto) anche la cognizione di reati che, pur essendo puniti con pena inferiore ai tre anni di reclusione, si caratterizzano per la particolare rilevanza del bene giuridico tutelato, ovvero per una maggiore pericolosità diffusiva (come nel caso dei reati commessi col mezzo della stampa); né può

fondatamente argomentarsi che il problema delle minori garanzie sia sostanzialmente venuto meno per la raggiunta integrale «giurisdizionalizzazione» del pretore realizzata attraverso la separazione delle funzioni requirenti e giudicanti, essendo (le minori garanzie), come si è appena detto, alla monocraticità dell'organo ed alla semplificazione della procedura. In realtà, come è stato osservato, l'esigenza di fondo che ha ispirato la normativa sulla competenza del pretore «è stata quella di sottrarre agli organi» superiori «un volume cospicuo di processi, così da riervare l'attività dei tribunali e delle corti d'assise a quelle vicende rispetto alle quali si presenta più marcata la necessità della cognizione di un organo collegiale» (A. Macchia, Commentario del nuovo codice di procedura penale, Vol. I pag. 53). Il rapporto tra reato e composizione monocratica o collegiale dell'organo giudicante non può però, per le superiori considerazioni, prescindere dalla gravità del primo, come può chiaramente desumersi anche dal fatto che l'art. 2 n. 12 della legge-delega pone come criterio generale per la deroga al criterio quantitativo solo la recidiva, la continuazione e le aggravanti comuni, escludendo quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa e quelle ad effetto speciale, che per loro natura implicano connotazioni di accenata gravità. Appare pertanto non manifestamente infondata, e rilevante in ordine alla decisione sulla competenza per materia la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui agli artt. 2 n. 12 della legge 16 febbraio 1987 n. 81 e 7, lett. i) c.p.p. in relazione all'art. 3 Cost., in quanto detta norma crea una disparità di trattamento tra cittadini imputati del delitto di violenza privata aggravata previsto e punito dall'art. 624 e 625 ultimo comma, c.p. e cittadini imputati di delitti di pari gravità per cui è stabilita la competenza del tribunale.

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 degli artt. 2 n. 12 della legge 16 febbraio 1987 n. 81 e 7, lett. i del c.p.p. in relazione all'art. 3 della Costituzione;

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

Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di cui sopra sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, agli imputati contumaci, alle parti offese e comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Enna, addì 3 ottobre 1996

Il pretore: COSTA

97C0257

N. 127

Ordinanza emessa il 23 gennaio 1996 (recte: 23 gennaio 1997) dal pretore di Torino sul ricorso proposto da Castellazzo Costantina contro l'I.N.P.S.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Incidenza sul diritto di azione in giudizio.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 183).

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

IL PRETORE

Ascoltati i patroni delle parti in sede di discussione finale della vertenza, pronuncia la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale nella causa iscritta al n. 13981 r.g.l. 1996, promossa da Castellazzo Costantina rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Bosso e dal dott. proc. Luca Bossò (domiciliatari), entrambi del Foro di Torino, parte ricorrente contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale, rappresentato e difeso dal dott. proc. Pier Luigi Tomaselli, dell'Ufficio legale della sede provinciale dell'istituto (domiciliatario), parte convenuta, oggetto: applicazione della sentenza n. 495/1993 della Corte costituzionale.

1. — La sig.ra Castellazzo Costantina, titolare di pensione di reversibilità SO con decorrenza dal luglio 1987, agisce in giudizio al fine di ottenerne la riliquidazione, in misura pari al 60% del trattamento minimo spettante al proprio congiunto e dante causa, come sancito dalla sentenza n. 495/1993 della Corte costituzionale, in riferimento all'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903. Osserva in proposito che tale riliquidazione — vanamente domandata in via amministrativa con istanza del 13 novembre 1995, rimasto peraltro senza esito alcuno — è stata ora, in corso di causa, riconosciuta dall'I.N.P.S., come si evince dalla memoria di costituzione.

Sulla base di tale risultanza processuale chiede pertanto, in via principale, la condanna generica dell'Istituto al pagamento della prestazione in oggetto nonché alla rifusione delle spese di lite, in forza del principio di soccombenza.

Prospetta in subordine una questione di legittimità costituzionale del sopravvenuto art. 1, comma 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in riferimento all'art. 24, comma primo della Costituzione, norma della quale l'Istituto chiede a sua volta l'applicazione.

Ciò posto in ordine alle rispettive posizioni delle parti sulla vicenda qui in esame, va osservato che all'accoglimento della domanda (o, quantomeno, della porzione di essa afferente l'arco temporale che va dalla data di decorrenza originaria della SO spettante all'attrice sino al 31 dicembre 1995) è ora di ostacolo l'art. 1, comma 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 citato. Il medesimo impone infatti al giudice, invariabilmente, di estinguere tutti i giudizi aventi ad oggetto il rimborso delle somme maturate fino al 31 dicembre 1995, in conseguenza dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 495/1993; con contestuale compensazione delle spese di lite tra le parti.

Né il citato disposto di legge consente, attraverso i comuni canoni ermeneutici, alcuna diversa o restrittiva interpretazione, quantomeno con riferimento alla porzione di domanda di cui si è detto sopra.

2. — Venendo a questo punto alla questione di legittimità costituzionale prospettata da parte ricorrente in via subordinata, il pretore osserva quanto segue.

Lo *jus superveniens* pare porsi in contrasto con il diritto della ricorrente alla tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24, comma primo della Costituzione.

Esso impone infatti al giudice di adottare un provvedimento processuale di estinzione del giudizio, in luogo di quello di condanna alla prestazione, conforme alle risultanze processuali e discendente dal riconoscimento della pretesa azionata in causa. Non solo, ma impedisce anche, con la obbligatoria compensazione delle spese di lite tra le parti, che queste facciano carico a chi ha dato ingiustamente causa alla lite.

Viene in tal modo ad essere elisa e rimossa la stessa tutela giurisdizionale, senza che peraltro sussistano, nei fatti, le condizioni che la rendono superflua e cioè il tutto tragga giustificazione dall'esistenza, in suo luogo, di un titolo idoneo ed equipollente, capace di assicurare al creditore la possibilità di ottenere soddisfazione della propria pretesa.

3. — Alla luce delle considerazioni che precedono la prospettata questione di legittimità costituzionale, la cui definizione risulta rilevante rispetto al giudizio in corso, va ritenuta non manifestamente infondata; con conseguente avvio del procedimento davanti al giudice delle leggi.

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. 1, comma 183 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in riferimento all'art. 24, comma primo della Costituzione, nella parte in cui impone al giudice di estinguere i giudizi aventi ad oggetto il rimborso delle somme maturate fino al 31 dicembre 1995 in conseguenza dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 495/1993, con compensazione delle spese di lite tra le parti;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera deputati e del Senato della Repubblica;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti, unitamente alle prove delle notificazioni e comunicazioni qui ordinate, alla Corte costituzionale.

Torino, addì 23 gennaio 1996

Il pretore: CIOCCHETTI

N. 128

*Ordinanza emessa il 4 febbraio 1997 dal tribunale di Camerino
sul ricorso proposto dall'I.N.P.S. contro Anconetani Pacifico*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione del pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria incidenza sul diritto di azione in giudizio e sulla garanzia previdenziale.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 181, 182, 183 e 184).

[Cost., artt. 3, 24 e 138 (recte: 38)].

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva posta all'odierna udienza;

Udito il relatore, esaminati gli atti e lette le deduzioni delle parti, osserva:

l'assunto difensivo dell'I.N.P.S. circa l'applicabilità della disciplina introdotta dall'art. 1, commi 181, 182, 183 e 184 della legge n. 662/1996, anche sul presente procedimento appare certamente fondato, pacifico essendo che il trattamento invocato in prime cure dall'assicurato trae spunto proprio dalla sentenza n. 495/1993 della Corte costituzionale;

la disciplina ora applicabile ripete, in buona parte, le previsioni dei decreti-legge nn. 166 e 295 del 1996, non convertiti in legge, ed esibisce altresì le medesime ragioni di dubbio, secondo i parametri costituzionali, già espressi a proposito dei decreti menzionati;

invero, è agevole constatare che con i commi da 181 a 184 dell'art. 1 della legge n. 662/1996 si è introdotto un peculiare meccanismo di attuazione degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale nn. 495/1993 e 240/1994, attraverso una disciplina anomala del rimborso delle somme maturate, che verrebbe posto in essere mediante titoli del debito pubblico, con rateizzazione in sei annualità, senza previsione di accessori, e infine con la declaratoria officiosa di estinzione dei giudizi pendenti, cui consegue la compensazione obbligatoria delle spese di lite; non influenti direttamente sulla fattispecie sono altri aspetti, come quello inerente il pagamento ai superstiti solo se titolati alla data del 30 marzo 1996;

da tale complesso di previsioni scaturisce, secondo il tribunale, un serio sospetto di illegittimità costituzionale, che si racchiude nei seguenti parametri:

a) violazione dell'art. 3 Cost., attesa la difformità di trattamento che si verrebbe a creare fra categorie omogenee di assicurati, discriminati quanto alle modalità di rimborso (mediante titoli del debito pubblico), alla mancata previsione di interessi e rivalutazione, alla forzosa rateizzazione del rimborso medesimo; situazione tanto più grave se riferita a categorie sociali particolarmente deboli: donde, sotto tal profilo, anche la sospetta violazione dell'art. 38 Cost.;

b) violazione dello stesso art. 3 e dell'art. 24 Cost., atteso che attraverso il meccanismo dell'estinzione d'ufficio i soggetti contemplati dalla norma denunciata subiscono un'evidente lesione del diritto all'accertamento giurisdizionale del loro credito, atteso che le modalità di rimborso non implicano automaticamente il riconoscimento del diritto alla prestazione, ma di fatto rimettono a una fase amministrativa, dominata dagli enti previdenziali, tanto la liquidazione del trattamento quanto il rimborso; ciò che implica anche violazione del principio di eguaglianza rispetto ad altre categorie di assicurati;

c) i medesimi parametri ben possono essere invocati a proposito della prevista misura di compensazione delle spese di lite, che si risolve in un irragionevole aggravio dell'assicurato, a cui carico resta, in definitiva, il costo per la rivendicazione di una pretesa ampiamente fondata sull'ordinamento, e che questo riconosce in via di principio già per il solo fatto della previsione di specifiche modalità di rimborso;

la questione, sollevata con riferimento agli artt. 3, 24 e 38 Cost., appare non manifestamente infondata per le ragioni testè esposte, e certamente rilevante attesa la sicura incidenza della normativa denunciata sul giudizio in corso;

onde la sua denuncia ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, con le conseguenti misure di cui al dispositivo;

P. T. M.

Visti gli artt. 23 e seguenti della legge n. 87/1953 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182, 183 e 184 della legge n. 662/1996, in riferimento agli artt. 3, 24 e 138 della Costituzione, nei termini prospettati in parte motiva;

Ordina la sospensione del presente procedimento, assegnando alle parti il termine massimo previsto dall'art. 297 del c.p.c. per l'istanza di prosecuzione;

Ordina alla cancelleria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale dopo il perfezionamento della notificazione alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e dopo la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Camerino, addì 4 febbraio 1997

Il presidente: ALOCCHI

97C0259

N. 129

*Ordinanza emessa il 4 febbraio 1997 dal tribunale di Camerino
sul ricorso proposto dall'I.N.P.S. contro Bernardini Tullia*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione del pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria incidenza sul diritto di azione in giudizio e sulla garanzia previdenziale.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 181, 182, 183 e 184).

