

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 luglio 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 85081

CORTE COSTITUZIONALE

AVVISO

Le decisioni della Corte dal n. 266 al n. 270 del 1997 saranno pubblicate nelle prossime edizioni della 1^a Serie speciale

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 259. Sentenza 18-23 luglio 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Regione Emilia-Romagna - Mutamenti di destinazione d'uso di immobili - Norme di legge regionale successivamente modificate ma tuttora applicabili nella vertenza oggetto del giudizio *a quo* - Obbligo dei comuni di disciplinare i suddetti mutamenti, anche se non connessi a trasformazioni edilizie, in sede di pianificazione urbanistica, per il loro intero territorio anziché, come richiesto dalla (anch'essa poi modificata ma allora vigente) normativa statale di principio, solo per determinati ambiti di esso - Previsione, inoltre, per le variazioni d'uso in questione, della possibile prescrizione da parte dei comuni, e in certi casi addirittura della necessità, di un provvedimento di concessione, anziché, come la richiamata normativa statale anche richiede, della sola autorizzazione - Violazione dei limiti della potestà legislativa regionale - Illegittimità costituzionale.

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

(Cost., art. 117, in relazione alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 25) Pag. 5

N. 260. Sentenza 18-23 luglio 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Norme del codice novellate dalla legge n. 353 del 1990 - Terzo chiamato in causa - Costituzione in giudizio tardiva (in quanto avvenuta oltre il termine di venti giorni prima dell'udienza fissata) - Possibilità, ciononostante, per il chiamato, di proporre domande riconvenzionali nei confronti delle parti originarie, senza incorrere nella decadenza prevista, invece, nella stessa situazione, per il convenuto - Ingiustificata disparità di trattamento processuale - Irrazionale deviazione del principio, ispiratore della riforma, della immediatezza e concentrazione del processo - Illegittimità costituzionalmente parziale.

(C.P.C., art. 271, in relazione all'art. 167, secondo comma, modificati dalla legge 26 novembre 1990, n. 353, artt. 30 e 11).

(Cost., art. 3) » 11

N. 261. Sentenza 18-23 luglio 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Aree non edificabili - Unicità del criterio di valutazione indennitaria pari a quello relativo alle aree agricole - Indennità di espropriazione da attribuirsi per i terreni agricoli non aventi attitudine edificatoria - Riferimento al valore agricolo medio industriale risultante da tabelle vincolanti - Ragionevolezza e non arbitrarietà della scelta legislativa - Non fondatezza.

(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 4, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, commi quarto e quinto, come modificato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14).

(Cost., artt. 3, primo comma, 42, terzo comma, e 24) Pag. 13

N. 262. Sentenza 18-23 luglio 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Imposizione di vincolo urbanistico di durata indefinita su immobili ricompresi nell'elenco delle bellezze d'assieme - Mancata previsione di un termine per la conclusione del procedimento - Mancata tutela della proprietà - Non assimilabilità dei vincoli paesistici a quelli urbanistici - Riferimento alla sentenza della Corte n. 417/1995 - Non fondatezza.

(Legge 29 giugno 1939, n. 1497, artt. 2, 3 e 7).

(Cost., artt. 41, 42, 44 e 97) » 19

N. 263. Sentenza 18-23 luglio 1997.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e provincia autonoma.

Ambiente (Tutela dell') - Provincia autonoma di Trento - Inquinamento provocato da allevamenti zootecnici - Esercizio del potere statale di indirizzo e coordinamento - Piani dei bacini di rilievo nazionale - Riferimento alla sentenza della Corte n. 381/1996 - Esigenza che le direttive non costituiscano norme di estremo dettaglio - Non spettanza allo Stato disciplinare, tramite il comitato istituzionale dell'autorità di bacino del fiume Po, con obbligo di adeguamento della disciplina provinciale, gli allevamenti zootecnici - Annullamento parziale della direttiva allegato B della deliberazione 15 aprile 1996, n. 12 » 23

N. 264. Sentenza 18-23 luglio 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Silenzio-rifiuto opposto dalla pubblica amministrazione alle richieste di annullamento o revoca di atti illegittimi - Opposizione - Omessa previsione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 120/1992 - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 12, secondo comma, convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 16).

(Cost., artt. 3, 24, 53 e 97) » 28

N. 265. Sentenza 18-23 luglio 1997.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Costituzione della Repubblica italiana - Tribunale civile di Foggia e Camera dei deputati -
Insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare - Attuale assenza della
materia di conflitto - Inammissibilità**

Pag. 32

N. 271. Sentenza 18-23 luglio 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente (Tutela dell') - Provincia autonoma di Bolzano - Disciplina dell'attività di volo a
motore - Competenza legislativa provinciale e suoi limiti - Disciplina particolareggiata
dell'attività di volo in materia di divieti - Divieto generalizzato del volo con deltaplano
a motore e con veicoli ultra leggeri - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in
materia (vedi sentenze nn. 302/1994, 366/1992, 210/1987 e 343/1995) - Possibilità di
adozione tra le misure idonee a preservare la salute e l'ambiente, di ulteriori provvedi-
menti meno restrittivi eventualmente non estesi a tutto il territorio provinciale e in
armonia con gli strumenti di tutela introdotti dalla legislazione ambientale statale -
Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.**

**(Legge provincia autonoma di Bolzano riapprovata il 9 maggio 1996, art. 1, comma 1,
art. 2, comma 3, e art. 1, comma 3).**

(D.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, art. 7)

» 39

N. 272. Sentenza 18-25 luglio 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Delitto di truffa militare aggravata - Insussistenza dell'aggravante del
danno di rilevante entità - Esclusione della concessione dell'amnistia - Irragionevo-
lezza di una discriminazione fra truffa aggravata e truffa militare aggravata - Illegitti-
mità costituzionale.**

**[D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, art. 1, comma 1, lett. c), n. 4; legge 11 aprile 1990, n. 73,
art. 1, comma 1, lett. c), n. 4]**

» 44

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 259

Sentenza 18-23 luglio 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Regione Emilia-Romagna - Mutamenti di destinazione d'uso di immobili - Norme di legge regionale successivamente modificate ma tuttora applicabili nella vertenza oggetto del giudizio *a quo* - Obbligo dei comuni di disciplinare i suddetti mutamenti, anche se non connessi a trasformazioni edilizie, in sede di pianificazione urbanistica, per il loro intero territorio anziché, come richiesto dalla (anch'essa poi modificata ma allora vigente) normativa statale di principio, solo per determinati ambiti di esso - Previsione, inoltre, per le variazioni d'uso in questione, della possibile prescrizione da parte dei comuni, e in certi casi addirittura della necessità, di un provvedimento di concessione, anziché, come la richiamata normativa statale anche richiede, della sola autorizzazione - Violazione dei limiti della potestà legislativa regionale - Illegittimità costituzionale.

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

(Cost., art. 117, in relazione alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 25).

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. 2, comma 1, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 8 novembre 1988, n. 46 (Disposizioni integrative in materia di controllo delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche), promosso con ordinanza emessa il 3 novembre 1995 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sul ricorso proposto da Mezzetti Antonio contro il comune di San Lazzaro di Savena, iscritta al n. 1178 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di costituzione di Mezzetti Antonio nonché l'atto di intervento della Regione Emilia-Romagna;

Udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi l'avvocato Francesco Paolucci per Mezzetti Antonio e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio promosso per l'annullamento di un'ordinanza del Sindaco di un comune, che ingiungeva al ricorrente il ripristino dell'originario uso abitativo di un immobile di sua proprietà, adibito ad ufficio, senza realizzazione di opere, in assenza di concessione edilizia, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, con ordinanza emessa il 3 novembre 1995, pervenuta a questa Corte il 19 settembre 1996, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 25 della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), dell'art. 2, comma 1, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 8 novembre 1988, n. 46 (Disposizioni integrative in materia di controllo delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche) — nel testo anteriore alle modifiche ad esso apportate dall'art. 16, comma 2, della legge regionale 30 gennaio 1995, n. 6 (Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale, in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, e modifiche e integrazioni alla legislazione urbanistica ed edilizia) — «nella parte in cui impone ai comuni l'individuazione, in sede di pianificazione urbanistica, dei mutamenti di destinazione d'uso da assoggettare a concessione nonché l'obbligatorietà della concessione per taluni casi, anche se non connessi ad interventi edilizi, laddove la norma statale prevede come facoltativi gli interventi pianificatori dei comuni, li consente con riferimento ad ambiti determinati e non con portata generale e, soprattutto, attribuisce ai comuni la potestà di assoggettare tali variazioni solamente ad autorizzazione».

La norma statale indicata come parametro interposto, vale a dire l'art. 25 della legge n. 47 del 1985, nel testo, oggi sostituito, cui fa riferimento il remittente, demanda alla legge regionale di stabilire «criteri e modalità cui dovranno attenersi i comuni, all'atto della predisposizione di strumenti urbanistici, per l'eventuale regolamentazione, in ambiti determinati del proprio territorio, delle destinazioni d'uso degli immobili nonché dei casi in cui per la variazione di essa sia richiesta la preventiva autorizzazione del Sindaco»; e dispone che «la mancanza di tale autorizzazione comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 10» — relativo alle norme sanzionatorie per i casi di opere eseguite senza autorizzazione — «ed il conguaglio del contributo di costruzione se dovuto».

La disposizione regionale impugnata prevede che «in sede di predisposizione degli strumenti urbanistici i comuni sono tenuti ad individuare le destinazioni d'uso degli immobili i cui mutamenti, anche non connessi a trasformazioni fisiche, sono subordinati a concessione fermo restando che la concessione è dovuta qualora il mutamento comporti il passaggio dall'uno all'altro» dei cinque raggruppamenti di categorie di funzioni indicati dalla stessa norma. Tali ultimi mutamenti di destinazione sono compresi dall'art. 1, comma 1, lettera a) della stessa legge regionale — non impugnato in questa sede — tra le «variazioni essenziali rispetto alla concessione per gli effetti di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47»; a sua volta l'art. 6, comma 3, della legge, pure non impugnato, prevede che «ai fini sanzionatori di cui al capo I della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nel caso di mutamenti dell'uso non connessi a trasformazioni fisiche, la demolizione e ripristino deve intendersi esclusivamente come rimozione dell'uso abusivamente posto in essere e ripristino dell'uso precedente, ovvero dell'uso stabilito od ammesso».

2. — Il TAR remittente premette che la medesima questione era stata sollevata con ordinanza del 21 dicembre 1993 della stessa autorità (r.o. n. 458 del 1994), a seguito della quale questa Corte dispose, con l'ordinanza n. 182 del 1995, la restituzione degli atti al giudice *a quo*. Successivamente alla ordinanza di rimessione del 1993, erano infatti intervenuti, da un lato, la legge regionale dell'Emilia-Romagna 30 gennaio 1995, n. 6, che all'art. 16, comma 2, aveva sostituito l'impugnato art. 2 della legge regionale n. 46 del 1988, dall'altro lato il decreto-legge 27 marzo 1995, n. 88, che, all'art. 8, comma 12, aveva sostituito l'ultimo comma dell'art. 25 della legge statale n. 47 del 1985, indicata come norma interposta ai fini del giudizio di costituzionalità: onde si ritenne necessaria una nuova valutazione della rilevanza da parte del giudice *a quo* alla luce dello *jus superveniens*.

Secondo il remittente, poiché il provvedimento impugnato venne emanato nel vigore del primitivo testo della legge regionale n. 46 del 1988, alla cui stregua va valutata la sua legittimità, e poiché né la legge regionale n. 6 del 1995, modificativa della norma denunciata, né le modifiche apportate alla legge statale n. 47 del 1985 dai decreti-legge n. 88, n. 193, n. 310 e n. 400 del 1995, non convertiti in legge, operano retroattivamente, la questione a suo tempo sollevata deve ritenersi ancora rilevante.

Confermate le valutazioni di non manifesta infondatezza esposte nella precedente ordinanza (r.o. n. 458 del 1994), il giudice *a quo* ha disposto pertanto nuovamente la rimessione degli atti a questa Corte.

3. — Nel precedente atto introduttivo, che più ampiamente argomentava le censure di incostituzionalità sinteticamente riprese nell'ordinanza di rimessione in esame, si rilevava che, imponendo ai comuni di individuare, in sede di pianificazione urbanistica, i mutamenti di destinazione d'uso da assoggettare a concessione anche se non connessi ad interventi edilizi comportanti trasformazioni fisiche dell'ambiente, si veniva a concretare una tri-

plice violazione della norma statale di principio: in quanto quest'ultima prevedeva come facoltativi, e non obbligatori, gli interventi pianificatori del comune in materia; in quanto li consentiva limitatamente ad ambiti determinati del territorio comunale, e non con portata generale; e, soprattutto, in quanto attribuiva al comune la potestà di assoggettare le variazioni di destinazione d'uso, in casi determinati, ad autorizzazione e non già a concessione. Inoltre sarebbe stata in contrasto con la legge statale anche la previsione diretta di fattispecie per le quali si imponeva la necessità di concessione, così comportando sostituzione e superamento di qualsivoglia valutazione del comune.

4. — Si è costituito il Presidente della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, chiedendo sia dichiarata la inammissibilità per irrilevanza e l'infondatezza della questione.

In una memoria successivamente depositata la difesa della Regione eccepisce in primo luogo la inammissibilità della questione sotto il profilo della rilevanza, in ordine alla quale il remittente avrebbe motivato in modo sbrigativo e lacunoso. Secondo l'interveniente, la nuova legge regionale n. 6 del 1995, che ha mutato la denominazione dell'atto permissivo del comune in quella di «autorizzazione» e ha reso più esplicita la responsabilità del comune nell'individuazione, in sede di pianificazione, delle zone soggette a vincolo specifico quanto ai mutamenti di destinazione d'uso, varrebbe come elemento interpretativo della legge impugnata.

In ogni caso, poiché il giudizio *a quo* verte sulla legittimità di un ordine di ripristino dell'uso originario dell'immobile, a suo tempo ineseguito, e suscettibile di operare solo prescrivendo un futuro comportamento, dopo l'abrogazione della disposizione di legge regionale che prevedeva tale comportamento dovrebbe ritenersi inoperante anche il provvedimento che in essa trovava il suo presupposto legale: onde la questione di costituzionalità dovrebbe ritenersi ormai irrilevante nel giudizio *a quo*.

In secondo luogo, il nuovo testo dell'art. 25 della legge n. 47 del 1985, ora sostituito stabilmente dall'art. 2, comma 60, ultima parte, della legge n. 662 del 1996, e che lascia al legislatore regionale la più ampia autonomia nella disciplina dei mutamenti delle destinazioni d'uso, sopprimendo i limiti precedentemente posti, non consentirebbe più di pervenire ad una dichiarazione di illegittimità della legge regionale per una presunta «precedente incostituzionalità». Il vincolo derivante dalla legge statale a carico di quella regionale non attiene infatti, secondo l'interveniente, ai diritti costituzionali dei cittadini, ma solo alla necessaria prevalenza dell'indirizzo politico statale rispetto a quello regionale, onde il mutamento del primo, nel senso «fatto in anticipo proprio» dalla legge regionale, avrebbe sanato definitivamente ogni presunto vizio della legge regionale medesima.

5. — In subordine l'interveniente ripropone gli argomenti già svolti in relazione alla precedente ordinanza di rimessione, che dimostrerebbero l'infondatezza della questione.

La «concessione» di cui era parola nella legge regionale abrogata non si identificerebbe con la concessione edilizia prevista dalla legislazione statale, ma indicherebbe semplicemente il provvedimento comunale permissivo richiesto, e in relazione alla cui mancanza il cambiamento di destinazione d'uso senza opere era sanzionato solo con l'ordine di rimozione dell'uso abusivo, al di fuori di qualsiasi sanzionabilità in sede penale, che sarebbe riservata ai casi di esecuzione di lavori. Sotto questo profilo dunque la legge regionale impugnata non sarebbe stata in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale.

Per quanto riguarda il carattere doveroso e non meramente facoltativo della disciplina comunale del mutamento di destinazione, postulato dalla legge impugnata, l'interveniente argomenta che la legge statale consentiva alla Regione di fissare i criteri in base ai quali tale disciplina dovesse ritenersi o meno necessaria.

In ordine poi all'estensione della disciplina imposta dalla legge regionale all'intero territorio del comune, l'interveniente sostiene che essa non può dirsi arbitraria, in relazione alla situazione di una Regione dal territorio fitamente urbanizzato, e che comunque la legge regionale lasciava i comuni totalmente liberi quanto alla sostanza della normativa.

L'interveniente sviluppa infine alcune considerazioni sulla insufficienza e l'incongruità della disciplina recata dal testo originario dell'art. 25 della legge statale n. 47 del 1985, che non distingueva fra mutamento della destinazione determinata dalla concessione — il quale richiederebbe comunque un atto ricognitivo dell'amministrazione — e uso di fatto difforme da quello ufficiale, che può essere a seconda dei casi lecito o illecito. Il nuovo uso lecito porrebbe da un lato un problema di ordine economico, apparendo incongruo che esso, se diviene stabile, non comporti il conguaglio, ove dovuto, dei contributi corrisposti in sede di rilascio della concessione; dall'altro lato, problemi di carattere conoscitivo, dovendosi consentire all'amministrazione di conoscere gli usi di fatto difformi da quelli ufficiali. Sul terreno sanzionatorio, mentre la legge statale si riferiva incongruamente alle sanzioni di cui all'art. 10 della stessa legge, concepite essenzialmente per l'esecuzione di opere, la legge regionale avrebbe invece legittimamente prescelto la sanzione della rimozione dell'uso difforme, che costituisce il solo modo di dare efficace tutela al bene protetto.