[Cost., artt. 3, 24 e 138 (*recte*: 38)].

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva posta all'odierna udienza;

Udito il relatore, esaminati gli atti e lette le deduzioni delle parti, osserva:

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 128/1997).

97C0260

N. 130

*Ordinanza emessa il 4 febbraio 1997 dal tribunale di Camerino
sul ricorso proposto dall'I.N.P.S. contro Chiari Maria*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione del pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria incidenza sul diritto di azione in giudizio e sulla garanzia previdenziale.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 181, 182, 183 e 184).

[Cost., artt. 3, 24 e 138 (*recte*: 38)].

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva posta all'odierna udienza;

Udito il relatore, esaminati gli atti e lette le deduzioni delle parti, osserva:

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 128/1997).

97C0261

N. 131

*Ordinanza emessa il 6 dicembre 1996 dal tribunale di Lecce
nel procedimento civile vertente tra Cardone Marinella e Potì Potì Giuseppa ed altra*

Processo civile - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 - Facoltà per il presidente del tribunale di disporre supplenze ex art. 105, regio decreto n. 12 del 1941 - Conseguente possibilità che il collegio giudicante sia composto anche da un vice pretore onorario - Lesione del principio di eguaglianza e del divieto di istituire giudici straordinari o speciali, se non nei limiti imposti dalla Costituzione - Violazione del principio che consente la nomina elettiva di magistrati onorari per le funzioni attribuite ai giudici singoli - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 99/1964.

(Legge 26 novembre 1990, n. 353, art. 90, comma 5, modificato dal d.-l. 18 ottobre 1995, n. 432, art. 9, convertito in legge 20 dicembre 1995, n. 534).

(Cost., artt. 3, 97, 102 e 106).

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1053/1989 del ruolo generale, promossa da Carbonè Marinella rappresentata e difesa dall'avv. Mario Sansonetti, attrice, contro Potì Potì Giuseppa rappresentata e difesa dall'avv. R. Marzo, convenuta e la società Lama Agritourist, contumace.

All'udienza del 15 novembre 1996 la causa è stata presentata per la decisione sulle conclusioni rispettivamente formulate.

All'udienza collegiale del 15 novembre 1996 il procuratore della convenuta, rilevato che il Collegio era costituito con la partecipazione della dott.ssa Aventaggiato, vice pretore onorario, ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 5, della legge 26 novembre 1990 n. 353, come modificato dall'art. 9 d.-l. 18 ottobre 1995 n. 432 convertito in legge 20 dicembre 1995 n. 534. Tale norma prevede: «Per sopperire alla finalità dell'esaurimento delle controversie civili pendenti, il presidente del tribunale può disporre le supplenze di cui all'art. 105 del r.d. 30 gennaio 1941 n. 12 (ordin. giudiziario), anche in assenza delle condizioni ivi previste. Tale finalità costituisce particolare esigenza di servizio ai fini della nomina di più di due vice-pretori onorari ai sensi dell'art. 32 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12».

Il citato art. 105 stabilisce che se in una sezione manca o è impedito alcuno dei giudici necessari per costituire il collegio giudicante il presidente del tribunale o chi ne fa le veci, quando non può provvedere a norma dell'art. 97 (cioè mediante il ricorso alla supplenza), delega un pretore o un vice-pretore della stessa sede. L'art. 32 dell'ordinamento giudiziario come sopra richiamato attiene ai criteri di nomina dei vice pretori onorari e alla durata dell'incarico e sancisce che non possono essere nominati più di due vice pretori onorari per una stessa pretura, salvo particolari esigenze di servizio.

Premessi questi brevi richiami normativi, occorre fare riferimento all'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo cui nel caso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza indicando:

a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una regione, viziate da illegittimità costituzionale;

b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate.

L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti, i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, attenendo la stessa alla composizione del collegio giudicante. Detta questione, non può essere ritenuta manifestamente infondata per i seguenti motivi:

1. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione secondo cui tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge.

Gli utenti del servizio giustizia, se il giudizio è stato instaurato dopo il 30 aprile 1995 hanno la garanzia che la causa sarà trattata e decisa da un giudice togato. Altrettanto, invece, non è per le cause di vecchio rito, cioè pendenti alla data del 30 aprile 1995, potendo in esse il collegio, risultare composto anche da un vice pretore onorario, il quale, nella maggior parte dei casi, assumerà anche la veste di relatore-estensore così sostituendo il precedente istruttore destinato alla trattazione delle cause di nuovo rito.

In altri termini, nel secondo caso, e solo in quest'ultimo, la decisione della causa potrà essere pronunciata da parte di un giudice collegiale composto da un membro il cui accesso non è stato sottoposto al vaglio di un pubblico concorso, allo svolgimento di un periodo di tirocinio e alla conseguente valutazione, reiterata periodicamente, della idoneità al compimento e svolgimento delle funzioni giurisdizionali.

2. — Violazione dell'art. 102 Costituzione secondo cui non possono essere istituiti giudici straordinari o speciali ma solo, presso gli organi giudiziari ordinari, sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

Nel caso di specie non ricorre il requisito della specialità della materia, che avrebbe consentito l'istituzione di una sezione specializzata (v. ad esempio sezione specializzata Agraria, ove l'organo collegiale è integrato con la partecipazione di due componenti non togati esperti nel settore dell'agricoltura), ma si è provveduto ad istituire un giudice che può essere definito straordinario, sia perché diverso da quello ordinario (giudice istruttore in funzione di giudice unico ovvero tribunale nelle cause di cui all'art. 88 legge 26 novembre 1990, n. 353), sia perché creato al solo fine di «sopperire alla finalità dell'esaurimento delle controversie civili pendenti» come testualmente affermato dall'art. 9 d.-l. 18 ottobre 1995 n. 432 convertito in legge 20 dicembre 1995 n. 534, modificato dell'originaria formulazione del comma 5 dell'art. 90 della legge 26 novembre 1990 n. 353, del seguente testuale tenore: «il tribunale giudica con il numero invariabile di tre votanti nei procedimenti che alla data di entrata in vigore della presente legge gli sono stati rimessi ai sensi dell'art. 189 del codice di procedura civile».

Trattasi, in altri termini, di un giudice creato *ad hoc*, destinato, da un lato, ad occuparsi delle controversie caratterizzate dal solo dato temporale della loro instaurazione ad una certa data e, dall'altro, a cessare con l'esaurimento di dette controversie, istituito in violazione del principio di precostituzione.

Per molto tempo il divieto di istituzione di giudici straordinari è stato identificato con il principio di precostituzione e ciò fino a quando la giurisprudenza costituzionale (a partire da Corte costituzionale 7 luglio 1962 n. 88) e la dottrina formatasi su di essa hanno messo in rilievo la distinta funzione che è propria dell'art. 102 Costituzione e dell'art. 25, primo comma, Costituzione che detta la garanzia del giudice naturale. In considerazione di ciò ben si comprende come il divieto di istituzione di giudici straordinari abbia carattere assoluto in quanto viene a contraddire, al di là dello specifico precetto costituzionale che lo stabilisce esplicitamente, tutta una serie di precetti che stanno alla base della nostra civiltà giuridica, dal generale divieto di discriminazioni ad alcune delle principali regole specificamente proprie del «processo giusto».

Mentre il divieto di istituzione di giudici straordinari si fonda sull'esigenza di assicurare il rispetto dei principi fondamentali del sistema democratico, il divieto di istituzione di giudici «speciali» è correlato soltanto al rispetto del principio dell'unità della giurisdizionale, che la Costituzione accoglie come un criterio direttivo suscettibile di subire una serie di deroghe che la stessa Costituzione introduce laddove prevede le giurisdizioni della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti e dei tribunali militari (artt. 103, 125, secondo comma, e 134). A differenza di quanto avviene per i giudici straordinari, quindi, nulla impedisce che si abbiano giudici speciali nel rispetto dei principi generali, compreso il principio di precostituzione, a condizione che sia la stessa costituzione ad autorizzarne l'istituzione o la conversazione.

3. — Violazione dell'art. 106, primo comma, Costituzione che indica nel concorso lo strumento ordinario per la nomina dei magistrati. Come emerge dai lavori preparatori dell'assemblea Costituente, la scelta del concorso ha costituito il punto d'arrivo di un complesso dibattito nel corso del quale sono state prospettate tutte le possibili modalità di assunzione dei magistrati, in rapporto alla scelta fondamentale, operata dall'art. 104, nel senso dell'autonomia ed indipendenza, rispettivamente, dell'ordine giudiziario e del giudice, quest'ultimo soggetto, ai sensi dell'art. 101, soltanto alla legge. Infatti, attraverso il concorso risultano perseguiti due diversi obiettivi, entrambi essenziali nel sistema di garanzia delineato dalla Costituzione per la magistratura e di cui l'art. 105 rappresenta la

premessa: da una parte, la possibilità di estendere l'accesso alla magistratura a tutti i cittadini, senza distinzione di condizioni sociali, ovvero di posizione politica o religiosa attraverso un meccanismo che, nella sua oggettività, è in grado di escludere qualsiasi discriminazione; dall'altra, l'accertamento della qualificazione tecnico professionale, condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'esercizio delle funzioni giudiziarie.

In questo senso deve ritenersi che la scelta del concorso, come ordinario sistema di assunzione dei magistrati, si pone in rapporto di strumentalità con i principi posti dagli artt. 101 e 104 Cost. secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge e la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. In conseguenza di quanto precede deve affermarsi che i sistemi di nomina diversi dal concorso sono eccezionali, eventuali, ovvero, a tutto voler concedere, soltanto integrativi di quello previsto come primario.

4. — Violazione dell'art. 106, secondo comma, della Costituzione, per il quale la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli.

Quindi è espressamente esclusa la possibilità che il legislatore possa consentire la nomina di magistrati onorari destinati a comporre i collegi giudicanti, né tale nomina può essere giustificata come già fatto dalla Corte costituzionale con pronunzia 17 dicembre 1964 n. 99, invocando la temporaneità dell'incarico, non ricorrendo l'ipotesi di cui all'art. 105 ord. giud. di mancanza o impedimento di uno dei giudici necessari per costituire il collegio giudicante e non contenendo la previsione di cui all'art. 90, comma 5, legge n. 353/1990 alcuna determinazione del termine di scadenza della disposta supplenza. Né detto termine può essere altrimenti desunto, non potendo assolutamente prevedersi il tempo occorrente per l'esaurimento delle controversie civili pendenti alla data del 30 aprile 1995.

Le competenze che possono essere attribuite a tali magistrati onorari sono limitate a quelle conferite a giudici singoli. Ciò significa, tenuto presente il momento storico in cui la norma è stata prevista, nel quale la rilevanza istituzionale del giudice singolo era certamente assai più limitata di quella attuale, che il legislatore costituente ha inteso attribuire una limitata rilevanza a siffatto sistema di nomina riservando alla competenza del giudice onorario la trattazione della cosiddetta giustizia minore, nel presupposto che alla magistratura professionale dovessero essere affidate le questioni di maggiore rilievo.

5. — Violazione dell'art. 97 Costituzione secondo cui i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Per i magistrati togati sono previste incompatibilità territoriali e familiari che non risultano sancite per i magistrati onorari in questione ai quali, inoltre, è consentito lo svolgimento della libera professione nello stesso circondario in cui essi svolgono la funzione giudicante.

P. Q. M.

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

Ordina che a cura della cancelleria si notifici il superiore provvedimento alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Il cancelliere curerà di comunicare l'ordinanza anche ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Lecce, addì 6 dicembre 1996

Il presidente: TUCCARI

N. 132

*Ordinanza emessa il 22 gennaio 1997 dal tribunale di Frosinone
nel procedimento civile vertente tra Ricci Filomena e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissione di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione del pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria - Incidenza sul diritto di azione in giudizio e sulla garanzia previdenziale - Determinazione del tasso di interesse per i crediti successivi all'entrata in vigore della legge con riferimento all'indice dei prezzi al consumo elaborato dall'ISTAT anziché al tasso legale come previsto per tutti i crediti fruttiferi - Disparità di trattamento di situazioni omogenee ed irrazionalità - Incidenza sul diritto di azione.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 182 e 183).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento in grado di appello n.r.g. 818/1994 pendente tra Ricci Filomena contro l'INPS;

Ritenuto che l'appellato ha eccepito l'applicazione al giudizio in corso del disposto dell'art. 1, comma 183, della legge n. 662 del 23 dicembre 1996 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»;

che la questione è rilevante ai fini della decisione della presente controversia che ha ad oggetto le somme di cui ai commi 181 e 182 del medesimo articolo;

che appare non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 183, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

che infatti la previsione della estinzione dei giudizi in corso con compensazione delle spese tra le parti appare pregiudicare il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti sancito dall'art. 24 della Costituzione in quanto preclude irrazionalmente il diritto all'accertamento e alla tutela del diritto dedotto in giudizio;

che tale previsione appare tra l'altro irrazionalmente discriminare l'eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge sancita dall'art. 3 della Costituzione essendo principio costituzionalmente garantito quello della eguale tutela giurisdizionale dei diritti;

che nell'eventualità di accoglimento della sollevata questione di legittimità, la disciplina sostanziale applicabile quale *ius superveniens* alla fattispecie è quella delineata dai commi 181 e 182 del medesimo art. 1;

che in proposito non manifestamente infondato appare il dubbio di costituzionalità del comma 182 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui:

a) assoggetta il diritto alla erogazione del trattamento per i superstiti degli aventi diritto al possesso dei requisiti ivi stabiliti alla data del 30 marzo 1996 senza considerare che il diritto alla erogazione spetta *iure hereditario* e quindi indistintamente a tutti gli eredi secondo la disciplina generale contenuta nel libro secondo del codice civile;

b) esclude il computo della rivalutazione monetaria e degli interessi legali nella determinazione dell'importo maturato al 31 dicembre 1995 con ciò operando una discriminazione nell'ambito di una categoria omogenea di diritti quale quella dei crediti pecuniari;

c) determina il tasso di interesse sui crediti successivi alla predetta data parametrandolo irrazionalmente a quello dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati elaborato dall'ISTAT piuttosto che al tasso legale previsto per tutti i crediti fruttiferi.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 183, della legge n. 662 del 23 dicembre 1996 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione;

Nell'eventualità di accoglimento della prima questione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 182, della legge n. 662/1996 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Frosinone, addì 22 gennaio 1997

Il presidente est.: SENSALB

97C0263

N. 133

*Ordinanza emessa il 7 novembre 1966 dal tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Allasia Giuseppe ed altri*

Processo penale - Codice abrogato - Procedimento per reato di associazione per delinquere - Sopravvenuta separazione del processo per taluno degli associati - Incompatibilità del giudice del dibattimento a giudicare su fatti in ordine ai quali si è già pronunciato con sentenza nei confronti degli altri coimputati del medesimo reato - Omessa previsione - Lesione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Richiesta di estensione dei principi già affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 371/1996.

(C.P.C., art. 61).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza visti gli atti del procedimento penale contro Allasia Giuseppe Antonio, Arancio Maria Rosa, Autera Rocco, Battist Maria, Bima Elidoro, Bongiovanni Sergio, Borella Sergio, Butta Adriano, Fontana Ede, Fontana Flvio, Forneris Giovanni, Fumero Giampiero, Marocco Anna, Mauletti Mariangela, Pistolesi Carlo, Porcù Silvano, Salmaso Giovanni, Ariano Michele Antonio, Ariano Luigi, Lombardi Mario e Trilli Fanco Lorenzo, imputati dei reati di cui agli artt. 416 c.p., 110 c.p., 8 legge 7 gennaio 1929 n. 4, 50, comma 4, d.P.R. n. 633/72, 1, comma 1, 4, n. 2, 4, n. 5, e 4, n. 7, legge n. 516/82;

Rilevato che trattasi di procedimento penale che, ai sensi dell'art. 241 delle norme transitorie del nuovo codice di procedura penale, prosegue con l'applicazione delle norme anteriormente vigenti;

Preso atto che con sentenza n. 371 del 2 novembre 1996 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del nuovo codice di procedura penale — per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione — nella parte in cui non vi si prevede che non possa partecipare al giudizio nei confronti di un imputato il giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare una precedente sentenza nei confronti di altri soggetti, nella quale la posizione di quello stesso imputato in ordine alla sua responsabilità penale sia già stata comunque valutata;

Osservato che questo tribunale, con sentenza n. 27/95 r.g. del 15 dicembre 1995, ha giudicato, previa separazione dei procedimenti, in merito ai reati ascritti ad altri 25 imputati accusati di concorso in gran parte negli stessi illeciti ascritti agli imputati di cui sopra (artt. 110 c.p., 8 legge 7 gennaio 1929 n. 4, 50, comma 4, d.P.R. n. 633/72, 1 comma 1, 4, n. 1, 4, n. 5, e 4, n. 7, legge n. 516/82), nonché in ordine ad imputazioni anch'esse ascritte agli odierni imputati Arancio Maria Rosa, Borella Sergio, Butta Adriano, Fontana Ede, Fontana Fulvio, Forneris Giovanni, Fumero Giampiero e Porcù Silvano, conseguentemente pronunciandosi sulle prove esistenti agli atti circa la sussistenza dei residui reati giudicabili a carico di tutti gli odierni imputati;

Constatato che si versa, dunque, in una situazione del tutto analoga a quelle prese in considerazione dalla citata sentenza n. 371/96 della Corte costituzionale in tema di incompatibilità del giudice a decidere su dei fatti in ordine ai quali già si è in qualche modo espresso con sentenza nei confronti di altri coimputati: incompatibilità particolarmente evidente nel caso di specie, posto che con la sentenza n. 27/95 del 15 dicembre 1995 il giudizio di

questo tribunale ha inoltre valutato — pronunciandosi in merito — alcune vicende di reato anch'esse ascritte a ben otto degli attuali imputati (e cioè, si ripete, nei confronti della Arancio, del Borella, del Butta, di Fontana Ede, di Fontana Fulvio, del Forneris, del Fumero e del Porcù);

Constatato, altresì, che il dettato di cui all'art. 61 del codice di procedura penale del 1930 (c.d. «codice Rocco») — di applicazione necessaria nel presente procedimento, in virtù della prescrizione contenuta nell'art. 241 disposiz. trans. del nuovo codice di procedura penale — è sostanzialmente identico a quello dell'art. 34 del nuovo codice di rito, dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 371/96 della Corte costituzionale, presentando le stesse lacune che il giudice delle leggi ha censurato in tale articolo, e che pertanto in ordine al medesimo sembrano pertanto profilabili gli stessi insuperabili rilievi di illegittimità costituzionale enunciati nella pronuncia richiamata;

Poiché la questione è rilevante, in quanto questa sezione del tribunale è composta di soli quattro giudici, tre dei quali hanno preso parte al precedente giudizio, e non sarebbe dunque possibile — nel caso che la questione venisse ritenuta fondata dalla Corte costituzionale — formare altro collegio con magistrati da ritenere imparziali.