Anche per queste considerazioni, secondo l'interveniente, non si poteva ridurre il problema della disciplina amministrativa delle destinazioni d'uso ad una semplice «applicazione» del vecchio testo dell'art. 25 della legge statale n. 47 del 1985.

6. — Si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 46 del 1988, «in relazione all'articolo 1 della stessa legge», per contrasto con l'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 25 della legge n. 47 del 1985.

Dopo aver ricordato le deduzioni svolte davanti al giudice *a quo* la parte richiama le argomentazioni esposte nel precedente giudizio davanti alla Corte. In particolare rileva che il provvedimento impugnato davanti al TAR ha fatto applicazione della legge regionale n. 46 del 1988, onde solo rimuovendo la norma applicata si può giungere ad una pronuncia di annullamento del provvedimento medesimo; e che le ragioni che militano a sostegno della illegittimità costituzionale della legge regionale sono le stesse che condussero la Corte a dichiarare costituzionalmente illegittima la legge regionale del Veneto n. 61 del 1985, con la sentenza n. 73 del 1991.

La parte privata critica poi le tesi sostenute dalla regione nell'atto di intervento avanti alla Corte nel giudizio concluso con l'ordinanza n. 182 del 1995 (e riprese dalla difesa della regione medesima nella memoria sopra richiamata al punto 5). In particolare nega che la «concessione» di cui parla l'art. 2 della legge regionale n. 46 del 1988 (nel testo originario) sia qualcosa di diverso dalla concessione edilizia vera e propria, come confermerebbe del resto il collegamento fra detto art. 2 e l'art. 1 della stessa legge, che considera «variante essenziale» la modifica di destinazione d'uso senza trasformazioni fisiche, quando si realizzi un passaggio dall'uno all'altro dei raggruppamenti di categorie fissati dallo stesso art. 2, comma 1. Né potrebbe deporre in senso contrario la previsione, nell'art. 6, comma 3, della legge regionale, della sola sanzione dell'ordine di ripristino dell'uso originario dell'immobile, trattandosi dell'unica sanzione ipotizzabile, in mancanza di opere edilizie. Poiché nel caso di specie si è ritenuto illegittimo il cambiamento di destinazione d'uso in assenza di concessione, e si è fatta applicazione dell'art. 7 della legge n. 47 del 1985, inteso a reprimere appunto gli abusi posti in essere in assenza di concessione, tanto basterebbe per giungere ad una declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale.

Deduce la difesa della parte che, discostandosi da quanto previsto dall'art. 25 della legge statale n. 47 del 1985, il legislatore regionale, con la norma impugnata, ha dato prescrizioni dirette ed immediatamente operative in alcune ipotesi, sottoponendo ad autorizzazione o a concessione il cambio d'uso senza necessità del filtro dello strumento urbanistico. Si sarebbe fatto ricorso ad un meccanismo in forza del quale si determina un obbligo generale di ottenere una autorizzazione o una concessione per potere operare un cambio d'uso senza trasformazioni fisiche, imponendo una valutazione indifferenziata dell'intero territorio comunale, e non di singoli ambiti territoriali. La norma statale interposta circoscriverebbe ad un ristretto quadro i limiti apponibili alla libertà di fruizione degli immobili, in conformità all'art. 42 della Costituzione.

La difesa del Mezzetti si sofferma quindi sulle modifiche recate alla legge impugnata dalla nuova normativa dettata dalla regione con la legge 30 gennaio 1995, n. 6, che, in particolare, ha sostituito integralmente l'art. 2, eliminando ogni riferimento alle concessioni edilizie, ed ha evitato di porre delle prescrizioni dirette, facendo invece rinvio alle previsioni urbanistiche dei comuni, divenuti unici soggetti destinatari della legge.

La nuova legge, prosegue, non ha tuttavia regolato le situazioni pregresse, rivolgendosi solo al futuro, sicché la rilevanza della questione resta immutata: solo con la caducazione della norma, infatti, si può giungere all'annullamento dell'ordine di ripristino dell'uso abitativo (vengono richiamate, in proposito, l'ordinanza n. 583 del 1988 e la sentenza n. 260 del 1986, relative ad ipotesi di *ius superveniens* che ha tuttavia lasciato nei termini originari la situazione del rapporto all'esame del giudice *a quo*).

Considerato in diritto

1. — La censura di illegittimità costituzionale, riproposta dal giudice remittente a cui gli atti erano stati restituiti con l'ordinanza n. 182 del 1995 di questa Corte, ha per oggetto il testo originario dell'art. 2, comma 1, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 8 novembre 1988, n. 46, per contrasto con i principi espressi nel testo a sua volta originario dell'art. 25 della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47, e conseguentemente con l'art. 117 della Costituzione.

Sia la disposizione impugnata, sia la norma statale indicata come parametro interposto, non sono oggi più in vigore. In particolare, l'art. 2 della legge regionale n. 46 del 1988 è stato sostituito dall'art. 16, comma 2, della legge regionale 30 gennaio 1995, n. 6; e l'art. 25, ultimo comma, della legge statale n. 47 del 1985, già sostituito — con testi non uniformi — da una serie di decreti-legge reiterati, a partire dal decreto-legge n. 88 del 1995 e fino al decreto-legge n. 495 del 1996, tutti decaduti per mancata conversione in legge, è stato infine sostituito — con un testo ancora diverso — dall'art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizza-

zione della finanza pubblica), contenente una nuova formulazione dell'art. 4 del d.-l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493: il comma 20 di tale ultimo articolo reca un nuovo testo di detto art. 25, ultimo comma, della legge n. 47 del 1985. In quest'ultima formulazione si demanda interamente alla legge regionale la possibilità di stabilire quali mutamenti di destinazione d'uso, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, siano subordinati a concessione, e quali ad autorizzazione: così rimuovendo i vincoli alla legislazione regionale che discendevano, in materia, dal precedente testo, e rispetto ai quali si è posto il problema della conformità o meno della legge regionale impugnata. Il comma 61 del citato art. 2 della legge n. 662 del 1996, a sua volta, ha disposto la salvezza degli effetti di tutti i decreti-legge precedentemente succedutisi, e sopra ricordati.

2. — L'eccezione sollevata dalla Regione intervenuta, secondo cui la questione dovrebbe ritenersi irrilevante per l'avvenuta abrogazione e sostituzione della disposizione impugnata ad opera della legge regionale n. 6 del 1995, non può essere accolta.

Tale sopravvenienza normativa è stata infatti valutata dal giudice *a quo* a cui questa Corte aveva all'uopo restituito gli atti con l'ordinanza n. 182 del 1995: ed esso ha ritenuto tuttora sussistente la rilevanza della questione, con motivazione non implausibile, riferita alla necessità di valutare la legittimità dell'atto amministrativo impugnato alla luce della disciplina regionale in vigore all'epoca della sua emanazione, ancorché poi (non retroattivamente) modificata.

3. — Del pari non può accogliersi l'ulteriore prospettazione della regione intervenuta, secondo cui l'avvenuta sostituzione della norma statale di principio — invocata come parametro interposto ai fini della valutazione di legittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata — con una norma che ha fatto venir meno i vincoli preesistenti, che si sostiene fossero violati dalla medesima disposizione impugnata, ne precluderebbe la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

A tal fine non è necessario risolvere il delicato problema degli effetti che produrrebbe, in ordine alla validità e all'efficacia della legge regionale preesistente, in ipotesi contrastante con un principio fondamentale della legislazione statale, ad essa anteriore, la sopravvenienza di una legge statale recante nuovi principi, con i quali la legge regionale risulti invece compatibile.

Nella specie è decisivo il rilievo che la norma statale di principio, con la quale si sostiene contrastasse la disposizione di legge regionale impugnata, è rimasta in vigore per l'intero arco temporale di vigenza di quest'ultima. Quando è sopravvenuta la nuova norma statale (la prima volta con l'art. 8, comma 4, del d.-l. 27 marzo 1995, n. 88, a voler tenere conto della «catena» di decreti-legge reiterati e non convertiti, e della clausola di sanatoria dei loro effetti successivamente inclusa nell'art. 2, comma 61, della legge n. 662 del 1996), la disposizione regionale impugnata era già stata abrogata e sostituita dall'art. 16 della legge regionale 30 gennaio 1995, n. 6. Onde la norma regionale che il giudice *a quo* afferma di dover applicare è sempre rimasta, per l'intero arco della sua vigenza, nei medesimi rapporti con la normativa statale di principio, rispetto alla quale il remittente rileva un contrasto tale da determinarne l'illegittimità.

Una volta dunque presupposto — come motivatamente assume il giudice *a quo* — di dover fare applicazione di quella norma regionale, in quanto atta, in ragione del tempo, a qualificare la fattispecie, non si può sfuggire all'esigenza di risolvere la questione di costituzionalità che con riguardo ad essa si pone, per contrasto con i principi della legislazione statale vigenti all'epoca in cui essa era in vigore.

È evidente poi che la soluzione della questione, riferendosi ad una situazione normativa ormai superata, non è suscettibile di avere alcun riflesso sui rapporti fra successiva legislazione regionale in materia e legislazione statale a sua volta sopravvenuta.

4. — Nel merito, la questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

Il giudice *a quo* indica quattro ragioni di contrasto della norma regionale con i principi di quella statale: il carattere obbligatorio e non facoltativo della disciplina comunale dei mutamenti di destinazione d'uso senza opere; la diretta statuizione di casi in cui tali mutamenti sono sottoposti a concessione, senza il «filtro» delle scelte urbanistiche del comune; l'estensione di tale disciplina all'intero territorio e non solo ad ambiti determinati del comune; infine, la previsione della concessione e non dell'autorizzazione come strumento di controllo di tali mutamenti.

Di queste ragioni di contrasto, la prima non sussiste: il rinvio ad una regolamentazione «eventuale» delle destinazioni d'uso, contenuto nella norma statale, non significa che la legge regionale, cui veniva demandata la statuizione dei criteri per la disciplina della materia, non potesse disporre che tale regolamentazione fosse obbligatoria per i comuni.

Anche la seconda ragione di asserito contrasto è superabile: la statuizione regionale, secondo cui in ogni caso determinate variazioni erano soggette a concessione, può intendersi nel senso che comunque si richiedeva il preventivo intervento dello strumento urbanistico comunale. Né il vincolo così creato a carico dei comuni è in contrasto con la norma statale, che demandava alla legge regionale il compito di stabilire «criteri e modalità» cui i comuni, all'atto della predisposizione degli strumenti urbanistici, «dovranno attenersi».

Al contrario, la norma regionale è irrimediabilmente in contrasto con quella statale là dove estende la necessaria regolamentazione all'intero territorio del comune, e non solo ad «ambiti determinati» di esso (cfr. sentenza n. 73 del 1991): né l'opportunità, fatta valere dalla Regione, di tener conto di un territorio fittamente urbanizzato può valere a consentire il superamento di un vincolo recato da una norma di principio statale.

Parimenti in contrasto con la norma statale è la previsione della sottoposizione dei mutamenti di destinazione senza opere a concessione comunale, anziché a semplice autorizzazione.

In primo luogo, non può ritenersi che la «concessione» comunale, a cui la norma regionale assoggettava determinati mutamenti di destinazione d'uso senza opere, sia qualcosa di diverso dalla concessione edilizia alla quale si riferisce la legge statale n. 47 del 1985, e ancor prima l'art. 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. La distinzione fra concessione e autorizzazione, infatti, è netta nella legislazione statale, anche ai fini delle sanzioni applicabili nei casi di mancanza dell'una e dell'altra (cfr. gli artt. 7 e 20, e, rispettivamente, l'art. 10 della legge n. 47 del 1985), né si può ritenere che la legge regionale, successiva a quella statale, l'abbia ignorata. D'altra parte, che la norma impugnata intendesse riferirsi proprio alla concessione edilizia, è confermato anche dal fatto che l'art. 1, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 46 del 1988 ricomprendeva i mutamenti di destinazione d'uso, anche non connessi a trasformazioni fisiche, che comportassero il passaggio dall'uno all'altro dei raggruppamenti di categorie indicati nell'impugnato art. 2, comma 1, fra le «variazioni essenziali rispetto alla concessione per gli effetti di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47». Inoltre l'art. 6, comma 3, della stessa legge regionale, nel dettare la disciplina sanzionatoria per i casi di mutamenti dell'uso non connessi a trasformazioni fisiche, faceva riferimento non già all'art. 10 della legge n. 47 del 1985, ma genericamente ai «fini sanzionatori di cui al capo I della legge» medesima, nonché alla «demolizione» e al «ripristino», che la legge statale menziona, nell'art. 7, a proposito delle opere eseguite senza concessione (pur stabilendo, la norma regionale, che demolizione e ripristino debbono «intendersi esclusivamente» come rimozione dell'uso abusivo e ripristino dell'uso precedente o di quello stabilito o ammesso).

5. — Il contrasto, per le parti indicate, con la norma statale comporta necessariamente la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma regionale denunciata: infatti la norma statale invocata nella specie, essendo rivolta proprio ai legislatori regionali, per demandare loro una determinata disciplina, ma anche per vincolarne le scelte, esprime principi che limitano, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, l'autonomia di quei legislatori nell'esercizio della loro competenza «concorrente».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 8 novembre 1988, n. 46 (Disposizioni integrative in materia di controllo delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche), nel testo anteriore alle modifiche ad esso recate dall'art. 16 della legge regionale 30 gennaio 1995, n. 6 (Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale, in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, e modifiche e integrazioni alla legislazione urbanistica ed edilizia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 260

Sentenza 18-23 luglio 1997**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo civile - Norme del codice novellate dalla legge n. 353 del 1990 - Terzo chiamato in causa - Costituzione in giudizio tardiva (in quanto avvenuta oltre il termine di venti giorni prima dell'udienza fissata) - Possibilità, ciononostante, per il chiamato, di proporre domande riconvenzionali nei confronti delle parti originarie, senza incorrere nella decadenza prevista, invece, nella stessa situazione, per il convenuto - Ingiustificata disparità di trattamento processuale - Irrazionale deviazione del principio, ispiratore della riforma, della immediatezza e concentrazione del processo - Illegittimità costituzionalmente parziale.****(C.P.C., art. 271, in relazione all'art. 167, secondo comma, modificati dalla legge 26 novembre 1990, n. 353, artt. 30 e 11).****(Cost., art. 3).**

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, 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. 271 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 30 aprile 1996 dal giudice istruttore del Tribunale di Sanremo, nel procedimento civile vertente tra De Iulius Marino ed altra e Pepè Concetta, iscritta al n. 1282 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Udito nella camera di consiglio del 4 giugno 1997 il giudice relatore Fernanda Contri.

Ritenuto in fatto

Nel corso di un procedimento civile, nel quale i terzi chiamati in causa *iussu iudicis* si erano costituiti oltre il termine loro assegnato proponendo domanda riconvenzionale, il giudice istruttore del Tribunale di Sanremo, con ordinanza in data 30 aprile 1996, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 271 del codice di procedura civile, in relazione all'art. 167, secondo comma, del medesimo codice, nella parte in cui consente al terzo chiamato, che si sia costituito oltre il termine di venti giorni prima dell'udienza fissata dal giudice istruttore, di proporre domande riconvenzionali nei confronti delle parti originarie, senza incorrere in decadenze.

Il remittente, dopo aver premesso che l'art. 271 del codice di procedura civile, nel testo novellato, stabilisce che al terzo si applicano, con riferimento all'udienza per la quale è citato, le disposizioni di cui agli artt. 166 e 167, primo comma, del medesimo codice, osserva come il mancato richiamo al secondo comma dell'art. 167 comporti una notevole discrasia, causando incertezza sull'applicazione al terzo chiamato del regime delle decadenze; in particolare, poiché il terzo è del tutto equiparato ad una parte convenuta, non è comprensibile, ad avviso del remittente, la ragione per cui ad esso non si debbano applicare le medesime decadenze previste per il convenuto dall'art. 167, secondo comma, del codice di procedura civile.

La formulazione del citato art. 271 non preclude infatti al terzo di proporre domande riconvenzionali, anche se si sia costituito tardivamente, e ciò a differenza di quanto previsto per il convenuto, il quale, invece, incorre in decadenze qualora non osservi il termine prescritto per la sua costituzione.