P. Q. M.

Dichiara d'ufficio non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 61 del codice di procedura penale del 1930, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

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

Manda alla cancelleria affinché tutte le parti del procedimento in oggetto siano avvisate che l'udienza fissata davanti a questo tribunale per il giorno 5 dicembre 1996 non avrà luogo.

Torino, addì 7 novembre 1996

Il presidente: Gosso

97C0264

N. 134

*Ordinanza emessa il 14 novembre 1996 dalla corte d'appello di Bologna
nel procedimento penale a carico di Gagliani Caputo Cesare*

Processo penale - Riparazione per ingiusta detenzione - Procedimento - Termine per la proposizione della domanda - Decorrenza, con riguardo all'ipotesi dell'archiviazione, dalla notifica o dalla conoscenza effettiva del provvedimento da parte dell'interessato - Omessa previsione - Lesione del principio di eguaglianza e del diritto alla tutela giurisdizionale.

(C.P.P. 1988, art. 315, comma 1).

(Cost., artt. 3 e 24).

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento di riparazione dell'ingiusta detenzione promosso da Gagliani Caputo Cesare, nato a Ragusa il 16 novembre 1950.

Il 18 ottobre 1993 il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Bologna ordinò la custodia cautelare in carcere di Gagliani Caputo Cesare, indagato per contrabbando ed associazione a delinquere ad esso finalizzata.

Per detto ordine il Gagliani Caputo rimase in carcere dal 20 ottobre al 13 novembre 1993 e successivamente agli arresti domiciliari fino al 5 gennaio 1994.

Il 13 ottobre 1994 il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Parma, su richiesta del locale pubblico ministero, cui frattanto quello di Bologna aveva trasmesso gli atti per competenza territoriale, emise decreto di archiviazione con riferimento all'indagine per associazione a delinquere a carico del Gagliani Caputo.

Dopo detto decreto il pubblico ministero presso il tribunale trasmise gli atti per competenza in ordine alla residua imputazione di contrabbando, punibile con la sola multa, al pubblico ministero presso la pretura di Parma.

Su richiesta di questo, il giudice per le indagini preliminari della pretura di Parma sollevò conflitto negativo di competenza, per la cui risoluzione trasmise gli atti alla Corte di cassazione, la quale dichiarò inammissibile il conflitto stesso con sentenza resa il 24 febbraio 1995.

Il 15 luglio 1996 il Gagliani Caputo, al quale detta sentenza era stata notificata l'11 maggio 1995, ha chiesto a questa corte d'appello, a norma dell'art. 314 c.p.p., la riparazione per la detenzione subita dal 20 ottobre 1993 al 5 gennaio 1994, da lui ritenuta ingiusta, dato il decreto di archiviazione prima menzionato.

L'avvocatura dello Stato nell'interesse del Ministero del tesoro ha eccepito la decadenza del Gagliani Caputo dal diritto alla riparazione per non avere egli osservato il termine di diciotto mesi, previsto dall'art. 315 c.p.p., decorrente dalla pronuncia del decreto di archiviazione.

Il Gagliani Caputo, a sua volta, ha eccepito l'incostituzionalità del predetto articolo nella parte in cui prevede la decorrenza del termine di diciotto mesi, da esso stabilito a pena di decadenza, dalla pronuncia del decreto di archiviazione e non dalla conoscenza di questo da parte dell'interessato.

La questione di legittimità costituzionale è rilevante.

Infatti, se il termine di diciotto mesi previsto dall'art. 315 c.p.p. è iniziato a decorrere per il Gagliani Caputo dalla pronuncia del decreto di archiviazione, cioè dal 13 ottobre 1994, il termine stesso era decorso quando egli, il 15 luglio 1996, ha chiesto la riparazione.

La domanda risulterebbe, invece, tempestiva ove lo stesso termine avesse decorrenza da una delle notifiche ricevute, dal medesimo Gagliani Caputo, relative al procedimento svoltosi davanti alla Corte di cassazione a seguito del conflitto negativo di competenza sollevato dal giudice per le indagini preliminari della pretura di Parma, notifiche che portavano a conoscenza del predetto, sia pure per implicito, il decreto di archiviazione pronunciato dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Parma (l'avviso per l'udienza, che la Corte di cassazione avrebbe tenuto il 24 febbraio 1995, fu notificato al Gagliani Caputo il 2 febbraio 1995; la sentenza pronunciata dalla Corte di cassazione nella predetta udienza gli fu notificata, come già ricordato, l'11 maggio 1995).

Non risultano altri modi in cui il Gagliani Caputo abbia avuto in precedenza cognizione della pronuncia del decreto di archiviazione.

La questione non è manifestamente infondata.

Il primo comma dell'art. 315 c.p.p. dispone: «La domanda di riparazione deve essere proposta, a pena di inammissibilità, entro diciotto mesi dal giorno in cui la sentenza di proscioglimento o di condanna è divenuta irrevocabile, la sentenza di non luogo a procedere è divenuta inoppugnabile o il provvedimento di archiviazione è stato pronunciato».

La norma è chiarissima nel fissare la decorrenza del termine di proposizione della domanda di riparazione nel caso di pronuncia di decreto di archiviazione: il termine decorre dalla pronuncia del provvedimento.

Seppure poco serva, si può aggiungere che non risultano interpretazioni giurisprudenziali per le quali quella chiarezza sia solo apparente.

La Cassazione in una sentenza del 18 giugno 1996, la n. 1261, non solo riafferma la categoricità della previsione normativa ma anche aggiunge che agli effetti della decorrenza del termine dalla pronuncia del decreto di archiviazione non ha rilievo il fatto che l'interessato non abbia saputo dell'esistenza del decreto stesso.

Nella sentenza, come a trovare nella norma un fondamento di ragionevolezza, si dice pure che l'indagato ha il dovere di attivarsi per conoscere l'esito del procedimento.

Su questo punto pare serva qualche riflessione.

L'implicito presupposto dell'affermazione contenuta nella predetta sentenza è che il sistema normativo non prevede alcun adempimento inteso a portare a conoscenza dell'interessato né la pronuncia di un decreto di archiviazione né qualche altro atto, come la richiesta avanzata dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 408 c.p.p., che a tale pronuncia prelude.

In effetti non è per niente anomalo che l'interessato non venga a conoscenza non solo della pronuncia di un decreto di archiviazione ma anche del fatto stesso che a suo carico sia pervenuta al pubblico ministero una notizia di reato, dall'organo dell'accusa ritenuta infondata.

Certo, ben diverso quanto alla conoscenza della notizia di reato a suo carico, è il caso di chi sia sottoposto ad una misura cautelare detentiva, ma anche in questo frangente l'interessato, che frattanto abbia riacquisito la libertà, se il procedimento si conclude con la pronuncia di un decreto di archiviazione, non ha di ciò comunicazione, perchè una comunicazione a lui non è dalla legge prevista.

Ciò lascia perplessi, almeno sotto il profilo del rispetto di un dovere morale nei confronti di chi sia stato privato della libertà per qualcosa che viene reputato, infine, inconsistente.

Perplessità a parte, resta comunque che il sistema normativo non prevede in nessun caso l'informazione all'interessato dell'avvenuta pronuncia di un decreto di archiviazione.

La Cassazione dice che l'interessato, se ne ha motivo, deve attivarsi per sapere l'esito del procedimento.

C'è da chiedersi, allora, se un interessato solerte abbia infallibilmente la possibilità di apprendere, anche tempestivamente, quell'esito.

Una conoscenza non teorica della complessa, infinitamente varia e spesso imperfetta realtà giudiziaria lascia spazio a forti dubbi.

L'interessato può richiedere informazioni a uffici di cancelleria ma nulla garantisce che il personale addetto, per svista, per errore, per indisponibilità degli atti, per difficoltà di interpretazione dell'esatta portata del provvedimento del giudice o per incertezza sulla ostensibilità del provvedimento — come si sostiene essere avvenuto nel caso in esame a causa del conflitto di competenza sollevato dal giudice per le indagini preliminari della pretura — non dia informazioni sbagliate e non consenta al richiedente la disponibilità del provvedimento, in realtà esistente.

L'oralità dei rapporti con gli uffici di cancelleria non lascia all'interessato alcuna prova del suo essersi attivato e del risultato ottenuto.

Ma, e questo merita qualche attenzione, avesse pure egli quella prova, il termine di diciotto mesi (un termine così breve è piuttosto anomalo in rapporto alla decadenza dall'esercizio di un diritto) sarebbe, comunque, inesorabilmente decorso.

Se si ha chiaro questo quadro di riferimento, si manifesta l'irrazionale compressione del diritto alla riparazione per l'ingiusta detenzione, che la legge crea nel caso di pronuncia di decreto di archiviazione, e si manifesta che solo apparentemente il primo comma dell'art. 315 c.p.p. regola in maniera uguale casi che di uguale trattamento necessiterebbero.

La disparità di trattamento sta nel fatto che nel caso in cui il diritto alla riparazione per l'ingiusta detenzione si ricolleggi alla pronuncia di una sentenza il termine per farlo valere in giudizio decorre da un fatto, l'irrevocabilità o l'inoppugnabilità della sentenza, di cui l'ordinamento garantisce all'interessato la conoscenza, mentre, nel caso in cui quel diritto si ricolleggi ad un decreto di archiviazione, lo stesso termine decorre da un fatto, la pronuncia del decreto stesso, la cui cognizione è aleatoria per l'interessato e non è garantita neppure dalla sua sollecitudine.

Nel caso che il procedimento si concluda con sentenza, l'interessato viene necessariamente a conoscenza — per notizia datagli dagli uffici giudiziari — delle tappe attraverso le quali si perviene alla irrevocabilità o inoppugnabilità della decisione. Egli, infatti, viene prima avvertito dell'udienza preliminare (se da questa si passa), poi della data dell'udienza dibattimentale (nel caso che all'udienza preliminare non intervenga il proscioglimento), poi viene pubblicata la sentenza, che gli viene anche notificata se contumace, quindi egli viene a conoscenza, sempre mediante notifiche, dei successivi gradi, delle relative sentenze o eventualmente delle ordinanze di inammissibilità dei mezzi di gravame proposti.

In definitiva, il sistema di notifiche che è garantito all'imputato, a pena di sanzioni di nullità (art. 178 e segg. c.p.p.), fa sì che questi sia messo in grado di conoscere tempestivamente il momento in cui la decisione che fa nascere il suo diritto alla riparazione viene emessa e poi diventa irrevocabile o inoppugnabile.

Al contrario, nel caso che il giudice pronunci l'archiviazione, come già detto, nessuna notifica è prevista per l'interessato, tranne che nei casi — statisticamente meno frequenti — di contrasti sulla richiesta di archiviazione (art. 409 c.p.p.).

In questo modo, il diritto alla riparazione nasce, e il termine per il suo esercizio inizia a decorrere, ad insaputa dell'interessato. Inoltre, per quanto sopra si è osservato in ordine ai non improbabili disguidi, oggi possibili, nella comunicazione all'interessato che pure si attivi, tale diritto resta in balia di fattori casuali, indipendenti dalla volontà del suo titolare ed il suo esercizio diventa, per quest'ultimo, aleatorio.

Ciò appare in contrasto con norme della Costituzione. Cioè con l'art. 24, commi 1 e 4, in quanto si lede la stessa possibilità di far valere in giudizio il diritto alla riparazione per l'ingiusta detenzione, dal momento che si affida tale possibilità a fattori aleatori, e con l'art. 3, in quanto appare del tutto irragionevole la disciplina che non considera le peculiarità del caso di pronuncia del decreto di archiviazione, quali emergono dalle osservazioni precedentemente svolte e crea un trattamento deteriore ai fini dell'esercizio del diritto alla riparazione per chi sia stato destinatario di detto decreto.

Per ovviare a tale disparità di trattamento basterebbe eliminare dall'art. 315 c.p.p. la previsione che il termine per l'esercizio del diritto decorra dalla pronuncia del provvedimento.

La Corte costituzionale, nella pronuncia di parziale illegittimità della norma, potrebbe aggiungere che essa è illegittima nella parte in cui non prevede che il termine decorra dalla notifica o altro modo di conoscenza della pronuncia del decreto di archiviazione ottenuta dall'interessato. Così si eviterebbe anche l'inconveniente opposto a quello qui denunciato, vale a dire che — con l'incertezza sul *dies a quo* — possa non operare il termine di diciotto mesi fissato per l'esercizio del diritto.

P. Q. M.

Visti gli artt. 135 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3 e 24, comma primo e quarto della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 315, comma primo, del c.p.p., nella parte in cui non prevede che, in caso di archiviazione, il termine di diciotto mesi (per proporre la domanda) inizi a decorrere, anziché dalla pronuncia del provvedimento, dalla notifica del provvedimento stesso all'interessato che abbia sofferto custodia cautelare, ovvero dalla conoscenza effettiva dell'archiviazione comunque da costui diversamente acquisita;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza della camera di consiglio sia notificata alle parti, al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Bologna, addì 14 novembre 1996

Il presidente: TERRANOVA

Il consigliere est: CANDI

N. 864

Ordinanza emessa il 30 novembre 1995 (pervenuta alla Corte costituzionale il 10 luglio 1996) dal pretore di Venezia nel procedimento penale a carico di Trevisan Alessandro

Edilizia e urbanistica - Costruzioni in zone sottoposte a vincolo paesaggistico dei comuni di Venezia e Chioggia - Concessione in sanatoria - Applicazione dell'istituto del silenzio-assenso nel caso di mancato parere contrario entro un termine determinato - Omessa previsione della «presenza necessaria» nel relativo procedimento del «parere obbligatorio e vincolante dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico» (regione o ente delegato) - Disparità di trattamento di situazioni omogenee - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del paesaggio, di conformità dell'ordinamento italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di imparzialità e buon andamento della p.a., della sfera di competenza regionale in materia di edilizia urbanistica - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 393/1992 e 194/1993.

(Legge 31 maggio 1995, n. 206, art. 1-bis, comma 3; legge 16 aprile 1973, n. 171, art. 5).

(Cost., artt. 3, 9, 10, 11, 32, 97, 117 e 118).

VERBALE DI UDIENZA
(artt. 567, 480 e segg. c.p.p.)

Il 30 novembre 1995 alle ore 12,30 in Venezia davanti al pretore dott. Abrami con l'assistenza dell'assistente giudiziario D. D'Andrea espressamente autorizzato, ... *omissis* ... per la trattazione in pubblica udienza del processo n. 823/1994 nei confronti di Trevisan Alessandro.

Sono presenti:

il pubblico ministero: dr. pr. Carmela Parziale delega del 25 ottobre 1995, l'imputato Trevisan Alessandro (contumace) nato l'11 aprile 1967 a Venezia, assistito e difeso d'ufficio da Maggiolo.

(Il pretore sospende la discussione del procedimento).

Il pretore dispone di ufficio l'acquisizione al fascicolo del dibattimento del fascicolo di rimessione degli atti relativi ad altro procedimento penale alla Corte costituzionale la cui risoluzione *ex art.* 449 c.p.p., ordinanza pronunciata in data 17 novembre 1995.

Acquisita la detta ordinanza e fattane prendere visione alle parti il pretore dichiara la presente controversia presentare i caratteri della rilevanza (*segue parola illeggibile*) e non solo virtuale in quanto il provvedimento di silenzio assenso potrebbe essersi già formato.

La presente controversia dunque appare porre in luce ancora con maggior risalto quei rilievi di costituzionalità già formalmente rilevati con l'ordinanza 17 novembre 1995 e che qui si intendono integralmente riportati.

Tanto ciò premesso rimasto richiamato quel contenuto sospende il presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, e dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati e dispone altresì che sospeso il procedimento i testi vengano (*segue parola illeggibile*) ricitati quando detto procedimento verrà riassunto. (*Omissis*), *seguono due firme illeggibili e il seguente testo:*

IL PRETORE

Premesso che il fatto-reato contestato nel presente procedimento è relativo alla asserita violazione dell'art. 20, lett. c), della legge n. 47/1985 e, partitamente, «perché, senza la prescritta autorizzazione paesaggistica, [gli imputati] realizzavano un terrapieno e due dune sabbiose in area distante meno di metri 300 dalla battigia e perciò sottoposta a vincolo paesistico, modificando abusivamente lo stato dei luoghi e demolendo alcuni fabbricati aventi le dimensioni rispettivamente di metri 20 x 15, 2 x 12 e 2 x 8, senza la prescritta concessione edilizia. In Venezia-Lido settembre 1993»

Quanto alla non manifesta infondatezza, considerato che la peculiarità ambientale relativa alla città di Venezia e all'ambiente lagunare è stata affermata con chiarezza dalla Corte suprema di cassazione con pronunzia della sezione II, 9 dicembre 1982 — sentenza 31 marzo 1983 —, giurisprudenza questa già costantemente seguita da questa pretura (tra le altre sentenze n. 596/1982, 141 e 700 del 1992, e sentenza n. 285/1994);

che è stato sottolineato come l'art. 1 della legge n. 171/1973 sia riferito alla salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico di Venezia e della sua laguna, affermandosi poi come l'impianto normativo della legge sia posto a tutela della stessa e della sua laguna considerandosi Venezia un «*unicum* irripetibile» e testualmente affermandosi che per «Venezia... si tratta di un'intera città e di un territorio considerati nel loro insieme del tutto peculiari composti ed inscindibili»;

che proprio in virtù di detti principi sono, ad esempio, previsti limiti tabellari più restrittivi rispetto a quelli validi per il restante territorio nazionale;

che la precettività dell'art. 32 e 9 della Costituzione è stata più volte affermata e sottolineata sia dalla Consulta che dalla Corte suprema di cassazione;

che è previsto dalla normativa relativa alla città di Venezia (legge n. 71/1973 e successive modificazioni) che in ordine alla emanazione di provvedimenti in materia storico-artistico-paesaggistico-ambientale sia reso un parere dalla Commissione per la salvaguardia della città di Venezia, ove sono per legge rappresentati vari organi portatori di più interessi — ancorché nella specie, come emerge dal verbale odierno, v'è da riscontrare la mancata presenza dei rappresentanti della regione nel suo seno, in quanto decaduti e vista l'impossibilità di *prorogatio* e ciò in base alla nota sentenza della Corte Costituzionale al riguardo —;

che dall'art. 1-bis della legge n. 206/1995 è previsto un procedimento amministrativo che di fatto toglie effettività alla sanzione penale, necessaria per garantire una giusta tutela in caso di affermazione della penale responsabilità dell'imputato, come meglio emergerà alla luce delle successive considerazioni;

che appaiono tra l'altro violati alcuni principi del cd. giusto procedimento e vengono in rilievo taluni altri aspetti di legittimità costituzionale che ora si passeranno ad evidenziare e motivare;

Tanto ciò premesso

O S S E R V A

In punto di diritto ed in via generale per quanto attiene l'*unicum* irripetibile costituito dalla città di Venezia e dalla sua laguna, v'è da considerare come la normativa di cui alla legge di conversione 31 maggio 1995 n. 206 presenti, a parere di questo giudicante, indubbi profili di incostituzionalità.

È da rilevare e da premettere innanzi tutto come, in virtù dei citati principi costituzionali ed in forza dei peculiari caratteri storico artistico-ambientali della città di Venezia e della sua laguna, la tutela per questa città ben dovrebbe essere più pregnante ed incisiva, rispetto a quella posta per il resto del territorio nazionale, non si vincolato.

Orbene, la lettura comparata di due normative statali, la legge di conversione 31 maggio 1995 n. 206 (che converte in legge il d.-l. 29 marzo 1995 n. 96) ed il d.-l. 20 settembre 1995 n. 400, reiterativo di altri numerosi precedenti (d.-l. 26 maggio 1995, n. 24; d.-l. 27 marzo 1995, n. 88; d.-l. 26 maggio 1995, n. 193; d.-l. 26 luglio 1995, n. 310), attinente il primo agli interventi urgenti igienico-sanitario-ambientali nei centri storici e nelle isole dei comuni di Venezia e di Chioggia, ed il secondo alle misure urgenti, su tutto il restante territorio nazionale, per la semplificazione dei procedimenti in materia urbanistico-edilizia, alla luce dei principi costituzionali sopra richiamati, evidenzia palesi profili di incostituzionalità della normativa relativa ai comuni di Venezia e Chioggia.