Sussisterebbe pertanto, ad avviso del remittente, una ingiustificata disparità di trattamento processuale tra il terzo chiamato in causa ed il convenuto, che non può superarsi nemmeno con un'applicazione estensiva dell'art. 167, secondo comma, del codice di procedura civile, in quanto, ai sensi dell'art. 152 del detto codice, i termini di decadenza sono stabiliti dalla legge, ovvero dal giudice, soltanto se la legge lo permette espressamente.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal giudice istruttore del Tribunale di Sanremo con l'ordinanza in epigrafe, riguarda l'art. 271 del codice di procedura civile, nella parte in cui consente al terzo chiamato in causa non costituitosi in termini di proporre domande riconvenzionali nei confronti delle parti originarie del processo, senza incorrere in decadenze.

2. — Ad avviso del giudice *a quo* la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per la ingiustificata disparità di trattamento che essa determina, in relazione alla proposizione di domande riconvenzionali, fra il terzo chiamato in causa ed il convenuto, in quanto, nonostante la equiparazione processuale del terzo al convenuto, solo rispetto a quest'ultimo è stabilita la sanzione della decadenza dalla proposizione di riconvenzionali, qualora il medesimo non si sia costituito in termini.

3. — La questione è fondata.

La norma censurata dispone che al terzo chiamato in causa si applicano, con riferimento all'udienza per la quale è citato, le disposizioni degli artt. 166 e 167, primo comma, del codice di procedura civile, le quali, rispettivamente, disciplinano le modalità di costituzione in giudizio del convenuto ed il contenuto della comparsa di risposta; non è invece richiamato il secondo comma del citato art. 167, ai sensi del quale il convenuto deve proporre a pena di decadenza le eventuali domande riconvenzionali.

Uno dei principi ispiratori della riforma si richiama alla immediatezza e alla concentrazione del processo; in forza di esso, una volta che si sia definitivamente delineato il *thema decidendum*, non sono consentiti rispetto alle domande ulteriori ampliamenti, che potrebbero pregiudicare la sollecita definizione del processo, così come voluta dal legislatore. Il sopra ricordato principio ispiratore della riforma ha quindi originato l'emanazione di norme che stabiliscono un preciso regime di decadenze e preclusioni in ordine alle attività difensive delle parti del processo, sia con riferimento alle domande introduttive, che alle deduzioni istruttorie.

La piena attuazione nell'indicato principio di immediatezza e concentrazione, che rappresenta l'*in sé* della novella, appare preclusa però dalla inapplicabilità nei confronti di tutti i soggetti processuali, comunque chiamati nel giudizio, delle norme relative alla decadenza, che sono espressione peculiare della intervenuta riforma; infatti, nel sistema delineato dalla norma oggetto di censura, al terzo chiamato in causa, che si costituisca oltre i termini assegnatigli, è consentito, in assenza di una specifica sanzione — atteso il mancato richiamo all'applicazione del secondo comma dell'art. 167 del codice di procedura civile —, proporre domande riconvenzionali. Ciò può determinare l'effetto dell'ampliamento tardivo della materia del contendere che, nell'impianto del nuovo codice di rito, è contrastato in ogni modo dal legislatore.

Nel novellato codice di procedura civile non sono ravvisabili ragioni che possano giustificare la mancata previsione, riguardo al terzo chiamato in causa, della operatività della decadenza stabilita nei confronti del convenuto dall'art. 167, secondo comma, del codice di procedura civile. Si consideri inoltre che il terzo, *vocatus in iudicium*, assume la medesima posizione, definita in dottrina di «convenuto in seconda battuta», di chi è stato già citato in giudizio. E allora la diversa disciplina, stabilita in relazione alla proposizione di domande riconvenzionali, determina una evidente disparità di trattamento fra il terzo chiamato (*ex artt. 269, 270 e 271*) ed il convenuto (*ex artt. 166 e 167*).

La norma denunciata non può quindi sottrarsi — come del resto auspicato dalla prevalente dottrina, la quale, in luogo di suggerire interpretazioni della norma in esame azzardate o artificiali, ha posto in risalto la questione, chiedendo ripetutamente l'intervento di questa Corte — alla declaratoria di illegittimità costituzionale, per la irragionevole disparità di trattamento che essa determina fra le parti chiamate in giudizio, in contrasto con lo spirito informatore delle nuove disposizioni processuali civili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 271 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede per il terzo chiamato in causa l'applicazione dell'art. 167, secondo comma, del medesimo codice.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0901

N. 261

Sentenza 18-23 luglio 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Aree non edificabili - Unicità del criterio di valutazione indennitaria pari a quello relativo alle aree agricole - Indennità di espropriazione da attribuirsi per i terreni agricoli non aventi attitudine edificatoria - Riferimento al valore agricolo medio industriale risultante da tabelle vincolanti - Ragionevolezza e non arbitrarietà della scelta legislativa - Non fondatezza.

(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 4, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, commi quarto e quinto, come modificato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14).

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

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. 5-bis comma 4, del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359 e dell'art. 16, commi quarto e quinto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordi-

nari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), promossi con ordinanze emesse il 5 maggio 1995 dalla Corte d'appello di Catania nel procedimento civile vertente tra Strano Maria ed altra e Assessorato alla presidenza della regione siciliana ed altro, iscritta al n. 800 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1995, e il 20 febbraio 1996 dalla Corte d'appello di Trento nei procedimenti civili riuniti vertenti tra l'Ente Ferrovie dello Stato e Burgmann Johann, di San Candido ed altri e tra Chantal Cinzia D'Acquarone di Verona ed altri e l'Ente Ferrovie dello Stato ed altro, iscritta al n. 600 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte d'appello di Catania — nel corso di un procedimento civile concernente l'opposizione alla determinazione della indennità di esproprio — ha sollevato, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359.

Il giudice *a quo* premette che: *a*) i terreni, oggetto di espropriazione, ricadono in prossimità di «siti archeologici e paesistici di notevole importanza», anche se gli stessi non sono stati in precedenza assoggettati al regime di tutela archeologica di cui agli artt. 11 e 12 della legge 1 giugno 1939, n. 1089; *b*) detti terreni non rivestono, tuttavia, vocazione di edificabilità, sia perché al tempo dell'ablazione risultavano compresi in zona «stralcata» dal piano regolatore generale del comune di Siracusa, avente destinazione agricola, sia perché la edificabilità degli stessi, di fatto, non avrebbe potuto configurarsi, avuto riguardo al particolare contesto archeologico in cui ricadevano, nonché all'insussistenza nelle zone vicine di situazioni edificatorie abitative cui aversi eventualmente riguardo onde desumere un'analoga vocazione.

Il collegio rimettente ritiene che il valore di mercato delle aree in questione, esclusa la natura edificatoria (residenziale) delle stesse, non possa, tuttavia, «correttamente individuarsi» avendo riguardo ai criteri di valutazione dei terreni agricoli posto che il valore, così calcolato, sarebbe sostanzialmente irrisorio e, in definitiva, meramente simbolico. Di conseguenza, e tenuto conto dei normali criteri di estimo, la valutazione dei terreni espropriati non potrebbe prescindere dalla loro diversa e specifica fruibilità, compatibile con la natura della zona e correlata ad una destinazione a scopi turistici. Più in particolare, detti terreni si presterebbero a costituire «siti per posti di venditore ambulante di *souvenir*» ovvero «sede di trattorie-pizzerie stagionali» analoghi ad altri esistenti nelle vicinanze. Ad avviso del giudice *a quo*, l'individuazione di detta specifica fruibilità assumerebbe — ai fini della corretta determinazione del valore dell'immobile — una sorta di *tertium genus* nel quale sarebbero inscrivibili — anche secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. unite 17 dicembre 1991, n. 13596) — quei terreni privi di «susceptività edificatoria» e per i quali, nondimeno, il ricorso al criterio del mero valore agricolo condurrebbe a risultati «del tutto incongrui».

Il suddetto diverso e necessario criterio estimativo — sempre secondo l'ordinanza di rimessione — non potrebbe, tuttavia, trovare applicazione in seguito all'entrata in vigore dell'art. 5-bis censurato, posto che detta norma, al comma 4, prevede che tutte le aree non classificabili come edificabili possano essere valutate solo come aree agricole (secondo le norme di cui al Titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni). Secondo il giudice *a quo*, detta previsione — omettendo di considerare i terreni che, non rivestendo connotazioni edificatorie né agricole, integrerebbero un autonomo *tertium genus* — violerebbe gli artt. 42, terzo comma, e 3, primo comma, della Costituzione.

In particolare — e con riferimento al succitato art. 42 della Costituzione — si rileva che, qualora la determinazione dell'indennità delle predette aree espropriate dovesse essere commisurata al valore agricolo medio, la indennità, così calcolata, non potrebbe assicurare il «serio ristoro» richiesto dall'art. 42 della Costituzione.

Il giudice *a quo* richiama, altresì, la giurisprudenza costituzionale in materia, sottolineando che sin dalla sentenza n. 5 del 1980 si è affermato il principio per cui la determinazione dell'indennizzo, conforme all'art. 42 della Costituzione, richiede il riferimento «al valore del bene assoggettato ad espropriazione in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla sua potenziale utilizzazione economica secondo legge».

La norma censurata, omettendo di considerare le specifiche connotazioni del bene, ogniqualvolta, non essendovi una vocazione edificatoria, il valore di mercato del bene non sia, tuttavia, commisurabile ai parametri di valutazione utilizzati per i beni agricoli, introdurrebbe, altresì, una ingiustificata ed irrazionale disparità di trattamento tra proprietari delle aree, oggetto di esproprio, per i quali sarebbe liquidata un'indennità commisurata al valore agricolo dei beni, in quanto tale incongrua, e proprietari di aree ricadenti nelle stesse zone ed aventi uguali caratteristiche, i quali, disponendo in regime di libera contrattazione, potrebbero conseguire il loro giusto valore di mercato.

2. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o la manifesta infondatezza della questione.

In ordine all'inammissibilità si rileva che il giudice *a quo* avrebbe ommesso di considerare «gli effetti della destinazione di zona» derivanti prima e transitoriamente dallo stralcio, operato in sede di approvazione del Piano regolatore generale del 1976 e poi dalla adozione dello strumento urbanistico, relativamente alla parte originariamente stralciata, ancorché perfezionatasi in epoca successiva all'espropriazione.

Nel merito — e con riferimento all'art. 42 della Costituzione — la questione sarebbe comunque manifestamente infondata in quanto poggerrebbe su un'erronea premessa interpretativa, secondo la quale i criteri di determinazione dell'indennità previsti dalla norma censurata troverebbero applicazione solo con riguardo ai terreni aventi vocazione «abitativa o residenziale» e non già a quelli aventi natura edificatoria in genere (e, pertanto, suscettibili di insediamenti industriali, commerciali ecc.). Sulla base di questa erronea premessa, il giudice *a quo*, da un lato, avrebbe escluso, per il terreno espropriato, la configurabilità di una edificabilità di fatto in ragione «della insussistenza di situazioni edificatorie abitative nelle zone vicine» e, dall'altro, avrebbe negato rilievo (agli effetti del riconoscimento di una corrispondente vocazione dell'immobile espropriato) alla «pur accertata esistenza, in luoghi poco distanti, di esercizi commerciali (bar e ristoranti) ovvero alla constatata utilizzazione di aree vicine per l'installazione di posti di vendita (chioschi ecc.)». Tuttavia l'art. 5-bis, comma 4, censurato non conterrebbe alcun elemento diretto a suffragare le premesse del collegio rimettente. Al riguardo si sottolinea che la norma censurata trova la propria *ratio* storica nella esigenza di «reintegrare la disciplina della materia» dopo la sentenza n. 5 del 1980 di questa Corte, la quale aveva dichiarato l'illegittimità dei criteri indennitari di cui alla legge n. 865 del 1971, con riguardo ai terreni edificabili in genere e non solo a quelli suscettibili di utilizzazione per edilizia residenziale o abitativa. Ciò posto, la questione sarebbe manifestamente infondata poiché i criteri indennitari, dettati per le aree edificabili in genere dall'art. 5-bis, sono stati riconosciuti legittimi da questa Corte, con sentenza n. 283 del 1993. La questione sarebbe, altresì, infondata qualora dovesse intendersi prospettata con riguardo ad un terreno «oggettivamente privo di qualsivoglia vocazione edificatoria» (anche ridotta e di fatto) in quanto la garanzia apprestata dall'art. 42 della Costituzione assicurerebbe il riferimento dell'indennizzo al valore del bene, in relazione alle sue caratteristiche essenziali, e non certo al valore che il bene stesso sia suscettibile di assumere per il peculiare e soggettivo utilizzo fattone dal proprietario, indipendentemente dai connotati essenziali rivestiti dal bene stesso. In sostanza, secondo l'Avvocatura, solo una sarebbe la possibile alternativa: o il terreno considerato riveste i caratteri propri delle aree edificabili o a destinazione edificatoria, ed allora si dovrebbero applicare i criteri di cui all'art. 5-bis succitato e già dichiarato legittimo, o il terreno è privo di quei connotati o di altri destinati ad imprimere ad esso, oggettivamente, un peculiare modo di essere, ed allora detto terreno non potrebbe che essere stimato per la sua oggettiva destinazione agricola, secondo i valori tabellari medi della legge n. 865 del 1971. Alla stregua delle suesposte considerazioni la questione sarebbe, altresì, irrilevante in quanto il giudice *a quo* non avrebbe riferito di «oggettivi e naturali caratteri» del bene da stimare che facciano di questo una realtà economica *sui generis*.

Manifestamente infondata sarebbe anche, alla luce della sentenza di questa Corte n. 283 del 1993 (punto 6.5. del *Considerato in diritto*), la questione sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione: in quanto diverse, e pertanto non comparabili, sarebbero le ragioni dell'attribuzione patrimoniale — in un caso compensativa e nell'altro corrispettiva — della dismissione del bene.

3. — La Corte d'appello di Trento, nel corso di un giudizio di opposizione alla stima di indennità di esproprio relativa a terreni qualificati dalla consulenza tecnica d'ufficio sicuramente privi di ogni vocazione edificatoria, ma tuttavia suscettibili, per morfologia ed ubicazione, di peculiari utilizzazioni turistico-commerciali (quali deposito di legnami, area di stoccaggio, terreno per feste campestri) giustificative di valori venali nettamente superiori ai valori tabellari medi stabiliti, per la regione agraria corrispondente, dalla competente Commissione provinciale di Bolzano, ha sollevato, con ordinanza del 20 febbraio 1996 (r.o. n. 600 del 1996), questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi quarto e quinto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e, in quanto rinvia ad esso, dell'art. 5-bis, comma 4, del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui, relativamente all'indennità di espropriazione da attribuire per i terreni agricoli non aventi attitudine edificatoria, si rimette unicamente al valore agricolo medio risultante in tabelle vincolanti formate dalle competenti commissioni amministrative.

L'affidamento della quantificazione degli indennizzi alla insindacabile determinazione della pubblica amministrazione si porrebbe in contrasto, ad avviso del collegio rimettente, con gli artt. 42, terzo comma, e 24 della Costituzione.

Mentre, infatti, sarebbe legittimo il semplice «richiamo» legislativo a determinazioni amministrative, fatto a scopo correttivo dei valori venali liberi, e per fini estranei alla valutazione indennitaria, il rinvio alla decisione amministrativa ai fini di determinazione delle indennità incorrerebbe nella violazione dei predetti precetti costituzionali, risultando, tra l'altro, svincolato dalle caratteristiche concrete del bene.

Al riguardo, il giudice *a quo* richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 530 e n. 1165 del 1988.

Con la medesima ordinanza, la Corte d'appello di Trento ha altresì denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui prevede, per tutte le aree non edificabili di diritto e di fatto, l'applicazione di un criterio di valutazione indennitaria unico, pari a quello delle aree agricole.

Tale norma contrasterebbe con gli artt. 42, terzo comma, e 3 della Costituzione, ponendo sullo stesso piano beni con diverse caratteristiche concrete, quali terreni particolarmente adatti per la ricezione commerciale all'aperto, o per campeggi, o per posteggio o collocazione di edicola per la vendita di fiori o per stoccaggi (come il caso oggetto del giudizio *a quo*), o terreni peculiarmente destinati a sfruttamento industriale.

4. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della prima delle questioni sollevate. Ha osservato, in proposito, che, in base agli artt. 12 e 15 della legge n. 865 del 1971, in caso di opposizione alla misura dell'indennità determinata in base ai valori agricoli medi o tabellari di cui all'art. 16, l'indennità stessa va calcolata in base al valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo. Pertanto, la determinazione dell'indennità non sarebbe connotata da alcuna astrattezza.

Quanto alla seconda questione, essa è, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, inammissibile, in quanto prospettata in via meramente ipotetica, nella parte concernente la valutazione dei terreni peculiarmente destinati a sfruttamento industriale.

Nel merito, essa sarebbe comunque infondata, in quanto l'art. 42, terzo comma, della Costituzione assicura, si rileva nella memoria, il riferimento dell'indennizzo al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, e non al valore che il bene stesso sia suscettibile di assumere per il peculiare uso fattone dal proprietario indipendentemente dai connotati oggettivi del bene.

Pertanto, ove manchino anche le condizioni di una edificabilità di fatto, ogni ipotizzabile destinazione di un terreno diversa da quella fatta palese dalla sue oggettive ed attuali caratteristiche rimarrebbe senza rilievo ai fini della valutazione indennitaria.