Tale richiamo normativo appare essenziale in quanto la «legge sul procedimento amministrativo» (legge n. 241/1990) è considerata da illustre dottrina legislazione «costituzionalizzata», in quanto diretta emanazione di precisi precetti costituzionali relativi, partitamente, al principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione nonché a quelli concernenti l'esercizio del diritto di impresa ed ai relativi limiti (vedasi al riguardo i decreti attuativi emessi successivamente alla legge in virtù del disposto di cui agli artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990, derivanti soprattutto dalla esigenza di tutela delle risorse ambientali, storico artistiche-paesaggistiche.

Al di là comunque del fatto che si consideri «costituzionalizzata» o meno detta normativa, essa è unanimemente considerata una legge-guida quantomeno su aspetti sui quali pone espressi principi cui non pare possibile — se non violando precise norme costituzionali — derogare.

Innanzitutto, così è da osservare e rilevare come quella normativa ponga una chiara disciplina in ordine all'istituto del silenzio, sul quale qui avanti più puntualmente ci si soffermerà.

Se è vero, infatti, che, nelle materie di rilievo costituzionale surrichiamate, a livello nazionale ed ancor prima europeo è previsto l'istituto dell'autorizzazione ovvero concessione espressa, e ciò in virtù di una giurisprudenza sia della Corte di giustizia, sia della Corte suprema, ormai sempre più consolidate, essendo peraltro anche questa pretura attestata da tempo su tali principi (per tutte vedasi sentenza pretore di Venezia del 25 febbraio 1994, passata in giudicato 6 ottobre 1994, e di cui vi è stata formale acquisizione a questo fascicolo, per ogni necessario od eventuale riscontro), è vero anche che la lettura della legge n. 206/1995 porta a diverso, contrario riscontro.

Sempre nell'ambito di detti principi, è ancora ed infine da osservare come anche quando la legge preveda una forma provvedimento non espressa — silenzio-assenso —, tale previsione appare bilanciata da una serie di garanzie e controlli anche documentali con obblighi precisi del pubblico amministratore. D'altronde la Corte costituzionale con sentenza n. 169 del 1994 solo a tali condizioni ha ritenuto legittima la legge regionale approvata nella seduta del 14 ottobre 1993 dall'Assemblea regionale siciliana (in Riv. giur. dell'edilizia, 1995, p. 6 e ss.).

In tal senso può ritenersi costituzionalmente legittimo l'art. 4 del decreto-legge 400/1995, sostitutivo del precedente art. 4 del d.-l. 5 ottobre 1993 n. 398, e convertito quest'ultimo con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993 n. 493, in quanto pone una severa procedura per il rilascio della concessione edilizia che comporta ed evidenzia la c.d. trasparenza amministrativa che deve essere attuata con le seguenti garanzie:

a) la individuazione del responsabile del procedimento — a seguito della presentazione della domanda di concessione edilizia — che curi l'istruttoria, previsto nella normativa quadro, peraltro di rilievo costituzionale come la legge n. 241/1990;

b) la comunicazione — all'interessato — contestuale alla presentazione della domanda del nominativo del responsabile del procedimento nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 4 e 5 della legge n. 241/1990 (art. 4 d.-l. 26 ottobre 1995 n. 400);

c) l'obbligo di redazione da parte del responsabile del procedimento di una dettagliata relazione, contenente la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto, nonché la valutazione da parte del responsabile del procedimento circa la conformità del progetto alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie;

d) la impossibilità di interruzione del termine per la chiusura dell'istruttoria, se non una sola volta, ove il responsabile citato dovesse ritenere di richiedere all'interessato, entro quindici giorni dalla presentazione della domanda, integrazioni documentali con nuova decorrenza per intero di quel periodo di sessanta giorni per la chiusura dell'istruttoria che inizia a decorrere dalla data di presentazione della documentazione integrativa;

e) la formulazione da parte del responsabile del procedimento, entro dieci giorni dalla scadenza del termine, di una motivata proposta alla autorità competente alla emanazione del provvedimento conclusivo, proposta di rigetto ovvero di accoglimento;

f) l'obbligo da parte del responsabile del procedimento di richiedere il parere della commissione edilizia in ordine ai progetti presentati con previsione, in caso di silenzio della commissione, dell'obbligo comunque da parte del responsabile di formulare la propria proposta e di redigere una relazione scritta al sindaco, con indicazione dei motivi per i quali il termine non è stato rispettato;

g) il rilascio della concessione edilizia entro quindici giorni dalla scadenza del termine di sessanta giorni per la chiusura dell'istruttoria e ciò qualora il progetto presentato non sia in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici edilizi e con le altre norme che regolano lo svolgimento dell'attività edilizia;

h) la facoltà, da parte dell'interessato, decorso inutilmente il termine per l'emanazione del provvedimento conclusivo, di richiedere all'autorità competente di adempiere entro quindici giorni dalla presentazione della richiesta;

i) la facoltà, da parte dell'interessato, decorso inutilmente anche questo termine, di rivolgersi al presidente della Giunta regionale competente per la nomina da parte di questi di un commissario *ad acta*, con poteri sostitutivi tra i quali quello del rilascio entro trenta giorni di un provvedimento che presenti i medesimi effetti della concessione edilizia.

Tanto ciò premesso, appare evidente come il legislatore, in tale contesto, nel considerare la ipotesi di una attività omissiva ed inerte della p.a., abbia contestualmente soprattutto avuto riguardo alla tutela delle risorse ambientali e culturali, oltre a quella direttamente urbanistiche.

Proprio con riferimento alla condotta omissiva-inerte della pubblica amministrazione e dunque con riferimento all'istituto del «silenzio», assumono particolare rilievo gli artt. 19 e 20 della legge cit., i quali introducono una tecnica di semplificazione del procedimento amministrativo in vista di soluzioni più efficienti e razionali, sulla base di quello che può definirsi un nuovo modello di rapporto tra libertà del cittadino ed autorità dell'amministrazione.

Il Consiglio di Stato nel parere reso sul disegno di legge che portò all'emanazione della legge n. 241/1990 si espresse nel senso che i predetti articoli introducevano un «assetto alternativo nel quale l'ordinamento rinuncia ai previ controlli delle amministrazioni, sostituendo ad essi solo interventi amministrativi successivi» (Ad. Gen. C.d.S., 17 febbraio 1987, n. 7).

L'art. 20, in particolare, ha introdotto una disciplina generale del c.d. silenzio-assenso, che si avvicina alla previsione contenuta nelle norme giuridiche che con questa ordinanza di rimessione si intendono censurare. Da tale articolo e da quello che lo precede deriva un nuovo principio generale in materia di silenzio della p.a.: il silenzio della stessa ha valenza positiva per il cittadino.

Si pone a questo punto il problema di stabilire se vi sia un'operatività incondizionata di tale principio, ovvero se sussistano o meno limiti costituzionalmente rilevanti il cui rispetto è condizione necessaria (e sufficiente) perché i vari casi di silenzio-assenso possano dirsi non solo in linea con il principio di efficienza, economicità e razionalizzazione dell'azione amministrativa, ma anche con tutti gli altri interessi di rilevanza costituzionale che con quel principio devono essere correlati e bilanciati.

Si possono evidenziare a tal proposito alcuni limiti formali ed alcuni limiti sostanziali.

I primi — limiti formali — sono quelli opportunamente introdotti in via generale con il d.P.R. 26 aprile 1992 n. 300, in particolare dall'art. 3. I requisiti e gli adempimenti formali che tali norme impongono al privato ed alla p.a., oltre a favorire la collaborazione del privato nella gestione del procedimento, consentono la formazione di un silenzio-assenso — il più possibile — consapevole della p.a.; garantiscono, cioè, che tale silenzio segua ad un'approfondita valutazione e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, la cui tutela è affidata alle cure dell'amministrazione di volta in volta chiamata ad operare.

In buona sostanza si tratta di quelle che il Sandulli chiamava «cautele idonee ad evitare che l'interesse pubblico risulti pregiudicato da accondiscendenze incontrollate» (A.M. Sandulli, *Il silenzio della p.a.*, pp. 710 e ss.).

Si deve solo sottolineare come in materia di buon andamento dell'amministrazione non si debba aver riguardo soltanto all'esigenza di rapidità — in nome di un sospetto efficientismo che miri solo a sciogliere il cittadino da eccessivi vincoli che mortificano la sua iniziativa —, ma anche a quelle esigenze parimenti se non maggiormente rilevanti, che sono riassumibili nella formula del «giusto procedimento», che impongono al legislatore stesso di modulare l'azione amministrativa in modo tale che possa essere acquisito tutto il materiale conoscitivo necessario per la tutela degli interessi pubblici in giuoco.

Il secondo ordine di limiti, quelli di natura sostanziale, discende direttamente dalla natura di alcuni settori in cui si esplica l'azione della p.a., che per la loro delicatezza e rilevanza — anche costituzionale — mal si conciliano con il modello del silenzio-assenso.

In via di prima approssimazione, si tratta di materie in cui la p.a., a parte le ipotesi di discrezionalità previste nel nostro ordinamento e relative a taluni settori del diritto ambientale (vd. art. 45, comma secondo, legge regionale Veneto n. 33/1985), esercita invece un ampio potere discrezionale, sia di natura tecnica, sia di natura amministrativa, proprio al fine di salvaguardare interessi assai rilevanti. In queste materie — in cui rientra sicuramente anche quella relativa alla tutela del patrimonio storico-artistico-paesistico si pone l'esigenza di imporre alla p.a. di svolgere sempre e comunque una corretta e completa attività istruttoria, strettamente connessa e funzionale al potere discrezionale che la stessa esercita.

Spunti in tal senso sono rintracciabili già nella sentenza di accoglimento n. 393/1992 della Corte costituzionale, in materia di approvazione — proprio mediante la formazione del c.d. silenzio-assenso — da parte delle regioni del programma integrato di intervento di cui all'art. 16 della legge n. 179/1992.

Ed ancora è da ricordare la pronuncia con la quale la Corte costituzionale (sentenza n. 194 del 27 aprile 1993) già dichiarò incostituzionale il silenzio-assenso introdotto dalla R.G.V. art. 3, comma 3 legge 23 novembre 1990 n. 28, in relazione alla presentazione di domanda di autorizzazione allo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi.

Sempre nel medesimo senso si è espressa anche la Corte di giustizia CEE, con sentenza 28 febbraio 1991 (Commissione v/s Repubblica Italiana, in Foro It., 1991, IV, cc. 321 e ss.), in materia di autorizzazione provvisoria agli scarichi prevista dall'art. 15 della c.d. legge Merli, considerata incompatibile con la direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979 n. 80/1968, proprio perché la legge non imponeva sempre e comunque un provvedimento esplicito ed una procedura che consentissero l'espletamento delle indagini e dei controlli necessari.

Si devono altresì evidenziare alcune puntuali previsioni normative contenute nella stessa legge n. 241/1990, che, adeguandosi ai principi sopra esposti, escludono la possibilità di adottare il modello del silenzio-assenso quale possibile conclusione di procedimenti che siano finalizzati alla emanazione di provvedimenti che incidono su determinate materie.

Tali previsioni rendono se non altro oltremodo contraddittorio e irragionevole la previsione del silenzio-assenso che con questa ordinanza si intende censurare.

Si fa riferimento agli artt. 14, 16, 17, 19 e 20 della legge n. 241/1990.

La prima di tali norme, l'art. 14 legge cit., esclude al comma 4 che il meccanismo del silenzio-assenso, previsto dal comma 3 (consistente nella mancata partecipazione di un'Amministrazione ad una conferenza di servizi, cui è equiparata la partecipazione tramite rappresentanti privi di poteri), possa operare con riferimento «alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini».

La seconda norma — art. 16 comma 3 legge cit. — introduce un'analoga esclusione nel caso di inerzia serbata da un organo consultivo in ordine al rilascio di un parere (c.d. silenzio facoltativo).

La terza norma che viene in rilievo è quella contenuta nell'art. 17, comma 2, legge n. 241/1990, nella quale il legislatore esclude, ancora una volta proprio nelle predette materie, che possa operare il meccanismo del c.d. silenzio-devolutivo, previsto dal comma primo del medesimo articolo.

L'art. 19, comma 4 della legge n. 241/1990, nella sua formulazione originaria, prevedeva che restassero esclusi dall'applicazione del modello procedimentale, introdotto dallo stesso art. 19, tutti quei casi in cui potesse derivare pregiudizio alla tutela dei valori storico-artistici ed ambientali. Tale clausola di esclusione era peraltro destinata anche ad indirizzare il potere regolamentare del Governo, al quale era demandata l'individuazione dei provvedimenti cui potesse applicarsi la disciplina *de quo*.

L'art. 19 della legge n. 241/1990, nella formulazione che ad esso è stata data dal comma 10 art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, esclude dal novero dei provvedimenti *lato sensu* autorizzatori cui è possibile applicare il modello procedimentale da esso introdotto proprio le concessioni edilizie e le autorizzazioni «rilasciate ai sensi delle leggi 1° giugno 1939 n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del d.-l. 27 giugno 1985 n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985 n. 431». Parimenti quella norma esclude, in genere, tutti quei provvedimenti il cui rilascio non dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, ma richieda «l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali», ovvero quelli per la cui emanazione sia previsto un «limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi».

Un'analoga esclusione non è contenuta nell'art. 20 della legge n. 241/1990, anche se si deve ritenere che alla previsione del silenzio-assenso in esso contenuta possa applicarsi la medesima clausola di esclusione di cui all'articolo precedente.

Tale interpretazione deriva, da un lato, dalla stretta connessione esistente tra i due articoli, i quali formano, per così dire, un corpo unico di norme.

Dall'altro lato, si deve evidenziare come l'operatività dei limiti previsti dall'art. 19 per il caso in cui possa derivare pregiudizio ai valori-artistici ed ambientali, in relazione a procedimenti implicanti minore discrezionalità — se non assenza totale della stessa — deve, a maggior ragione, estendersi anche alle ipotesi previste dall'art. 20, nelle quali la p.a. è chiamata a compiere valutazioni — anche — ampiamente discrezionali.

La riprova di ciò è data dalle tabelle allegate al d.P.R. n. 300/1992, con le quali il Governo ha individuato le attività cui si applica l'art. 20 della legge n. 241/1990, tra le quali non sono ricomprese proprio quelle in cui risultano coinvolti interessi pubblici preminenti, di rango costituzionale, quali quelli indicati dal quarto comma dell'art. 19.

Tale soluzione trova conforto anche nel parere che l'adunanza generale del C.d.S. ha espresso in ordine al regolamento poi emanato con il d.P.R. cit., avendo quel consesso affermato l'applicabilità dei limiti contenuti nell'art. 19, comma 4 legge n. 241/1990 anche alle attività sottoposte al regime del silenzio-assenso *ex art. 20* (C.d.S., Ad. Generale, del 6 febbraio 1992, n. 27).

Il nuovo testo dell'art. 19 impone a maggior ragione l'estensione dei limiti, più puntuali, rispetto a quelli contenuti nella formulazione precedente — contenuti nello stesso articolo — anche alle ipotesi ricadenti nella disciplina di cui all'art. 20 legge 241/1990.

Ciò, sia perché la tipizzazione di tali limiti, attraverso il riferimento normativo specifico, ha reso più pregnante, in sé e per sé, la suddetta limitazione e sia perché si deve ribadire che i profili, altamente discrezionali, che si accompagnano alle attività amministrative che possono sfociare, *ex art. 20*, nella formazione del silenzio-assenso, non possono comprendere anche quelli che coinvolgono interessi di rilevanza costituzionale, quali, ad esempio, proprio quelli inerenti la tutela del patrimonio storico-artistico e paesaggistico, nonché dell'ambiente in genere.

Ambiente, ove, peraltro, è stata più volte affermata anche la natura di correlata attività e discrezionalità tecnica, nelle ipotesi in cui ogni atto amministrativo fosse basato — come spesso accade — su scienze esatte. Al riguardo, proprio in ragione della tutela del bosco e di aspetti paesaggistici ed idrogeologici vedasi Cassazione, sez. III, 12 febbraio 1993, presidente Corsaro, estensore Postiglione, in Riv. giur. edilizia pagg. 1218 e ss., ove si affrontano tali tematiche.

Ma ciò posto, si sottolinea come la normativa sulla c.d. trasparenza amministrativa sia stata sì fortemente richiamata in quanto, da quella lettura, appare possibile rilevare come il legislatore si sia preoccupato di elaborare una gerarchia di forme di tutela in relazione a taluni diritti e interessi.

Così, lo stesso diritto di impresa è diversamente — come sopra si è visto — graduato in relazione alla tutela comparata di più situazioni giuridiche, tra le quali il paesaggio occupa una posizione assolutamente primaria.

Del resto, tali considerazioni le si possono riscontrare in superiori sedi e partitamente nella stessa terminologia adottata prima che da questo giudicante dalla suprema Corte di cassazione e dalla stessa Consulta, alla quale ci si rivolge con questo ufficiale atto.

Così, se da un lato, in via generale, i giudici di legittimità osservano che il diritto all'ambiente è «diritto primario, assoluto, non condizionato né condizionabile dall'attività della p.a. che agisca per perseguimento di altro pubblico interesse» (Cassazione, sezioni unite, sentenza n. 5172/1979 con principi ripetutamente sostenuti in numerose, successive, sentenze) i giudici di legittimità costituzionale d'altro canto — e in particolare nell'ambito del diritto ambientale e di tutela della risorsa «paesaggio» — hanno affermato, anch'essi ripetutamente (sentenze nn. 151, 152, 153 del 1986), gli stessi concetti.

Quelle pronunce vengono richiamate perché sottolineano due principi che questo giudicante ritiene di fondamentale importanza per ben inquadrare e motivare il perché si valuti incostituzionale l'art. 1-bis della legge n. 206/1995, che, peraltro, presenta anche ulteriori aspetti di illegittimità, non rilevanti, pur tuttavia, in questa sede.

Ebbene quella normativa prevede che l'organo istituito dall'art. 5 della legge speciale su Venezia, n. 171/1973 e denominato «Commissione per la salvaguardia di Venezia» possa con la propria condotta inerte, tacitamente rendere legittima un'attività che violi la norma penale e che nel contempo aggredisca con quella condotta la risorsa-valore costituzionale «paesaggio», o altro bene protetto dall'art. 9 e/o della Costituzione.

Ciò appare in contrasto tra l'altro con il principio di leale cooperazione, principio questo che viene in evidenza *expressis verbis*, in quelle pronunzie della Consulta, oltre all'altro principio della precettività del diritto all'ordinato sviluppo del territorio, ove sia aggredito il valore-cultura nelle componenti che si riferiscono e in modo particolare al paesaggio.

A tal riguardo occorre a questo punto precisare quali norme statali e regionali prevedano, con particolare disciplina, quella leale cooperazione, imposta come si è visto anche dalla legge sulla trasparenza amministrativa, laddove si è parlato della «conferenza dei servizi», quale deve considerarsi anche la Commissione per la salvaguardia di Venezia.

E dunque occorre precisare che un complesso di norme pongono una disciplina tale da far ritenere rappresentati all'interno della Commissione di salvaguardia tutti gli interessi e le situazioni giuridicamente protette, ed *in primis* quelle di rilevanza costituzionale. Nell'ordine si evidenzia come occorra far riferimento:

1) agli artt. 1, 2, 3, 79, 80, 101 del d.P.R. n. 616/1977 che prevede la possibilità di delegare agli enti locali, da parte delle regioni, proprie competenze in materia urbanistica e ambientale;

2) la legge 16 maggio 1973, n. 171, che istituì la Commissione per la salvaguardia di Venezia e che, in base alle successive modifiche ed integrazioni, è oggi espressamente fatta salva dalla legge n. 206/1995, affetta, a parere di questo giudicante, da profili di incostituzionalità che si stanno qui esponendo;

3) un complesso di norme regionali che hanno dapprima previsto deleghe alle province (legge regionale 6 marzo 1984 n. 11, poi modificata dalla legge 23 aprile 1990 n. 30), per poi prevedere, con legge regionale 31 ottobre 1994 n. 63, la abrogazione delle leggi nn. 11/1984 e 30/1990 ora citate, prevedendo competenze regionali ai sensi dell'art. 2 di detta legge e competenze comunali ai sensi degli art. 4 e 10 medesima legge n. 63/1994.