Considerato in diritto

1. — Le questioni sottoposte all'esame della Corte sono state sollevate da due ordinanze, rispettivamente della Corte di appello di Catania e di quella di Trento, e sono duplici anche se connesse.

La prima di esse riguarda l'art. 5-bis, comma 4, del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui prevede, per tutte le aree non edificabili di diritto o di fatto, un unico criterio di valutazione indennitaria, pari a quello relativo alle aree agricole. La norma impugnata, ad avviso della Corte d'appello di Catania, violerebbe gli artt. 42, terzo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, impedendo una diversa valutazione per terreni peculiarmente adatti per la ricezione commerciale all'aperto, o per campeggi, o per stoccaggi (come nel caso di specie), o per terreni peculiarmente destinati a sfruttamento industriale. I medesimi rilievi, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 3 della Costituzione, sono stati svolti anche dalla Corte d'appello di Trento (ordinanza r.o. n. 600 del 1996).

La seconda questione, sollevata da quest'ultima Corte con l'ordinanza citata, riguarda l'art. 16, commi quarto e quinto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale agevolata e convenzionata), come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), nonché, in quanto rinvia ad esso, l'art. 5-bis, comma 4, del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359. Tale normativa, nella parte in cui, relativamente all'indennità di espropriazione da attribuirsi per i terreni agricoli non aventi attitudine edificatoria, si rimette unicamente al valore agricolo medio risultante in tabelle vincolanti formate dalle competenti commissioni amministrative, si porrebbe in contrasto con gli artt. 42, terzo comma, e 24 della Costituzione, affidando alla determinazione insindacabile della pubblica amministrazione la quantificazione degli indennizzi, con possibilità di dar luogo a valori non riferibili a quello effettivo del bene.

2. — I due giudizi di legittimità costituzionale possono essere riuniti e decisi con unica sentenza, stante la parziale identità delle norme denunciate e la sostanziale connessione oggettiva delle questioni prospettate.

3. — Preliminarmente, deve essere esaminata la eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardo all'ordinanza della Corte di appello di Catania.

La eccezione è infondata. Ed infatti, lo stralcio della zona dal Piano regolatore generale e la adozione dello strumento urbanistico successiva all'esproprio non hanno mutato i termini della questione nella concreta fattispecie, in quanto ai sensi del comma 3 dell'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992 è stata recepita la indicazione della giurisprudenza secondo cui la valutazione — dell'edificabilità e conseguentemente del valore — deve essere effettuata con riferimento alle «possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio».

4. — Nel merito, entrambe le questioni sono infondate.

Anzitutto deve essere sottolineato, a precisare esattamente le questioni proposte nei limiti della rilevanza, come enunciata nella valutazione dei giudici *a quibus*, che risulta, per i terreni oggetto dell'espropriazione contestata, l'esclusione di ogni vocazione edificatoria o di attitudine edificatoria o di suscettività edificatoria neppure configurabile come edificabilità di fatto.

In sostanza, con le proposte questioni di legittimità costituzionale si mira a far introdurre nell'ordinamento un *tertium genus*, tra le aree edificabili e tutte le altre aree, parificate, quanto alla stima dell'indennità, a quelle agricole, in tal modo superando la scelta del legislatore di suddividere le aree in due sole categorie (aree edificabili da una parte e tutte le rimanenti dall'altra). Tale scelta legislativa non presenta caratteri di irragionevolezza o di arbitrarietà tali da far riscontrare un vizio sotto i profili denunciati, né comunque pregiudica di per sé il serio ed effettivo ristoro del proprietario espropriato.

La soluzione adottata dal legislatore (certamente non obbligata sul piano costituzionale) è stata netta, nel senso di creare, per semplificare il sistema, ai soli fini del calcolo della indennità di espropriazione, una dicotomia, contrapponendo le aree edificabili a tutte le altre.

Il calcolo indennitario è basato sulla media del valore venale ed il reddito dominicale rivalutato per le aree considerate edificabili.

Invece per le aree non classificabili come edificabili e per quelle agricole si applicano le norme di cui al Titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, con tutti i relativi strumenti di tutela. Anche nell'ambito delle aree la

cui indennità di espropriazione è commisurata al valore agricolo, in quanto non rientranti tra quelle edificabili, operano meccanismi differenziati che a loro volta tengono conto di una serie di elementi (Titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865 per la parte ancora in vigore); in ogni caso le tabelle formate dalle commissioni amministrative e le relative applicazioni non restano sottratte al sindacato giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione e al potere di disapplicazione del giudice ordinario.

5. — Resta di conseguenza del tutto fuori delle questioni, che deve risolvere la Corte, ogni problema di interpretazione, ai fini dei diversi metodi di calcolo dell'indennità, delle «possibilità legali ed effettive di edificazione» e della esigenza o meno del requisito congiuntivo o alternativo della «edificabilità di fatto» e di quella «legale», nonché dei criteri per ravvisare un'area come edificabile, sempre ai fini dell'indennità. •

Allo stesso modo, non può dubitarsi che l'anzidetto sistema dell'art. 5-bis si riferisce alle semplici aree, cioè a quelle non ancora edificate al momento della imposizione del vincolo espropriativo (Cass. 6 febbraio 1997, n. 1113) e non alle aree su cui insistono costruzioni e altre opere che hanno comportato una trasformazione urbanistica del territorio (art. 1 della legge n. 10 del 1977).

Inoltre l'anzidetto sistema è previsto ai soli fini del calcolo dell'indennizzo, senza incidere, con modificazioni della disciplina urbanistica ed edilizia, sul regime di edificabilità dei suoli.

Con ciò non si esclude che alcuni degli aspetti consequenziali, per casi marginali posti in rilievo dalle ordinanze, possano avere una rilevanza, ma nella diversa sede (estranea all'attuale giudizio di costituzionalità) della interpretazione del concetto di area edificabile ai sensi dell'art. 5-bis e della individuazione degli indici rivelatori della vocazione dell'area, anche in aderenza alla sua posizione, come influenzata dalla localizzazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, sollevata, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di appello di Catania, ed in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Trento con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi quarto e quinto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) e, in quanto rinvia ad esso, dell'art. 5-bis, comma 4, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, sollevata, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 24 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 262

*Sentenza 18-23 luglio 1997***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Edilizia e urbanistica - Imposizione di vincolo urbanistico di durata indefinita su immobili ricompresi nell'elenco delle bellezze d'assieme - Mancata previsione di un termine per la conclusione del procedimento - Mancata tutela della proprietà - Non assimilabilità dei vincoli paesistici a quelli urbanistici - Riferimento alla sentenza della Corte n. 417/1995 - Non fondatezza.****(Legge 29 giugno 1939, n. 1497, artt. 2, 3 e 7).****(Cost., artt. 41, 42, 44 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, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), promosso con ordinanza emessa il 30 novembre 1995 dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, sul ricorso proposto da De Vallier Andrea contro la Provincia di Belluno ed altri, iscritta al n. 541 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di costituzione di De Vallier Andrea, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Udito l'avvocato Alberto Borella per De Vallier Andrea e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso del processo amministrativo promosso da De Vallier Andrea per l'annullamento del decreto del presidente della provincia di Belluno avente ad oggetto il diniego di autorizzazione all'esecuzione dei lavori di costruzione di un fabbricato, sito in Belluno di proprietà del ricorrente e ricompreso nell'elenco delle bellezze d'assieme, redatto dalla Commissione provinciale ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge 29 giugno 1939, n. 1497, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto, seconda sezione, con ordinanza del 30 novembre 1995, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 41, 42, 44 e 97 della Costituzione, degli artt. 2, 3 e 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 nella parte in cui consentono l'imposizione del vincolo di durata indefinita sull'immobile di proprietà del ricorrente, senza che alla redazione dell'elenco delle bellezze d'assieme debba fare seguito, entro un termine determinato, l'approvazione dell'elenco medesimo da parte dell'autorità amministrativa competente (art. 3 della legge n. 1497 del 1939).

Secondo il giudice remittente, alla stregua del consolidato orientamento giurisprudenziale di cui alle recenti sentenze del Consiglio di Stato, VI sezione, 3 ottobre 1994, n. 1473 e 1 marzo 1995, n. 212, l'imposizione del vincolo si perfeziona già al momento in cui l'elenco delle località predisposto dalla Commissione viene pubblicato nell'albo del comune interessato.

Pertanto, sempre ad avviso del giudice *a quo*, fin nella fase infraprocedimentale si sostanzia il vincolo di carattere provvisorio, e conseguentemente la mancata predeterminazione del *dies ad quem* entro il quale deve essere approvato (definitivamente) l'elenco, viola non solo il principio di buon andamento e d'imparzialità a cui deve essere informata l'azione dell'amministrazione unitamente al dovere della ponderazione degli interessi contrapposti a cui è diretto il procedimento di approvazione degli elenchi, ma altresì impinge nella lesione degli artt. 41 e 42 della Costituzione. Ciò in quanto il diritto di iniziativa economica — avente tangibile esplicazione nel diritto di costruire — e lo stesso diritto di proprietà vengono indefinitamente conculcati senza il rispetto di tutte le formalità all'uopo previste dalla legge, ed oltretutto in mancanza di un termine finale di durata del vincolo provvisorio.

Si è costituito nel giudizio incidentale il ricorrente il quale, ribadito quanto già sostenuto dal collegio remittente, ha concluso nel senso che, in mancanza di rinvenimento nell'ordinamento di una disposizione di diritto positivo espressione di un principio generale della durata necessariamente limitata nel tempo dei vincoli provvisori (cfr. art. 2 della legge n. 1187 del 1968 sulla durata infraquinquennale dei vincoli preordinati all'espropriazione) ed in carenza di un meccanismo procedimentale che preveda l'intervento sostitutivo di cui esemplificativamente all'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985, si deve, conseguentemente, giungere alla declaratoria di incostituzionalità delle norme denunciate.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, *in limine*, ha concluso per l'inammissibilità della questione così come dedotta dal giudice *a quo*, ritenendo generica la definizione dell'oggetto devoluto all'esame della Corte.

nel merito l'Avvocatura deduce l'infondatezza della

questione poiché nessuna assimilazione può astrattamente prospettarsi fra i vincoli che conseguono dall'inclusione delle aree negli elenchi delle bellezze naturali e quelli urbanistici, ed in quanto l'approvazione non modifica gli effetti conseguenti all'adozione degli elenchi, sicché non appare «appropriato» né giuridicamente corretto definire provvisorio il vincolo scaturente da detti elenchi in attesa dell'approvazione.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto solleva, in riferimento agli artt. 41, 42, 44 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), nella parte in cui consentono l'imposizione del vincolo di durata indefinita su immobili ricompresi nell'elenco delle bellezze d'assieme, redatto ai sensi dell'art. 2 della medesima legge senza la previsione di un termine per la conclusione del procedimento di imposizione del vincolo definitivo (approvazione dell'elenco da parte del Ministro, ora Regione competente) e senza il rispetto delle formalità previste dalla legge a tutela del diritto di proprietà e del diritto di costruire.

2. — L'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Avvocatura generale dello Stato in ordine alla genericità dell'oggetto devoluto all'esame della Corte, non può essere accolta, in quanto l'ordinanza di rimessione individua sia le norme oggetto della questione (combinato disposto degli artt. 2, 3, e 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497), sia i parametri di costituzionalità, circoscrivendo il vizio denunciato che in sostanza si incentra sulla mancanza di termine di durata del vincolo provvisorio, decorrente dalla data della pubblicazione degli elenchi delle località ai sensi dell'art. 2 della anzidetta legge n. 1497 e sulla omessa previsione di termine di conclusione del procedimento mediante l'approvazione definitiva degli elenchi.

3. — La questione di legittimità costituzionale è, nei vari profili prospettati, priva di fondamento.

Infatti l'efficacia del vincolo paesaggistico su bellezze di insieme, nei confronti dei proprietari, possessori o detentori, ha inizio — secondo una interpretazione ormai pacifica ed accolta anche dal giudice *a quo* — dal momento in cui, ai sensi dell'art. 2, ultimo comma, della legge citata, l'elenco delle località, predisposto dalla commissione ivi prevista e nel quale è compresa la bellezza di insieme, viene pubblicato nell'albo dei comuni interessati.

Dal momento della pubblicazione dell'elenco sono esperibili dai soggetti interessati rimedi giuridici, quali le opposizioni e le osservazioni secondo la originaria previsione dell'art. 7; inoltre, a seguito dell'abolizione del pre

supposto processuale della definitività dell'atto impugnabile, è possibile avvalersi della tutela giurisdizionale avanti al giudice amministrativo, pur in carenza di puntuali atti applicativi del vincolo (diniego di autorizzazione, *ex art. 7*; provvedimenti inibitori, *ex art. 8* o prescrizioni, *ex art. 11* della legge citata), attesa la immediata operatività della protezione delle bellezze di insieme.

Il vincolo, inizialmente provvisorio, è destinato a trasformarsi in definitivo allorché viene concluso l'*iter* procedimentale con il provvedimento finale (un tempo del Ministro ed ora della Regione o eventuale autorità subdelegata). Di conseguenza esso esplica tutti gli effetti di costituzione di obblighi (art. 7) a carico dei soggetti proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile il quale sia stato compreso nei pubblicati elenchi delle località ed è destinato a venire meno quando l'autorità preposta alla approvazione definitiva rifiuti l'approvazione (anche parzialmente eliminando l'efficacia rispetto a taluni immobili) ovvero intervenga una successiva modifica dell'elenco suddetto.

4. — Nella legge n. 1497 del 1939 non era previsto un termine di durata del vincolo, né era contemplato quello entro il quale doveva concludersi il procedimento; vi erano, peraltro, già nel sistema amministrativo allora vigente, strumenti giuridici di tutela delle posizioni dei soggetti interessati, quali, in primo luogo, la diffida a provvedere e, di seguito, l'istituto processuale del silenzio-rifiuto, con i conseguenti rimedi della giustizia amministrativa fino al giudizio di ottemperanza, una volta intervenuta la pronuncia giurisdizionale con valore di giudicato.

Con la legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso a documenti amministrativi) i rimedi risultano rafforzati dalla esplicita previsione normativa (art. 2, comma 1) del dovere per la pubblica amministrazione di concludere i procedimenti iniziati d'ufficio — come quello in esame — mediante l'adozione di un provvedimento espresso, restando così aumentata l'efficacia dell'obbligo di provvedere già esistente nell'ordinamento, con esclusione di ogni forma di insabbiamento di procedimenti, anche nelle fasi subprocedimentali.

Nello stesso tempo per qualsiasi procedimento amministrativo, sia ad iniziativa d'ufficio che di parte, a prescindere dall'efficacia ampliativa o restrittiva della sfera giuridica dei destinatari dell'atto, vi deve essere la previsione (per legge o regolamento) del termine entro il quale esso deve concludersi a seconda della tipologia del procedimento; detto termine — ove non sia specificamente determinato da ciascuna Amministrazione — resta fissato nella misura standard (in via suppletiva ed in una misura tale da indurre le Amministrazioni a provvedere) di trenta giorni (art. 2, commi 2 e 3).

Inoltre la pubblica amministrazione è tenuta ad assicurare trasparenza sulla sfera della competenza attribuita alle proprie unità organizzative responsabili per ciascun tipo di procedimento (art. 4) e ad attuare l'istituto del «responsabile del procedimento» del quale deve essere assicurata la conoscenza esterna (artt. 5 e 6).

Infine sono configurabili una serie di effetti e di responsabilità in conseguenza di inerzia con l'inosservanza dei termini (arg. da artt. 5 e 6 della legge n. 241 del 1990; art. 3-ter del d.-l. 12 maggio 1995 n. 163 recante «Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni», introdotto in sede di conversione in legge 11 luglio 1995, n. 273).

Peraltro, con riguardo alla specifica argomentazione su cui insistono sia il collegio rimettente che il ricorrente, va precisato che il mancato esercizio delle attribuzioni da parte dell'amministrazione entro il termine per provvedere non comporta *ex se*, in difetto di espressa previsione, la decadenza del potere, né il venir meno dell'efficacia dell'originario vincolo. In tali ipotesi, sempre che il legislatore non abbia attribuito un particolare significato all'inerzia-silenzio, si verifica un'illegittimità di comportamenti derivante da inadempimento di obblighi.

5. — Con l'anzidetto sistema (v. legge n. 241 del 1990 e successive integrazioni e, per quanto riguarda la Regione Veneto, v. legge regionale 10 gennaio 1996, n. 1, Capo IV) il legislatore ha voluto dare applicazione generale a regole — in buona parte già enucleate in sede di elaborazione giurisprudenziale e dottrinale — che sono attuazione, sia pure non esaustiva, del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione) negli obiettivi di tempestività, trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa. Trasparenza, pubblicità, partecipazione e tempestività dell'azione amministrativa, quali valori essenziali in un ordinamento democratico.

Tale impostazione è stata reculteriormente accentuata dallo stesso legislatore che ha inserito, tra i principi e i criteri direttivi di una serie di deleghe legislative rilevanti in settori di riforma dell'amministrazione, i «principi generali desumibili dalla legge 7 agosto 1990, n. 241» (legge 15 marzo 1997, n. 59, artt. 12, 14, 17, 20, comma 11, recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa»), ovvero i «principi contenuti nella legge n. 241» (legge 24 dicembre 1993, n. 537 recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», art. 1, comma 2; legge 28 dicembre 1995, n. 549 relativa a «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», art. 2, comma 47), ha

richiamato la stessa legge n. 241 (legge 3 aprile 1997, n. 94, «Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468 recante Norme di contabilità generale dello Stato», art. 5), ovvero ha altresì indicato tra i criteri posti ad un regolamento delegato i «principi generali previsti dalla legge anzidetta (legge 3 aprile 1997, n. 94, cit., art. 6)».

6. — L'ordinanza pone altresì il problema di costituzionalità, sotto il profilo della violazione degli artt. 41, 42 e 44 della Costituzione, in quanto il diritto di iniziativa economica ed il diritto di proprietà sarebbero compromessi dalla durata indefinita del vincolo provvisorio in mancanza di un termine finale. Nello stesso senso la parte privata insiste nel richiamare la legge n. 1187 del 1968 — approvata a seguito della dichiarazione parziale di illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3 e 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, contenuta nella sentenza n. 55 del 1968 — che ha stabilito un termine di durata quinquennale dei vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione. La stessa parte privata si richiama alla legge n. 902 del 1952 per la previsione di efficacia quinquennale degli strumenti urbanistici *in itinere* ai fini della applicazione delle c.d. misure di salvaguardia.

Tali impostazioni partono da un presupposto di diritto errato, in quanto diversa è la natura dei vincoli previsti dalla legge n. 1497 del 1939 rispetto ai vincoli urbanistici derivanti dai piani regolatori comunali e dagli altri strumenti urbanistici.

Infatti i beni immobili soggetti a vincoli paesistici per il loro intrinseco valore in «— virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate — dalla legge costituiscono una “categoria originalmente di interesse pubblico”, la cui disciplina è del tutto estranea alla materia dell'espropriazione di cui all'art. 42, terzo comma, rientrando, invece, a pieno titolo nella disciplina dell'art. 42, secondo comma» (sentenza n. 417 del 1995 che si richiama all'indirizzo giurisprudenziale scaturente dalla sentenza n. 56 del 1968).

Di conseguenza deve essere riconfermata la non assimilabilità dei vincoli paesistici a quelli urbanistici e la inconferenza di qualsiasi richiamo o raffronto rispetto all'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 (sentenza n. 417 del 1995): i beni paesistici, al pari dei beni vincolati dalla legge n. 431 del 1985, sono inscrivibili nella disciplina posta dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione (sentenze nn. 56 del 1968 e successive fino alla recente n. 417 del 1995), alla quale è del tutto estranea — come sopra sottolineato — la materia delle espropriazioni. Pertanto sul piano costituzionale non si profila neppure una esigenza di inefficacia dei vincoli paesistici oltre un certo tempo, quando non sia intervenuto un primo atto collegato alla previsione di un indennizzo ovvero strettamente preordinato all'espropriazione.

Neppure si pone un problema di durata della misura cautelativa o anticipatoria, né un profilo di indennizzabilità anch'esso collegato alla durata, in quanto il legislatore ha attribuito un effetto immediatamente vincolante per i soggetti contemplati dall'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 fin dal momento della ricognizione delle «qualità connaturali secondo il regime proprio del bene», cioè dalla compilazione e pubblicazione dell'elenco — con valore costitutivo del regime giuridico dell'immobile — da parte delle commissioni al termine del primo subprocedimento. Ciò al fine di impedire che il lasso di tempo necessario per l'approvazione definitiva degli elenchi possa rendere possibili manomissioni incontrollate dei beni immobili ricompresi nell'elenco delle bellezze di insieme e quindi compromettere il paesaggio, valore tutelato dalla Costituzione (art. 9).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), sollevata, in riferimento agli artt. 41, 42, 44 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 263

*Sentenza 18-23 luglio 1997***Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e provincia autonoma.**

Ambiente (Tutela dell') - Provincia autonoma di Trento - Inquinamento provocato da allevamenti zootecnici - Esercizio del potere statale di indirizzo e coordinamento - Piani dei bacini di rilievo nazionale - Riferimento alla sentenza della Corte n. 381/1996 - Esigenza che le direttive non costituiscano norme di estremo dettaglio - Non spettanza allo Stato disciplinare, tramite il comitato istituzionale dell'autorità di bacino del fiume Po, con obbligo di adeguamento della disciplina provinciale, gli allevamenti zootecnici - Annullamento parziale della direttiva allegata B della deliberazione 15 aprile 1996, n. 12.

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 promosso con ricorso della provincia autonoma di Trento notificato il 13 agosto 1996, depositato in cancelleria il 21 successivo per conflitto di attribuzione sorto a seguito della direttiva per il contenimento dell'inquinamento provocato dagli allevamenti zootecnici, allegata alla deliberazione del Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Po, del 15 aprile 1996, n. 12 ed iscritto al n. 23 del registro conflitti 1996;

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 13 agosto 1996, la Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione in relazione alla direttiva per il contenimento dell'inquinamento provocato dagli allevamenti zootecnici, costituente parte integrante — in allegato — della deliberazione del Comitato dell'Autorità di bacino del fiume Po n. 12 del 15 aprile 1996.

Unitamente alla parte contenente la disciplina sostanziale, la direttiva prevede una serie di adempimenti delle regioni del bacino del Po e della provincia autonoma di Trento espresse sinteticamente nella formulazione: esse sono tenute ad adottare, qualora non già assunti, una serie di provvedimenti (art. 9, numeri da 1 a 5 del comma 1) e a procedere all'«adeguamento della normativa regionale e provinciale alle prescrizioni di cui agli artt. 3, 4, 5, 6 e 8 entro un anno», e, inoltre, «all'adeguamento dei contenitori di stoccaggio alle norme previste dagli artt. 7 e 8 entro tre anni».

La ricorrente provincia precisa di essere titolare di potestà legislativa primaria in materia di urbanistica, di tutela del paesaggio, di cave, di apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna, di agricoltura; nonché di quella concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità, ai sensi rispettivamente dell'art. 8 (numeri 5, 6, 14, 16 e 21) e dell'art. 9 (numeri 9 e 10) dello statuto. Inoltre nell'esercizio di tale

potestà essa ha organicamente disciplinato le materie della tutela dell'ambiente dall'inquinamento con svariate leggi, contenute nel testo unico di cui all'art. 1 della legge provinciale 25 luglio 1988, n. 22, approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41 e successivamente modificato ed integrato con altre leggi provinciali (25 luglio 1988, n. 22; 15 gennaio 1990, n. 3; 27 agosto 1993, n. 21; 11 settembre 1995, n. 11; 2 febbraio 1996, n. 1).

D'altro canto, proprio con riguardo al contenimento degli effluenti zootecnici, con deliberazione della Giunta provinciale 12 giugno 1987, n. 5460, è stato approvato il Piano provinciale di risanamento delle acque.

2. — Con un primo motivo è denunciata l'assenza nelle Autorità di bacino nazionali del potere di disciplinare in generale e sotto qualsiasi forma gli effluenti degli allevamenti zootecnici.

Si sottolinea la radicale estraneità all'ambito dei poteri conferiti alle Autorità di bacino, della disciplina della materia degli scarichi nelle acque, che è, invece, contenuta nella legge 10 maggio 1976, n. 319 (c.d. legge Merli), più volte modificata ed aggiornata (da ultimo con il d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito in legge 17 maggio 1995, n. 172); la quale, inoltre, detta una disciplina specifica per quanto riguarda gli scarichi provenienti dagli insediamenti agricoli (d.-l. 10 agosto 1976, n. 544 del 1976, convertito nella legge 8 ottobre 1976, n. 690).

Ai sensi dell'art. 14, comma secondo, della legge n. 319 del 1976, modificato come sopra indicato, le regioni nel definire la disciplina degli scarichi degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature con i rispettivi piani di risanamento «nell'esercizio della loro autonomia, tengono conto dei limiti di accettabilità fissati dalle tabelle allegate alla presente legge, conformandosi ai principi e ai criteri della direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, tenendo conto delle indicazioni contenute nella delibera 30 dicembre 1980 del Comitato interministeriale previsto dall'articolo 3 della presente legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 10 gennaio 1981, fatti comunque salvi i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile».

La direttiva impugnata, sempre secondo la ricorrente, «si pone al di fuori di tale sistema» e risulta di per sé illegittima ed invasiva dei poteri costituzionali della provincia autonoma di Trento.

3. — Con un secondo motivo si deduce l'illegittimità della deliberazione impugnata in quanto atto normativo anomalo, non previsto e non prevedibile nell'ordinamento costituzionale.

Né il richiamo nelle «premesse» della delibera impugnata al d.P.C.M. 23 marzo 1990, del tutto estraneo alla specifica materia disciplinata, e all'art. 17 del d.-l. 8 aprile 1993, n. 101 — trattandosi di decreto-legge mai convertito — fornisce il supporto effettivo e sostanziale, presupposto di legalità, del potere normativo come esercitato.

Del resto non è sostenibile che la legge 18 maggio 1989, n. 183 costituisca l'implicito fondamento della direttiva censurata, poiché l'art. 17 della legge n. 183 del 1989, seppure fa riferimento, quanto al contenuto, alla difesa del suolo sotto il profilo idrogeologico, riguarda pur sempre gli atti di competenza delle Autorità di bacino, primo fra tutti il Piano di bacino.

La direttiva censurata, lungi dal poter essere astrattamente ascritta fra gli atti di pianificazione, per il suo contenuto analitico e di dettaglio, non può certo essere considerata alla stregua del Piano di bacino, né — a tutto concedere — ad uno stralcio del Piano di bacino, di cui all'art. 17, comma 6-ter della legge n. 183 del 1989.

Né infine la deliberazione può essere intesa come misura di salvaguardia (art. 17, comma 6-bis della legge n. 183 del 1989), posto che non attinge direttamente a beni o valori salvaguardati dalla normativa in considerazione, ma detta prescrizioni volte a disciplinare l'esercizio di competenze ed attribuzioni delle Regioni e della Provincia ricorrente.

Seguendo le argomentazioni della provincia, la direttiva corrisponde ad un anomalo potere normativo esercitato su un presupposto erroneo e privo di base normativa di qualsiasi livello.

D'altronde la deliberazione n. 12 del 1996 impugnata chiarisce nelle premesse — con il richiamo all'art. 2-bis del decreto-legge n. 227 del 1989, convertito nella legge n. 283 del 1989 — l'obiettivo di ridurre «il carico dei nutrienti sversati in mare» attraverso l'esercizio del potere, attribuito ai comitati istituzionali di bacino, di approvare e trasmettere al Ministero dell'ambiente «uno schema programmatico riguardante gli interventi più urgenti, articolato per criteri e progetti». Non vi è attribuzione di alcun potere normativo all'Autorità, ma un semplice affidamento del compito di programmare concreti interventi da finanziare nell'ambito degli stanziamenti previsti dal comma 4 dello stesso articolo 2-bis. Il Comitato ha invece ritenuto di completare lo schema previsionale e programmatico con una direttiva non prevista da alcuna legge, contenente «null'altro che la disciplina degli allevamenti zootecnici sotto il profilo dell'inquinamento».

Con un atto normativo anomalo si è inteso incidere sulla competenza legislativa e amministrativa attribuita alle Regioni (sentenza n. 250 del 1996) e, per quel che qui più rileva, sulle specifiche garanzie del Trentino-Alto

Adige di cui all'art. 5, terzo comma, del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione in materia urbanistica e opere pubbliche) aggiunto con d.lgs. n. 267 del 1992; non senza considerare che per effetto del decreto legislativo n. 266 del 1992 gli atti di indirizzo e coordinamento «vincolano la regione e le province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti».

4. — Con un terzo motivo si deduce l'inammissibilità di una disciplina permanente di bacino degli allevamenti zootecnici. In effetti la disciplina degli anzidetti allevamenti incide su una pluralità di interessi pubblici sia economico-produttivi, sia ambientali di vario ordine e non può ragionevolmente collocarsi al semplice livello del bacino.

La provincia autonoma di Trento, se dovesse adeguare la propria disciplina a quanto deciso in sede di bacino, dovrebbe recepire passivamente ben tre discipline, rispettivamente del bacino del Po, del Brenta-Bacchiglione e dell'Adige, con evidente completo svuotamento della propria potestà normativa e con tre differenti vincoli differenziali per aziende ed imprenditori operanti in un contesto economico omogeneo e concorrenziale.

Questa invece è la ragione della nuova stesura del richiamato art. 14 della legge n. 319 del 1976, che assicura un reale equilibrio fra esigenze di qualità proprie dei singoli corpi idrici e la più ampia prospettiva regionale e provinciale di disciplina degli scarichi degli insediamenti civili nel proprio territorio, ivi compresi quelli zootecnici.

5. — Con un quarto motivo, infine, si denuncia l'eccesso di potere, l'inadeguatezza della disciplina alle esigenze dell'economia montana della provincia e l'omessa considerazione delle relative caratteristiche; ciò sia nella determinazione dei contenuti dell'atto impugnato sia nelle procedure.

Infatti l'analisi della procedura istruttoria e della conseguente deliberazione pone in evidenza che il Comitato ha atteso il consenso e le osservazioni della regione lombardia (di cui alle premesse della deliberazione n. 12 del 1996) richiedendosi in una materia così delicata il pieno consenso di tutti i membri del Comitato istituzionale, a prescindere dalla osservazione che neppure tale pieno consenso renderebbe legittimo un atto privo di fondamento giuridico nell'ordinamento. Invece, per la provincia di Trento non si è ritenuto di dovere ottenere il consenso del suo rappresentante.

Nel merito, l'omessa considerazione delle specifiche esigenze dell'economia montana del Trentino ha comportato l'introduzione di regole eccessivamente rigide, come ad esempio il divieto di spandimento di liquami zootecnici sui terreni gelati o innevati (art. 5 della normativa contestata) non trova giustificazione nelle zone montane, ove invece proprio tale condizione favorisce un graduale e migliore assorbimento nel terreno; egualmente la facoltà di stoccaggio (art. 7) risulta inadeguata negli allevamenti familiari diffusi nel Trentino di ridottissimo numero di capi; analogamente per i carichi ammissibili (art. 3) troppo rigidamente definiti tali da determinare una ingiustificata riduzione della capacità produttiva degli allevamenti.

In definitiva il Comitato avrebbe assunto la veste di «autorità preposta ad eliminare presunti squilibri di mercato tra le aree del bacino del Po» e a valutare se le differenze di carico ammissibile tra le diverse regioni (sempre senza considerare la Provincia di Trento) siano o meno giustificate da loro specifiche esigenze. Con ciò dimenticando che non è compito dell'Autorità di bacino determinare l'unità di mercato zootecnico in relazione al bacino fluviale di collocazione e che non spetta alla stessa Autorità apprezzare la giustificabilità di differenze tra le diverse regioni, determinate da ragioni ben complesse e non riconducibili ad un solo interesse pubblico.

6. — Nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, concludendo per l'infondatezza del conflitto.

In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha prodotto un'articolata memoria tesa a dimostrare l'infondatezza del ricorso della Provincia autonoma di Trento.

In particolare l'Avvocatura osserva che la Corte (sentenza n. 85 del 1990), dichiarando non fondate alcune questioni di costituzionalità sollevate dalla stessa Provincia, con riferimento alla legge 18 maggio 1989, n. 183, ha affermato la natura vincolante del Piano di bacino, con la conseguente medesima efficacia della direttiva impugnata, attesa la sua natura di atto preliminare al Piano di bacino.

Il fondamento normativo della direttiva risiede, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, in un duplice ordine di disposizioni, con riferimento all'art. 31 della legge n. 183 del 1989, dovendosi essa intendere quale «schema previsionale e programmatico» e, in secondo luogo, all'art. 17, comma 6-bis della stessa legge, che si riferisce testualmente «alle misure di salvaguardia».

Inoltre sul piano del contenuto la difesa erariale nega il carattere precettivo della disciplina contenuta nell'atto impugnato, avendo essa lo scopo di «indirizzare in modo unitario le amministrazioni regionali e la provincia autonoma di Trento».

D'altra parte, la stessa Avvocatura generale dello Stato sottolinea, in punto di fatto, che la capacità minima dei contenitori di stoccaggio dei liquami prescritta dalla direttiva coincide con quella prevista nel Piano provinciale di risanamento delle acque, come esemplificato inoltre da taluni divieti che si giustappongono a quelli espressi nella direttiva (art. 5, con l'art. 29, comma 5, del Piano provinciale).

Infine si osserva, sotto il profilo istruttori-procedimentale, che l'adozione della direttiva è stata il frutto di reiterate sedute collegiali del Comitato deliberante, nel quale era spesso presente un rappresentante della provincia ricorrente.