Emerge da quanto sopra che ogni autorizzazione, concessione od ogni altro atto consultivo vincolante inerente a immobili od aree paesisticamente vincolati debbano essere emessi dai comuni laddove quelle aree od immobili si trovino fuori dalla conterminazione lagunare (disposto di cui agli artt. 4, 10, commi 1, 2, 3 e 4 legge regione Veneto 31 ottobre 1994 n. 63).

Emerge da tale complessiva normativa la specifica competenza della regione quale autorità preposta al vincolo paesistico a livello intercomunale per quanto attiene le competenze di cui all'art. 2 (approvazione, revoca, modifica dell'elenco delle bellezze naturali, approvazione dell'elenco dei corsi d'acqua) nonché lo specifico interesse paesistico rappresentato dalla regione, la quale all'interno della Commissione di salvaguardia in base all'art. 5 legge n. 171/1973 è competente per quanto attiene la zona relativa alla conterminazione lagunare, vista anche la cointeressenza di più comuni previsti dalla legge speciale, ferme restando le competenze della provincia ai sensi della legge regione Veneto n. 63/1994.

Appare evidente dunque come nell'ambito di un procedimento amministrativo o di clemenza quale quello di condono o di rilascio di concessione in sanatoria *ex se* considerata sia necessaria quella reale cooperazione posta dalla Corte che si sostanzia nella necessità di richiedere espressamente al titolare di ogni interesse — nella specie paesistico — un atto che non possa confondersi in una collegialità quale è quella prevista dalla norma nelle forme di una eventuale acritica sintesi costituita dal silenzio-assenso, bensì in una pronunzia autonoma, espressa nonché vincolante nell'ambito di quella collegialità.

Del resto una diversa interpretazione porterebbe ad una non valutazione di quelli interessi ed ad una condotta amministrativa che — come nella specie al fine è stato evidenziato dalla pubblica accusa — giunge persino a consentire di fatto il funzionamento di un organismo senza la rappresentanza della regione istituzionalmente preposta al vincolo paesistico.

D'altronde non appare logico che altri interessi ambientali, come quello storico-artistico, possano trovare — come sembra trovino — forme di interlocuzione consultiva vincolante, anche negativa, in quell'organo collegiale e senza che parimenti altri interessi costituzionalmente rilevanti, come quello paesistico, riescano ad avere uguale dignità e tutela.

Indi emerge altresì la necessità che un provvedimento di clemenza — quale quello che in ipotesi questo giudicante potrebbe trovarsi a dover applicare — trovi, negli atti amministrativi costituenti i presupposti fattuali-giuridici per la sua concessione, un'adeguata motivazione — peraltro prevista in via generale anche dalla stessa legge n. 241/1990 e che appare invece totalmente pretermessa nel c.d. silenzio-assenso.

Tanto ciò premesso emergono i seguenti profili di incostituzionalità:

1) si deve ritenere irragionevole e contraddittoria la norma di cui all'art. 1-*bis* legge n. 206/1995 nella parte in cui prevede il silenzio-assenso nelle forme sopra descritte. Partitamente appare incostituzionale per violazione del principio di buona amministrazione e del giusto procedimento, come chiara e motivata sequenza di atti amministrativi così come descritti dalla legge n. 241/1990;

1a) la assenza di adeguata motivazione, stante la formazione del silenzio-assenso, atto, per sua natura, privo di forma alcuna di motivazione;

1b) la incostituzionalità della norma di cui all'art. 5 della legge n. 171/1973, così come modificata ed integrata successivamente, nella parte in cui non prevede la presenza necessaria e il parere vincolante dell'autorità preposta al vincolo paesistico — dunque a detta di questo giudicante la regione, ovvero altro diverso ente delegato che fosse ritenuto competente da codesta eccellentissima Corte —, e ciò come adeguata forma di garanzia e di controllo e come necessità di motivazione di ogni atto amministrativo, evidenziando che la sola presenza senza poteri vincolanti finirebbe con il prospettare la manifestazione di un eventuale dissenso quale *inutiliter dato* e semplicemente fusa ovvero confusa nell'atto finale adottato a maggioranza;

2) per quanto detto sopra e principalmente per quanto esposto *sub* 1-*b*, v'è violazione del principio di buona amministrazione e contestualmente anche della precettività del valore di cui all'art. 9 della Costituzione, considerato primario e preminente già dalla Consulta e ciò soprattutto con riferimento all'*unicum* irripetibile relativo alla città di Venezia in premessa sopra descritto;

3) violazione dell'art. 3 della Costituzione perché inspiegabilmente mentre per tutta l'Italia è previsto la formazione del silenzio-rifiuto previsto dall'art. 32 legge n. 47/1985, così come modificato dall'art. 39, comma 7, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ed ulteriormente integrato dall'art. 7, comma 13, dell'ultimo decreto-legge reiterato, n. 400 del 20 settembre 1995, per Venezia l'art. 1-*bis* della legge n. 206/1995 prevede il rilascio del titolo per determinati interventi sotto forma di silenzio-assenso.

Ulteriore inspiegabile disparità di trattamento è anche con riferimento alla possibilità di interlocuzione di cui sembrerebbero essere titolari il Magistrato alle acque e il Sovrintendente dei beni storico-artistici nell'ambito della Commissione di salvaguardia *ex* art. 6, quarto comma, legge 16 aprile 1973, n. 171, così come modificato dall'art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 360, che non appare contraddetto dall'ultima formulazione introdotta dall'art. 1-*bis* della legge n. 206/1995, non essendo per contro prevista forma di interlocuzione vincolante o anche condizionante nel senso ora letto da parte dell'autorità preposta al vincolo paesistico;

4) violazione degli artt. 10 e 11 della Costituzione, in quanto, decidendo lo Stato di autolimitare la propria sovranità legislativa, decideva anche di adeguarsi anche all'ordinamento comunitario sovraordinato. Le pronunce comunitarie che prevedono la forma espressa e sopra richiamate risultano violate;

5) violazione dei principi di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione, perché l'ente preposto al vincolo paesistico viene spogliata del potere di controllo e di effettività dello stesso, venendosi a violare sia il principio di leale cooperazione sia il riparto delle competenze previsto dalle menzionate norme e da quelle che danno ad esse attuazione.

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, così come sopra prospettata, rispetto all'*iter* logico-giuridico che questo giudicante dovrà seguire al fine di decidere il presente giudizio, si potrebbe obiettare che laddove fosse ritenuta non manifestamente infondata la dedotta questione di illegittimità costituzionale, la stessa sarebbe pur sempre questione «virtuale» e potenziale nel presente giudizio, atteso che solo con l'effettiva formazione del silenzio-assenso la stessa potrebbe acquistare carattere di rilevanza attuale.

Orbene, è ben vero che la rilevanza della questione di legittimità costituzionale deve essere valutata allo stato degli atti, ma — come afferma illustre dottrina — non si può «escludere che il nesso di strumentalità possa venir meno a seguito del giudizio *a quo* per effetto di più approfonditi e maturi riscontri dell'Autorità giurisdizionale competente dai quali risulta esclusa o non necessaria l'applicazione della norma impugnata».

In questo senso la migliore dottrina parla di una «rilevanza probabile e non sicura in partenza».

Del resto la stessa Corte nella sentenza n. 369 del 31 marzo 1988 ha confermato tale orientamento, affermando che «l'avvenuta richiesta di sospensione del procedimento penale relativo a reati urbanistici ..., attestando inequivocabilmente la volontà dell'imputato di valersi del "condono edilizio", di cui alla legge 28 febbraio 1985 n. 47, rende rilevanti nel medesimo giudizio, le questioni di legittimità costituzionali concernenti la suddetta legge, pur se non sia stata ancora presentata la prescritta domanda di sanatoria».

Alla luce di questi principi si ritiene che la suddetta questione, sia rilevante sia nella forma virtuale che attuale, atteso che, anche se non ancora formato, l'eventuale silenzio-assenso comunque costituisce un elemento della complessa fattispecie procedimentale amministrativa che costituisce attuale oggetto della cognizione di questo giudice rimettente.

Infine preme sottolineare che, a parere di questo giudicante, appare comunque rilevante la questione relativa alla legittimità costituzionale della previsione del silenzio-assenso in questo processo.

Infatti, sia che l'istanza — in atti — presentata dall'imputato sia qualificabile come teologicamente preordinata al rilascio di una concessione, sia che la si intenda quale istanza di concessione in sanatoria e sia, infine, che la si intenda qualificare come istanza presentata ai sensi degli artt. 32 e ss. legge n. 47/1985 e successive modificazioni ed integrazioni, comunque è possibile che gli atti provvedimenti consequenziali della p.a. si formino sulla base del silenzio assenso *ex* art. 1-*bis* legge n. 206/1995.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23, comma 1 e 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 134 della Costituzione;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1-bis, comma 3, della legge 31 maggio 1995, n. 206, nella parte in cui sostituisce il terzo comma dell'art. 6 della legge 16 aprile 1973, n. 171, come sostituito dall'art. 4, comma 3, della legge 8 novembre 1991, n. 360, e precisamente laddove recita che «Qualora il parere non venga espresso entro tale termine, si intende reso in senso favorevole», in relazione alla violazione degli artt. 3, 9, 10, 11, 32, 97, 117 e 118 della Costituzione e ai principi di ragionevolezza e del giusto procedimento;

Rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 5 della legge 16 aprile 1973 n. 171 e successive modificazioni e integrazioni nella parte in cui non prevede la presenza necessaria e il parere obbligatorio e vincolante, nelle forme sopra descritte, dell'autorità preposta al vincolo paesistico e ciò in violazione degli artt. 3, 9, 10, 32, 97, 117 e 118 della Costituzione e dei principi di ragionevolezza e del giusto procedimento;

Sospende il presente giudizio;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Venezia, 17 novembre 1995

Il pretore: ABRAMI

AVVERTENZA:

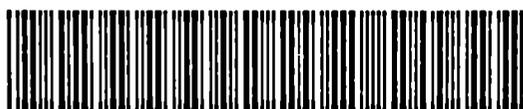
L'ordinanza n. 864, reg. ord. 1996, già pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 38 del 18 settembre 1996 è qui sopra nuovamente riprodotta nel testo così come trasmesso dal giudice rimettente.

97C1182

DOMENICO CORTESANI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 1 0 0 1 3 0 9 7 *

L. 9.000