In replica la provincia ribadisce quanto già dedotto nell'atto introduttivo, negando l'indirizzo interpretativo dell'efficacia del Piano di bacino; riaffermando la natura precettiva e vincolante delle prescrizioni contenute nella direttiva, senza che sia dato reperire il fondamento normativo del potere esercitato con l'atto impugnato; precisando, inoltre, che la coincidenza fra le disposizioni della direttiva e quelle contenute nel Piano provinciale è del tutto marginale ed estrinseca, per di più smentita da un'attenta disamina di tutto il tessuto normativo in cui esse si articolano.

Considerato in diritto

1. — La provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sostenendo che non spetti allo Stato, e per esso all'Autorità di bacino del fiume Po, disciplinare con deliberazione e allegata direttiva 15 aprile 1996, n. 12 del Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Po, in modo dettagliato e vincolante per la provincia autonoma di Trento, gli allevamenti zootecnici sotto il profilo degli effluenti da essi provenienti, in violazione delle competenze costituzionalmente garantite dall'art. 8, numeri 5, 6, 14, 16 e 21, dall'art. 9, numeri 9 e 10, nonché dall'art. 16 dello statuto di autonomia e relative norme di attuazione; dall'art. 5 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; dal d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, dall'art. 14 della legge 10 maggio 1976, n. 319, come modificato dall'art. 1 del d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 17 maggio 1995, n. 172, e dall'art. 17 della legge 18 maggio 1989, n. 183.

2. — È preliminare ed assorbente l'esame del secondo motivo di ricorso attinente alla natura della delibera impugnata e in particolare alla c.d. direttiva per il contenimento dell'inquinamento provocato dagli allevamenti zootecnici (allegato B della delibera impugnata), quale atto normativo del tutto anomalo non previsto nell'ordinamento costituzionale.

Il ricorso è sotto questo profilo fondato.

Infatti, in relazione al combinato disposto del punto 3 della delibera del 15 aprile 1996, n. 12 e dell'art. 9 della direttiva allegata e al contenuto sostanziale delle prescrizioni di condotte e all'imposizione di divieti in parte compiutamente definiti o comunque di estremo dettaglio e vincolanti la provincia autonoma di Trento nell'esercizio delle funzioni legislative, risulta il carattere anomalo dell'atto dell'Autorità di bacino del Po che non trova alcun fondamento nell'ordinamento.

In primo luogo, infatti, le fonti di legittimazione dell'Autorità certamente non possono rinvenirsi nei due atti richiamati nelle premesse della delibera impugnata, in quanto il d.P.C.M. 23 marzo 1990 (approvato ai fini della elaborazione ed adozione degli schemi previsionali e programmatici di cui all'art. 31 della legge n. 183 del 1989) non contiene — né legittimamente potrebbe contenere — indicazione su un potere del genere dell'Autorità di bacino, limitandosi, per la parte che interessa, a precisare la natura ed il tipo di interventi, quali la realizzazione di opere e di azioni finalizzate al ripristino o al mantenimento di equilibrio naturale e uso razionale delle risorse.

Neppure l'art. 31 della legge 18 maggio 1989, n. 183, richiamato dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento allo «schema previsionale e programmatico ai fini della definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei Piani di bacino, sulla base dei necessari atti di indirizzo e coordinamento», può costituire la fonte del potere esercitato con l'atto impugnato.

Infatti la legge n. 183 del 1989 non ha inteso istituire una fonte normativa secondaria attraverso lo schema previsionale e programmatico. Ciò è confermato, oltre che dalla stessa denominazione utilizzata, dal contenuto degli schemi aventi funzioni di organizzazione delle strutture operative di bacino, di individuazione sul piano tecnico-amministrativo degli interventi più urgenti con le priorità e le modalità di attuazione e l'indicazione dei fabbisogni finanziari, ai fini fondamentali di consentire al Governo la ripartizione dei fondi disponibili.

Inoltre dal riferimento ad un decreto-legge (art. 17 del d.-l. 8 aprile 1993, n. 101), privo di efficacia per essere decaduto in quanto non convertito in legge e per di più sostituito da altro di diverso contenuto, non può trarsi

argomentazione neppure attraverso la sopravvenuta salvezza degli effetti giuridici prodotti, non estendendosi la salvezza, disposta con la legge n. 493 del 1993, ad atti adottati sulla base di decreti-legge dopo la loro cessazione di efficacia o addirittura dopo la stessa legge contenente clausola di salvezza (cfr., per riferimenti, sentenza n. 244 del 1997).

Non può, infine, ritenersi che la delibera, per la parte oggetto di conflitto, possa valere come misura di salvaguardia ai sensi dell'art. 17, comma 6-*bis*, della legge n. 183 del 1989, in quanto disciplina compiutamente il settore per un periodo triennale, ma con adempimenti fino a 5 anni e con obblighi di adeguamento a carico del legislatore provinciale. Infatti non sono ravvisabili le caratteristiche connaturali di strumento anticipatorio e cautelativo e comunque provvisorio in attesa del Piano di bacino: in ogni caso le misure di salvaguardia non potrebbero avere un effetto ed un ambito vincolante superiori a quello del Piano di bacino ed una durata di efficacia oltre i tre anni.

In realtà l'unica norma (qualificata formalmente e con corrispondente contenuto) di salvaguardia prevista nella direttiva (art. 10) si riferisce alle aree vulnerabili ai sensi della direttiva 676/1991 CEE (12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), in attesa della designazione delle aree stesse: profili che non riguardano la salvaguardia dei Piani di bacino, oggetto dell'art. 17, comma 6-*bis*, della legge n. 183 del 1989.

3. — La direttiva in contestazione non può neppure configurarsi — né vi è alcuna volontà in tale senso espressa dall'Autorità, né è stata seguita la procedura specifica — come atto di pianificazione tipica dell'Autorità di bacino nel sistema della legge 18 maggio 1989, n. 183, o come stralcio dello stesso Piano di bacino, perché il contenuto e la tipologia delle prescrizioni analitiche e di dettaglio esorbitano dall'ambito del potere di pianificazione, ciò soprattutto nei riguardi di una Provincia autonoma.

D'altronde l'esercizio di un potere statale di indirizzo e coordinamento nei confronti della provincia autonoma di Trento deve comunque tenere conto del disposto dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, secondo il quale gli atti di indirizzo vincolano le Province autonome solo al conseguimento degli obiettivi e risultati in essi stabiliti e non possono contenere norme di estremo dettaglio (sentenza n. 381 del 1996).

Giova chiarire, infine, che la predetta impostazione non esclude che esigenze unitarie, non frazionabili e non localizzabili territorialmente, possano in linea di principio giustificare il potere (governativo), previsto in legge, di indirizzare e coordinare l'attività amministrativa delle Regioni e che le stesse esigenze possano trovare espressione, ad opera del legislatore, anche con modalità e contenuti diversi, non necessariamente improntati ad una logica di sovraordinazione o di vincolo, ma, come nella previsione dell'art. 3 del citato d.lgs. n. 266 del 1992, ad una cooperazione promossa e guidata dal centro (sentenza n. 18 del 1997).

Lo stesso principio può essere applicato agli interessi fondamentali che trascendono l'ambito territoriale regionale o provinciale anche se incidono su materie di competenza regionale. Ma tali interventi di coordinamento sovragionali (cui non si sottraggono le regioni a statuto speciale) devono essere giustificati da «idonea base legislativa» sostanziale e formale anche con riguardo all'organo cui è demandata la funzione.

I Piani dei bacini di rilievo nazionale sono anche per le Province autonome di Trento e Bolzano strumento di coordinamento delle attività inerenti alle attribuzioni statali e provinciali, sempre che lo statuto o le norme di attuazione non prevedano apposite modalità di coordinamento da ritenersi prevalenti (art. 5 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381). Le province devono tenere conto delle indicazioni dei Piani di bacino nell'aggiornamento della propria pianificazione e programmazione (art. 5 citato), senza tuttavia che i Piani di bacino anzidetti e gli altri strumenti di intervento delle Autorità possano autonomamente imporre un obbligo di adeguamento della legislazione provinciale.

4. — Sulla base delle predette considerazioni deve essere dichiarato che non spetta allo Stato disciplinare con deliberazione del predetto Comitato, in modo dettagliato e vincolante per la Provincia autonoma di Trento e con obbligo di adeguamento della normativa provinciale, gli allevamenti zootecnici sotto il profilo degli «effluenti provenienti» dagli stessi.

Conseguentemente deve essere annullata la direttiva per il contenimento dell'inquinamento provocato dagli allevamenti zootecnici, allegato B della anzidetta deliberazione del Comitato istituzionale limitatamente a quanto attiene alla provincia autonoma di Trento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato e per esso al Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Po disciplinare, in modo dettagliato e vincolante per la provincia autonoma di Trento e con obbligo di adeguamento della normativa provinciale, gli allevamenti zootecnici sotto il profilo degli effluenti provenienti dagli stessi; di conseguenza annulla nella parte in cui si applica a detta provincia autonoma, la direttiva per il contenimento dell'inquinamento provocato dagli allevamenti zootecnici, allegato B della deliberazione dell'anzidetto Comitato 15 aprile 1996, n. 12.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0904

N. 264

Sentenza 18-23 luglio 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Silenzio-rifiuto opposto dalla pubblica amministrazione alle richieste di annullamento o revoca di atti illegittimi - Opposizione - Omessa previsione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 120/1992 - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 12, secondo comma, convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 16).

(Cost., artt. 3, 24, 53 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, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, secondo comma, del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), e dell'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), promosso con ordinanza emessa il 30 dicem-

bre 1995 dalla Commissione tributaria di primo grado di Parma sul ricorso proposto da Fontanili Eugenio contro l'Ufficio IVA di Parma, iscritta al n. 728 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 21 maggio 1997 il giudice relatore Cesare Ruperto.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento promosso dall'assuntore di un concordato fallimentare, al fine di ottenere la «revoca» di un accertamento fiscale riguardante l'anno 1984 ed i relativi avvisi di irrogazione delle sanzioni, la Commissione tributaria di primo grado di Parma, con ordinanza emessa il 30 dicembre 1995, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, secondo comma, del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429 convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), e dell'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), «nella misura in cui non prevedono l'opposizione al silenzio-rifiuto opposto dalla pubblica amministrazione alle richieste di annullamento o revoca degli atti illegittimi, quando gli enunciati dei Tribunali ne abbiano sanzionato condizioni e presupposti successivamente alla scadenza dei termini per i ricorsi alle Commissioni tributarie contro gli avvisi di accertamento».

La Commissione rimettente — premesso che la controversia trae origine dalla mancata impugnazione nei termini, da parte del contribuente (successivamente fallito nel 1989), di avvisi di rettifica ed irrogazione sanzioni in materia di IVA, con definitività del debito tributario dal 1988; che il medesimo contribuente era stato assolto dalle relative imputazioni tributarie, per non aver commesso il fatto, con sentenza dell'11 novembre 1988, passata in giudicato; che, in ragione di ciò, l'assuntore del concordato fallimentare aveva chiesto all'ufficio IVA la revoca dell'accertamento del 1984 — ritiene che l'art. 12, secondo comma, del decreto-legge n. 429 del 1982, nella parte in cui non impone agli uffici l'obbligo di uniformarsi al giudicato penale, contrasti: *a)* con l'art. 3 Cost., ponendo in situazione identica, sul piano fiscale, il contribuente condannato in sede penale e quello invece assolto; *b)* con gli artt. 24 e 53 Cost., poiché, impedendo al contribuente assolto in sede penale di far valere nel processo tributario il giudicato sui fatti materiali accertati dal giudice, ne violerebbe il diritto di difesa, facendo soggiacere il contribuente stesso ad un prelievo fiscale non in ragione della sua capacità contributiva; *c)* con l'art. 97 Cost., venendo di conseguenza ad incidere negativamente sul buon andamento e sull'imparzialità della pubblica amministrazione.

Secondo il giudice *a quo*, inoltre, l'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972 renderebbe di fatto inesistente il diritto di difesa del contribuente, non prevedendo la possibilità di proporre ricorso alla Commissione tributaria avverso il silenzio-rifiuto della pubblica amministrazione sull'istanza di revoca dell'accertamento, anche quando ad esso sia successivo il giudicato penale assolutorio.

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità delle questioni, per difetto di indicazione dei parametri costituzionali che la Commissione rimettente riterrebbe violati dal censurato art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972 (con conseguente irrilevanza anche della questione relativa all'art. 12 del decreto-legge n. 429 del 1982) nonché per mancata specificazione dell'esatta data di passaggio in giudicato della sentenza penale di assoluzione del contribuente e dell'avvenuta costituzione (o non) di parte civile dell'amministrazione finanziaria in quel processo.

Nel merito, l'interveniente deduce l'infondatezza di tutte le censure, considerato che i prospettati *vulnera* ai diritti del contribuente derivano unicamente dalla condotta omissiva, allo stesso imputabile, nella non tempestiva impugnazione degli atti assunti come lesivi.

Considerato in diritto

1. — La Commissione tributaria di primo grado di Parma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, secondo comma, del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429 (convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516), e dell'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, «nella misura in cui non prevedono l'opposizione al silenzio-rifiuto opposto dalla pubblica amministrazione alle richieste di annullamento o revoca degli atti illegittimi, quando gli enunciati dei Tribunali ne abbiano sanzionato condizioni e presupposti successivamente alla scadenza dei termini per i ricorsi alle Commissioni tributarie contro gli avvisi di accertamento».

In particolare, a giudizio della rimettente l'art. 12, secondo comma, del decreto-legge n. 429 del 1982, in quanto non impone agli uffici l'obbligo di uniformarsi al giudicato penale, contrasterebbe: *a)* con l'art. 3 Cost., ponendo in situazione identica il contribuente condannato in sede penale e quello assolto; *b)* con gli artt. 24 e 53 Cost., impedendo al contribuente assolto in sede penale di far valere nel processo tributario il relativo giudicato, violandone il diritto di difesa e facendolo soggiacere ad un prelievo fiscale che prescinde dalla sua capacità contributiva; *c)* con l'art. 97 Cost., incidendo negativamente sul buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

A sua volta, l'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972 — nella parte in cui non prevede la possibilità di proporre ricorso in sede tributaria avverso il silenzio-rifiuto dell'amministrazione sull'istanza di revoca dell'accertamento, anche quando ad esso sia successivo il giudicato penale — priverebbe il contribuente della possibilità di esercitare il proprio diritto di difesa.

2. — Vanno, preliminarmente, disattese le eccezioni di inammissibilità dedotte dall'Avvocatura generale dello Stato.

È infatti agevole desumere dal contesto dell'ordinanza di rimessione che, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, il giudicato penale di assoluzione del contribuente dalle imputazioni tributarie ascrittegli, per non aver commesso il fatto, risale ad epoca successiva alla definitività dell'accertamento fiscale per mancata impugnazione.

Ed altrettanto chiaramente risulta: *a)* che la censura rivolta all'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, è prospettata in riferimento esclusivo all'asserita violazione del diritto di difesa *ex art.* 24 Cost., del quale il giudice *a quo* reputa essere in concreto privato il contribuente che non possa far valere davanti alle commissioni tributarie il giudicato penale formatosi successivamente alla scadenza dei termini per ricorrere avverso gli avvisi di accertamento; *b)* che la denuncia delle norme in esame è finalizzata «secondo la prospettazione» ad ottenere una decisione diretta, sotto i profili sostanziale e processuale, ad estendere il sindacato del giudice tributario relativamente ad atti impositivi basati su una situazione di fatto difforme da quella risultante dal giudicato successivamente formatosi in sede penale: per cui la questione sottoposta al vaglio della Corte prescinde dalla portata dell'estensione soggettiva degli effetti del giudicato stesso.

Si può dunque passare all'esame del merito.

3. — Entrambe le questioni sono infondate, nei sensi di cui appresso.

3.1. — Investita di identica questione di costituzionalità dell'art. 12, secondo comma, del decreto-legge n. 429 del 1982 «sollevata con riferimento agli stessi parametri evocati nel presente giudizio, in una fattispecie in cui il giudicato penale si era formato anteriormente alla notificazione dell'atto di accertamento» questa Corte ne ha dichiarato la non fondatezza con sentenza n. 120 del 1992, sottolineando che il *potere* attribuito all'amministrazione finanziaria di verificare l'eventuale rilevanza fiscale del fatto penalmente accertato, ai fini dei conseguenti provvedimenti, va esercitato in conformità al principio, desumibile dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, secondo cui la pubblica amministrazione ha l'obbligo di conformarsi al giudicato dei tribunali.

Al di là dunque del problema, agitato in giurisprudenza e in dottrina, di un'abrogazione tacita della denunciata norma a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale (problema implicitamente risolto in senso negativo dalla commissione rimettente), l'inquadramento sistematico della norma stessa comporta che al surrichiamato principio di ordine generale l'amministrazione finanziaria deve comunque uniformarsi, in sede di autotutela, nell'adozione dei provvedimenti ivi previsti.

D'altronde, l'adeguamento della fattispecie tributaria all'accertamento dei fatti operato dal giudice penale va compiuto, dietro eventuale sollecitazione del contribuente, senza soggiacere al limite temporale della scadenza del termine per l'accertamento tributario: limite che «secondo una lettura della norma conforme a Costituzione, e condotta alla stregua del principio generale come sopra enunciato» è da ritenersi vincolante in modo assoluto soltanto con riguardo all'attività degli organi fiscali diretta a modificare *in peius* la posizione del contribuente. Sicché lo svolgimento di tale attività conformativa avviene a prescindere dal momento in cui si forma il giudicato. Né assume rilevanza la mancata partecipazione dell'amministrazione al giudizio penale, stante il diverso ambito decisionale di questo rispetto al procedimento amministrativo.

Tanto basta per rendere immune dai prospettati vizi di incostituzionalità la disposizione in esame.

3.2. — Correlativamente a quanto sopra osservato, va ribadita la legittimità dell'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972 (già affermata dalla sentenza n. 120 del 1992), attesa la sua idoneità a tutelare in modo adeguato il diritto di difesa del contribuente (il cui concreto tempestivo esercizio è ovviamente rimesso alla sua diligenza).

Tale norma infatti prevede il ricorso, non solo contro i diversi atti «con i quali per la prima volta si è stati messi a conoscenza della pretesa impositiva», ma anche contro il provvedimento di rigetto dell'istanza di rimborso o il silenzio-rifiuto sulla stessa (v. pure l'art. 19, comma 1, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, che ha sostituito la norma censurata). Mentre — in difetto del pagamento dell'imposta già definitivamente accertata dall'ufficio tributario, e dunque nell'impossibilità di ricorrere contro l'eventuale rigetto, espresso o tacito, dell'istanza di rimborso — al contribuente è pur sempre dato di avvalersi dei rimedi apprestati in via generale dall'ordinamento giuridico nei confronti della pubblica amministrazione che ometta di adeguarsi al giudicato penale. Sicché il suo diritto di difesa deve considerarsi pienamente tutelato.

Né sarebbe comunque da ritenersi costituzionalmente illegittima la sottrazione di codesta materia alla giurisdizione delle Commissioni tributarie, atteso che — secondo la costante giurisprudenza di questa Corte — la mancata ricomprensione di taluni atti e materie nell'ambito di tale giurisdizione costituisce manifestazione dell'ampio grado di discrezionalità di cui gode il legislatore, sia nel conformare i singoli istituti processuali (v. ordinanza n. 5 del 1996 e sentenza n. 295 del 1995), sia nel ripartire la giurisdizione fra i vari organi previsti dalla legge, in base ad una non vincolata valutazione di ordine politico e sociale (v. ordinanza n. 152 del 1997).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, secondo comma, del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), e dell'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Parma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 265

*Sentenza 18-23 luglio 1997***Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.****Costituzione della Repubblica italiana - Tribunale civile di Foggia e Camera dei deputati - Insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare - Attuale assenza della materia di conflitto - Inammissibilità.**

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, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Camera dei deputati, notificato il 13 maggio 1997, depositato in Cancelleria il 14 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della sentenza n. 749 del 1996, del 26 aprile-1° giugno 1996, con la quale il Tribunale di Foggia, II sez. civile, si è pronunciato in ordine alla domanda di risarcimento del danno non patrimoniale proposta dal dott. Luigi Picardi contro l'on. Francesco Cafarelli, ed iscritto al n. 29 del registro conflitti 1997;

Udito nell'udienza pubblica del 1° luglio 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Udito l'avv. Giuseppe Abbamonte per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. — Con atto di citazione notificato il 12 marzo 1992 il dott. Luigi Picardi, magistrato, già sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Foggia, conveniva in giudizio il deputato on. Francesco Cafarelli, per il risarcimento dei danni non patrimoniali, indicati in lire 1 miliardo, che asseriva di aver subito a causa di dichiarazioni diffamatorie, contenute in un esposto del 29 aprile 1987 inoltrato dallo stesso on. Cafarelli, all'epoca segretario della Commissione parlamentare antimafia, al Consiglio superiore della magistratura, e poi da lui confermate in data 28 e 30 novembre 1987 agli ispettori ministeriali inviati a Foggia a seguito dell'apertura di una indagine su richiesta dello stesso CSM.

Il convenuto resisteva in giudizio contestando la sussistenza degli elementi costitutivi del reato di diffamazione, ed eccependo comunque l'insindacabilità delle opinioni del parlamentare, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Nel corso del giudizio veniva acquisita agli atti la relazione in data 16 marzo 1993 che accompagnava una proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera dei deputati, approvata il 25 marzo 1993 dall'assemblea della Camera stessa. La Giunta riferiva sulla richiesta, pervenuta alla Camera dalla procura della Repubblica presso la pretura di Roma il 26 ottobre 1992, di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. Cafarelli per il reato di diffamazione a danno del dott. Antonio Baldi, magistrato in servizio presso il Tribunale di Foggia. Quest'ultimo aveva sporto querela in relazione a dichiarazioni rese dallo stesso on. Cafarelli, il 7 aprile 1992, in sede di audizione dinanzi alla prima commissione referente del CSM, ove era stato ascoltato a seguito dell'esposto da lui presentato il 29 aprile 1987, concernente l'amministrazione della giustizia nel circondario di Foggia: quel medesimo esposto che aveva dato origine alla causa civile intentata dal dott. Picardi dinanzi al tribunale di Foggia.

La Giunta aveva ritenuto la «assoluta liceità delle dichiarazioni rese», nell'audizione cui si riferiva la richiesta di autorizzazione a procedere, dall'on. Cafarelli, il quale si sarebbe limitato a «confermare gli esposti inoltrati, riportandosi anche alle iniziative adottate dalla Commissione parlamentare antimafia e ad una sua precedente interrogazione parlamentare». Aveva ritenuto altresì che il deputato, «con l'esposto e l'interrogazione» avesse «esercitato legittimamente il suo diritto-dovere di sindacato politico, coperto dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione», e che nel caso della sua audizione, oggetto di querela, avesse «solo ribadito affermazioni contenute nei suddetti atti». Per questi motivi la Giunta aveva proposto alla Camera — che deliberò in conformità — di restituire gli atti all'autorità giudiziaria (la procura presso la pretura circondariale di Roma), «trattandosi di ipotesi rientrante nella fattispecie prevista dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione».

Il giudizio civile promosso dal dott. Picardi nei confronti dell'on. Cafarelli veniva definito dal tribunale di Foggia con sentenza depositata il 1° giugno 1996, che accoglieva la domanda condannando il convenuto al pagamento in favore dell'attore della somma di lire dieci milioni, oltre a rivalutazione e interessi, nonché alla rifusione delle spese di giudizio.

Motivando la propria pronuncia il tribunale, in sintesi, argomentava come segue. In primo luogo il giudice afferma che l'insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione rappresenta una causa di esclusione della pena, con la conseguenza che essa non escluderebbe la configurabilità del reato, e l'ammissibilità della conseguente azione civile di risarcimento del danno.

Tale considerazione, secondo il tribunale, renderebbe superflua la valutazione dell'effettiva portata e natura dell'attività svolta dall'on. Cafarelli, per accertare se essa si sia tradotta in una delle tipiche attività parlamentari.

Peraltro il tribunale proseguiva affermando che non poteva riconoscersi la natura di sindacato politico alle dichiarazioni dell'on. Cafarelli, dstando «forti perplessità» le motivazioni della decisione della Giunta della Camera relativa all'autorizzazione a procedere richiesta nel procedimento penale instaurato a seguito della querela del dott. Baldi. Secondo il tribunale, l'esposto dell'on. Cafarelli al CSM non sarebbe stato configurabile come atto compiuto in rappresentanza della Commissione parlamentare antimafia e in adempimento di un dovere istituzionale, non essendo stato dimostrato dal convenuto che le notizie apprese dalla commissione sul conto del dott. Picardi fossero state escluse dal segreto funzionale, né che la Commissione avesse deliberato di trasmetterle al CSM delegando il segretario on. Cafarelli ad inoltrare l'esposto. In sostanza il tribunale riteneva che l'esposto non fosse stato inoltrato dall'on. Cafarelli nella qualità di rappresentante della Commissione antimafia.

Ritenuto poi che fossero integrati nella fattispecie i caratteri del reato di diffamazione, il tribunale concludeva, come si è detto, con la condanna del convenuto al risarcimento del danno.

2. — In relazione alla sentenza, la Camera dei deputati, con ricorso depositato il 2 aprile 1997, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del tribunale di Foggia, «per riaffermare — come recita l'atto introduttivo — il suo potere di valutare la perseguibilità dei fatti commessi da un proprio membro, definendo sia la natura del comportamento (espressione di opinioni e voti) sia la sussistenza o meno della connessione tra lo stesso comportamento, divenuto oggetto del giudizio civile, e l'esercizio della funzione parlamentare».

Ciò premesso, la ricorrente lamenta in primo luogo una invasione della sfera di attribuzioni della Camera dei deputati ex artt. 64 e 68 della Costituzione, nonché delle prerogative dei singoli parlamentari ex art. 68, per avere il Tribunale di Foggia, nella sentenza impugnata, limitato al giudizio penale gli effetti dell'«accertamento di insindacabilità degli atti dell'on. Cafarelli» già espresso dalla Camera, disattendendolo indebitamente. Osserva la ricorrente che l'art. 68, primo comma, della Costituzione, sia nel testo originario, sia più ancora nel testo risultante dalla riforma operata con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, esclude che il parlamentare possa essere chiamato a rispondere in qualunque sede giudiziaria, e dunque anche in sede civile, per «fatti commessi nell'esercizio del mandato». Conseguentemente il Tribunale si sarebbe dovuto arrestare di fronte alla pronuncia negativa della Camera sulla richiesta di autorizzazione a procedere per diffamazione nei confronti dell'on. Cafarelli (a seguito della querela del dott. Baldi), in quanto il fatto ivi considerato sarebbe stato lo stesso fatto posto a base della domanda di risarcimento in sede civile avanzata dal dott. Picardi: non esistendo nel nostro ordinamento alcun potere dell'autorità giudiziaria ordinaria di disapplicare gli atti di prerogativa del Parlamento. Se il tribunale — prosegue la ricorrente — avesse dissentito dalla decisione della Camera, avrebbe potuto semmai sollevare conflitto di attribuzione davanti a questa Corte.

3. — Con un secondo ordine di motivi la ricorrente denuncia nuovamente una invasione della sfera di attribuzioni costituzionali del Parlamento ex artt. 64 e 68 della Costituzione, perché tali norme tutelerebbero l'autonomia delle Camere, riconoscendo ad esse potestà normative, di autoamministrazione e giudiziarie, per quanto necessario a garantire la libertà nell'esercizio delle funzioni parlamentari, esentando l'esercizio di tali funzioni

dalla giurisdizione, e attribuendo determinate potestà di accertamento e di giudizio circa la delimitazione e l'individuazione in concreto dell'esercizio delle funzioni parlamentari. Solo l'organo elettivo potrebbe delimitare e valutare gli atti costituenti esercizio del mandato politico, che avrebbero «una dimensione necessariamente ultraindividuale» e non sarebbero «costringibili nelle angustie del rapporto intersoggettivo».

Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, la ricorrente osserva che essa non distingue a questo fine fra giurisdizione civile e penale: ciò che sarebbe ulteriormente comprovato dalla tesi a suo tempo prevalente, a proposito della cosiddetta garanzia amministrativa (venuta meno in Italia per effetto della sentenza n. 4 del 1965 di questa Corte), che la riteneva applicabile anche al giudizio civile di responsabilità per danni.

4. — Con un terzo ordine di motivi la ricorrente lamenta la invasione di potestà delle Camere in quanto non esisterebbe, in concreto, alcun atto fonte di responsabilità, essendosi il parlamentare limitato ad informare l'organo di autogoverno della magistratura di fatti risultati alla Commissione antimafia circa l'attività del magistrato, ai sensi dell'art. 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che impone al pubblico ministero, il quale esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato pubblico, di informare l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione. Tale norma si applicherebbe anche alle commissioni parlamentari d'inchiesta, che operano, ai sensi dell'art. 82 della Costituzione, con gli stessi poteri e gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria. In proposito la ricorrente richiama una sentenza delle sezioni unite penali della Corte di cassazione (20 febbraio 1984, n. 4), ove si afferma che il carattere politico delle commissioni parlamentari d'inchiesta esclude in radice la protezione giuridica, e, quindi, la tutela giurisdizionale degli interessi dei terzi nei confronti di atti delle medesime commissioni.

5. — La difesa della Camera chiede conclusivamente che questa Corte dichiari «che spetta esclusivamente alla Camera dei deputati, ai sensi degli artt. 64, 68, 72 e 82 Cost., esercitare la valutazione del comportamento dei parlamentari per le opinioni ed i voti espressi nell'esplicazione del mandato ricevuto anche nei confronti del giudice civile»; e che, «in particolare, l'autorità giudiziaria è carente di giurisdizione in ordine alla proponibilità dell'azione civile per risarcimento dei danni senza la previa deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare in ordine alla valutazione se la fattispecie concreta rientri o meno nell'ipotesi di cui all'art. 68 Cost.». Conseguentemente chiede che la Corte annulli la sentenza del tribunale di Foggia «perché viziata da difetto assoluto di potestà in quanto il fatto rientra nella previsione di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, con riaffermazione della competenza esclusiva della Camera a pronunciarsi in proposito».

6. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 132 del 7 maggio 1997. Il ricorso è stato successivamente notificato e regolarmente depositato con la prova della avvenuta notifica. Il tribunale di Foggia non si è costituito in giudizio.

Considerato in diritto

1. — Il ricorso, come si è detto nell'esposizione in fatto, trae origine da una sentenza del tribunale civile di Foggia, che ha pronunciato nei confronti dell'ex deputato on. Francesco Cafarelli condanna al risarcimento dei danni non patrimoniali, che sarebbero derivati all'attore dott. Luigi Picardi, magistrato — all'epoca — della procura della Repubblica presso il tribunale di Foggia, da dichiarazioni diffamatorie contenute in un esposto inoltrato nel 1987 dal parlamentare, allora segretario della Commissione «antimafia», al Consiglio superiore della magistratura, e confermate agli ispettori del Ministero di grazia e giustizia nell'ambito dell'indagine aperta su richiesta dello stesso CSM a seguito di detto esposto.

Di fronte all'eccezione di insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare, in forza dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il tribunale ha opposto che la prerogativa di insindacabilità non si estenderebbe al giudizio civile, e che comunque le dichiarazioni del parlamentare non avrebbero avuto natura di sindacato politico, non essendo stato l'esposto al Consiglio superiore della magistratura presentato nella qualità di rappresentante della Commissione parlamentare antimafia.

Il tribunale non ha attribuito efficacia impeditiva della propria decisione alla deliberazione della Camera dei deputati, con la quale la Camera, su conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, restituiva all'autorità giudiziaria gli atti relativi ad una richiesta di autorizzazione a procedere per diffamazione nei confronti del medesimo parlamentare, ma a seguito di querela di altro magistrato in servizio a Foggia, diverso dall'attore nel giudizio civile (il dott. Antonio Baldi), sul rilievo che l'ipotesi rientrava nella fattispecie prevista dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione.

La Camera ricorrente lamenta che il tribunale abbia erroneamente ritenuto che l'efficacia della insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione sia limitata al giudizio penale, e abbia indebitamente disatteso la valutazione di insindacabilità compiuta dalla stessa Camera, la quale si riferirebbe allo stesso fatto oggetto del giudizio civile; afferma poi che comunque il tribunale non avrebbe potuto giudicare senza la previa deliberazione della Camera in ordine alla applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.; infine sostiene che nella specie l'esposto inoltrato dal parlamentare non potrebbe essere fonte di responsabilità, essendo volto alla doverosa informazione dell'organo di autogoverno della magistratura circa fatti risultati alla Commissione parlamentare antimafia.

2. — Deve anzitutto confermarsi l'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 132 del 1997, sotto i profili della natura degli organi che ne sono parte e delle attribuzioni in contestazione.

Sotto il primo profilo, infatti, la Camera dei deputati è titolare della potestà di valutare se un'opinione espressa da un proprio membro sia riconducibile all'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione (cfr. sentenza n. 1150 del 1988), esprimendo definitivamente la volontà del potere che essa rappresenta; il tribunale di Foggia, a sua volta, in quanto investito del giudizio civile nel cui ambito è sorta la questione relativa alla sindacabilità dell'opinione del parlamentare convenuto, manifesta in modo potenzialmente definitivo la volontà del potere giurisdizionale di cui è espressione (cfr. ordinanze n. 228 e n. 229 del 1975; sentenza n. 231 del 1975).

Sotto il secondo profilo, ciò di cui si discute è proprio la delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni, in rapporto alla sindacabilità o meno, e dunque alla sottoponibilità o meno alla giurisdizione civile, della condotta del parlamentare per cui è giudizio.

3. — La Corte deve peraltro esaminare se il conflitto risulti ammissibile, sotto l'ulteriore profilo della attuale esistenza della materia del conflitto medesimo.

A tal fine è necessario in primo luogo ricostruire sinteticamente il sistema normativo costituito dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, e dalle implicazioni che ne discendono, cominciando da quelle affermate nella consolidata giurisprudenza di questa Corte.

Il primo comma dell'art. 68 della Costituzione non attribuisce alle Camere un potere di tipo autorizzativo il cui esercizio condizioni l'esplicazione della funzione giurisdizionale, da parte degli organi allo scopo investiti, in ordine alle condotte dei parlamentari alle quali esso si riferisce: un potere cioè del tipo di quello che il testo originario dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione conferiva ai fini del procedimento penale, sottoponendo quest'ultimo, quando si riferisse al fatto di un parlamentare in carica, alla preventiva autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza (cfr. sentenza n. 1150 del 1988). La norma costituzionale ha piuttosto natura sostanziale, limitando la possibilità di far valere in giudizio una ipotetica responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell'esercizio della funzione.

Siffatta limitazione, contrariamente a quanto sbrigativamente ritenuto, nella specie, dal tribunale di Foggia, vale egualmente in ordine a qualunque sede giurisdizionale nella quale si pretenda di far valere una responsabilità del parlamentare, e dunque anche in sede di giudizio civile. Ciò è ora fuori discussione, dopo che la legge costituzionale n. 3 del 1993, modificando l'art. 68, primo comma, della Costituzione, ne ha sostituito l'originaria dizione («i membri del Parlamento non possono essere perseguiti») con una più univocamente comprensiva («non possono essere chiamati a rispondere»). Ma già nel vigore del testo originario (sotto il cui impero hanno avuto luogo i fatti che hanno dato origine al giudizio di cui si discute), convergevano in tale interpretazione la giurisprudenza e la dottrina prevalenti, tanto più dopo che essa è stata esplicitamente accolta da questa Corte, la quale, proprio con riguardo ad una vicenda sorta a proposito di un giudizio civile, individuò per la prima volta i principi di questa materia (con la citata sentenza n. 1150 del 1988; da ultimo, cfr. sentenza n. 129 del 1996).

La prerogativa costituzionale, diretta a garantire la libera espressione delle opinioni manifestate nell'esercizio delle funzioni del parlamentare, si riferisce non solo alla responsabilità penale, ma anche a quella civile, come a qualsiasi altra forma di responsabilità diversa da quella che può essere fatta valere nell'ambito dell'ordinamento interno della Camera di appartenenza.

4. — Poiché una tale regola di limitazione della responsabilità (o della possibilità di farla valere in giudizio, che non è, in definitiva, cosa diversa) è dettata non solo a tutela della libertà di espressione del singolo membro delle Camere, ma a tutela, attraverso questa, della piena libertà di discussione e di deliberazione delle Camere stesse, e in definitiva a «tutela della autonomia delle istituzioni parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996); e poiché, come ha ritenuto questa Corte, «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte» (sentenze n. 443 del 1993; n. 1150 del 1988), ne deriva che la prerogativa in questione «attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio mem-

bro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che il potere sia stato correttamente esercitato» (sentenze n. 129 del 1996; n. 1150 del 1988).

Pertanto è solo l'esercizio in concreto, da parte della Camera di appartenenza del parlamentare, della propria potestà, che produce «l'effetto inibitorio dell'inizio o della prosecuzione di qualsiasi giudizio di responsabilità, penale o civile per il risarcimento dei danni», discendendo direttamente dalla norma costituzionale «l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare e di adottare le pronunce conseguenti» (sentenza n. 129 del 1996); mentre sul punto della sindacabilità può e deve, specie di fronte alla eccezione sollevata in giudizio, «pronunciarsi il giudice ordinario ove manchi ogni pronuncia della Camera di appartenenza del parlamentare» (sentenza n. 443 del 1993).

5. — Non può dunque seguirsi la prospettazione della ricorrente, secondo cui l'autorità giudiziaria, la quale si trovi dinanzi ad una questione di sindacabilità della opinione espressa da un parlamentare, sarebbe «carente di giurisdizione» senza la «previa deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare in ordine alla valutazione se la fattispecie concreta rientri o meno nell'ipotesi di cui all'art. 68 Cost.»: prospettazione che condurrebbe a ricostruire impropriamente il sistema nei termini di una sorta di «pregiudizialità parlamentare» che si imporrebbe in tutti i giudizi in cui si controverta di ipotetiche responsabilità di un membro delle Camere suscettibili di essere ricondotte ad una sua manifestazione di opinione, collegabile all'esplicazione del mandato; e in definitiva a configurare nuovamente una specie di «autorizzazione a procedere» della Camera di appartenenza, in assenza della quale non potrebbe essere esercitata la funzione giurisdizionale. È invece la concreta deliberazione della Camera, adottata nell'esercizio della potestà ad essa spettante, che produce l'effetto di obbligare il giudice ad adeguarsi alla valutazione dalla stessa compiuta, a meno che egli non ritenga che la Camera stessa, con la dichiarazione di insindacabilità, abbia illegittimamente esercitato il proprio potere, per vizi *in procedendo* oppure perché «mancavano i presupposti di detta dichiarazione — tra i quali essenziale quello del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare —», ovvero perché «tali presupposti siano stati arbitrariamente valutati» (sentenza n. 443 del 1993).

In tale ultima ipotesi, tuttavia, il giudice non è abilitato a disattendere direttamente la valutazione dell'organo parlamentare, bensì può solo provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando conflitto di attribuzione (sentenza n. 1150 del 1988): conflitto che si configura non già nei termini di una mera *vindictio potestatis* bensì «come contestazione di quel potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il suo valido esercizio» (sentenza n. 443 del 1993, nonché sentenza n. 1150 del 1988).

6. — Queste premesse consentono altresì di precisare la posizione e il compito della Corte in questo genere di controversie. Il giudice dei conflitti non è chiamato, e non può esserlo, a pronunciarsi direttamente sulla sindacabilità o meno di un'opinione espressa da un parlamentare, ciò che è compito, per un verso, dell'autorità giudiziaria cui spetta far valere le responsabilità e dunque anche i limiti che nell'ordinamento incontrano le responsabilità medesime o il loro accertamento, per altro verso della Camera di appartenenza, nell'esercizio della potestà connessa alla propria prerogativa. Né la Corte può essere chiamata a rivedere — quasi come un giudice dell'impugnazione — vuoi le sentenze pronunciate dai giudici, che abbiano fatto erronea applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, vuoi le decisioni delle Camere che abbiano deliberato in assenza o con erronea o arbitraria valutazione dei relativi presupposti. Da un lato infatti il controllo delle pronunce dei giudici, anche sotto questo profilo, spetta ai giudici delle eventuali impugnazioni e in definitiva all'organo di nomofilachia; dall'altro lato la deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare, espressione della sua autonomia costituzionale, non è soggetta ad impugnazioni, e ad essa il giudice è normalmente vincolato.

La Corte può essere chiamata ad intervenire solo quando sorga un contrasto fra la valutazione espressa dall'organo parlamentare ed il contrario apprezzamento del giudice: e dunque il giudizio della Corte può intervenire solo a posteriori e per così dire dall'esterno, in funzione di risoluzione del conflitto in tal modo manifestatosi tra organo parlamentare e giudice, quindi in funzione di garanzia dell'equilibrio costituzionale fra salvaguardia della potestà autonoma della Camera e tutela della «sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria», su cui la deliberazione parlamentare viene ad incidere inibendone l'esercizio (cfr. sentenza n. 1150 del 1988).

7. — Nella specie, come si è visto, il tribunale di Foggia ha giudicato nel merito, e la Camera, col ricorso proposto in questa sede, lamenta la lesione che alle proprie attribuzioni deriverebbe da questo giudizio.

Ora, se il tribunale si fosse fermato alla (erronea) negazione in via di principio della applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione ai giudizi di responsabilità civile, e se la Camera avesse a sua volta fatto esclusivo oggetto del conflitto tale affermazione di principio, in quanto lesiva «in astratto» della prerogativa parlamen-

tare, questa Corte avrebbe potuto a sua volta limitarsi a prendere atto di tale circoscritto oggetto del conflitto e risolverlo affermando la piena estensione della insindacabilità anche ai giudizi civili. Ma in realtà il tribunale di Foggia è andato oltre: senza nemmeno porsi il quesito relativo ai rapporti fra giudizio e deliberazione della Camera (e singolarmente ignorando altresì le prescrizioni procedurali già dettate dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 12 marzo 1996, n. 116, e reiterate dall'art. 2, comma 4, del d.-l. 10 maggio 1996, n. 253, disposizioni dalle quali, a seguito della decadenza dei medesimi decreti legge, non convertiti, e in assenza di qualsiasi sanatoria a posteriori dei loro effetti, non è possibile trarre alcun elemento di qualificazione giuridica dei fatti in contestazione, ma che pur erano vigenti all'epoca in cui il tribunale deliberò, e, rispettivamente, depositò la sentenza), esso ha negato in concreto che nella specie le dichiarazioni dell'on. Cafarelli, per cui è giudizio, potessero ricomprendersi nella sfera della insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione. A sua volta la Camera non ha impostato il conflitto sull'affermazione di principio, ma ha contestato in concreto la pronuncia del Tribunale, sostenendo che essa avrebbe indebitamente disatteso la precedente valutazione di insindacabilità dello stesso fatto, compiuta dalla Camera stessa, e che comunque non avrebbe potuto essere resa senza previa deliberazione sul punto dell'organo parlamentare.

Si rivela perciò essenziale, al fine di valutare se esista la materia attuale del conflitto, esaminare se il giudizio del tribunale abbia avuto luogo in presenza di, e in difformità da, una efficace deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera (e quindi abbia violato il divieto, che discende dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, di disattendere la valutazione dell'organo parlamentare, salvo sollevare conflitto di attribuzione); ovvero se, mancando una delibera della Camera in tal senso, non vi sia ancora materia di conflitto, così come può essere legittimamente proposto davanti a questa Corte.

8. — A tale scopo deve essere presa in esame la invocata deliberazione adottata dalla Camera il 16 marzo 1993, con la quale, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, fu disposta la restituzione all'autorità giudiziaria degli atti relativi alla richiesta di autorizzazione a procedere contro l'on. Cafarelli per diffamazione nei confronti del querelante dott. Antonio Baldi, ritenendosi che l'ipotesi rientrasse nella fattispecie di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Ora, è ben vero che, in punto di fatto, le dichiarazioni asseritamente diffamatorie lamentate dal dott. Baldi, e che diedero origine al procedimento penale instaurato dal pubblico ministero di Roma, si ricollegavano al medesimo esposto inoltrato dall'on. Cafarelli al Consiglio superiore della magistratura, e che diede luogo, per le dichiarazioni ivi contenute relative al dott. Picardi, al giudizio civile davanti al tribunale di Foggia. Tuttavia non può dirsi che il fatto, oggetto di quest'ultimo giudizio, sia lo stesso fatto che fu oggetto, a seguito della querela del dott. Baldi, del procedimento penale in riferimento al quale fu adottata la delibera della Camera. Pur espresse nel medesimo contesto, le dichiarazioni dell'on. Cafarelli relative al dott. Baldi, e quelle relative al dott. Picardi, mantengono la loro autonomia, e sono riferite per lo più a circostanze diverse. In ogni caso i due giudizi di responsabilità, rispettivamente penale e civile, hanno oggetti distinti ed autonomi, attinenti a dichiarazioni asseritamente lesive dell'onore di diversi soggetti. Lo stesso Presidente della Camera, nel comunicare all'assemblea, nella seduta del 4 febbraio 1997, di avere sottoposto all'Ufficio di presidenza la proposta di sollevare il presente conflitto di attribuzione, avvertiva che la condanna dell'on. Cafarelli da parte del tribunale di Foggia era intervenuta «per una fattispecie analoga — sia pure riferita ad un diverso soggetto — a quella per la quale l'Assemblea, nella seduta del 25 marzo 1993, aveva deliberato l'insindacabilità delle opinioni espresse dal medesimo deputato» (Atti Camera, resoconto sommario della seduta del 4 febbraio 1997, pag. 17): non quindi, per la medesima fattispecie oggetto del giudizio civile.

Perché la deliberazione della Camera, che dichiara l'insindacabilità di un'opinione espressa dal proprio membro, possa avere l'effetto di inibire il giudizio di responsabilità, occorre che essa si riferisca specificamente alle «opinioni» che formano oggetto del giudizio medesimo, poste in relazione alle funzioni del parlamentare, non bastando una generica valutazione del contesto documentale nel quale le dichiarazioni sono contenute a «coprire» manifestazioni di opinione diverse da quelle sulle quali la Camera sia stata chiamata a pronunciarsi. Queste ultime a loro volta delimitano l'oggetto e quindi gli effetti della deliberazione parlamentare: tanto è vero che il divario tra i fatti sottoposti all'esame della Camera e i fatti in relazione ai quali questa afferma la insindacabilità configura un vizio *in procedendo* suscettibile di essere fatto valere in sede di conflitto di attribuzione sollevato nei confronti della delibera parlamentare (cfr. sentenza n. 1150 del 1988).

Un'interpretazione stretta dei presupposti e degli effetti della dichiarazione parlamentare di insindacabilità è imposta, d'altra parte, dalla circostanza che tale dichiarazione produce, come si è detto, un effetto inibitorio sul giudizio, il quale rappresenta una deroga eccezionale, fondata sull'art. 68 della Costituzione, alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale e dunque all'attuazione del diritto fondamentale alla tutela in giudizio: onde non può farsi derivare un simile effetto se non nei rigorosi confini del contenuto e dell'oggetto proprio della

dichiarazione medesima, senza estensioni che finirebbero per rendere incerto il confine fra potere-dovere del giudice civile di pronunciarsi sull'oggetto del giudizio a lui sottoposto, e potestà della Camera di affermare la insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni.

9. — Nemmeno si potrebbe ritenere che nella specie la deliberazione della Camera, affermando la insindacabilità delle dichiarazioni dell'on. Cafarelli, oggetto del giudizio civile, sia da identificarsi nella deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati, n. 36/1997 in data 30 gennaio 1997, con cui è stato deciso di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del tribunale di Foggia, sull'assunto che ai sensi dell'art. 68 della Costituzione «sia preclusa all'autorità giudiziaria la possibilità di giudicare in merito a fatti già ritenuti insindacabili o comunque senza richiedere una specifica deliberazione della Camera di appartenenza, cui unicamente spetta valutare l'applicabilità delle prerogative di cui al primo comma del citato art. 68 della Costituzione riguardo alle opinioni espresse da ognuno dei suoi membri»: deliberazione fatta propria dall'assemblea, in assenza di obiezioni, nella seduta del 4 febbraio 1997.

Non è possibile attribuire a tale deliberazione natura ed effetto di dichiarazione di insindacabilità. La deliberazione dell'Ufficio di presidenza aveva il ben diverso oggetto di decidere la proposizione del conflitto, sul presupposto che la Camera avesse già ritenuto insindacabili i fatti oggetto del giudizio, e che comunque fosse preclusa alla autorità giudiziaria la possibilità di giudicare «senza richiedere una specifica deliberazione della Camera di appartenenza», cui «unicamente» spetterebbe valutare l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. Quest'ultima precisazione rende anzi palese come l'organo parlamentare abbia considerato anche l'ipotesi che la specifica dichiarazione di insindacabilità non fosse intervenuta, e abbia ritenuto di proporre conflitto sull'assunto (che si è qui chiarito essere infondato) che comunque il giudice non possa giudicare senza previamente richiedere la deliberazione della Camera.

10. — Se dunque, per quanto si è detto, nella specie non può dirsi che la Camera abbia dichiarato l'insindacabilità delle opinioni del parlamentare, che sono oggetto del giudizio civile instaurato davanti al tribunale di Foggia, ne discende che la «materia» del conflitto non si è concretizzata: sussistendo essa solo quando si sia in presenza di una pronuncia parlamentare di insindacabilità, alla quale il giudice non ritenga di adeguarsi in quanto la reputi illegittimamente adottata, o per vizi in procedendo o per carenza o arbitraria valutazione dei presupposti. Pertanto il presente ricorso va ritenuto, allo stato, inammissibile per assenza attuale della materia di un conflitto.

Resta fermo che la Camera conserva la potestà di dichiarare la insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare, che sono oggetto del giudizio, con l'effetto di impedire l'accertamento giudiziale di responsabilità salvo che il giudice non ritenga di sollevare, nei confronti della deliberazione della Camera, conflitto di attribuzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati nei confronti del tribunale di Foggia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 271

Sentenza 18-23 luglio 1997**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

Ambiente (Tutela dell') - Provincia autonoma di Bolzano - Disciplina dell'attività di volo a motore - Competenza legislativa provinciale e suoi limiti - Disciplina particolareggiata dell'attività di volo in materia di divieti - Divieto generalizzato del volo con deltaplano a motore e con veicoli ultra leggeri - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 302/1994, 366/1992, 210/1987 e 343/1995) - Possibilità di adozione tra le misure idonee a preservare la salute e l'ambiente, di ulteriori provvedimenti meno restrittivi eventualmente non estesi a tutto il territorio provinciale e in armonia con gli strumenti di tutela introdotti dalla legislazione ambientale statale - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.

(Legge provincia autonoma di Bolzano riapprovata il 9 maggio 1996, art. 1, comma 1, art. 2, comma 3, e art. 1, comma 3).

(D.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, art. 7).

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 degli artt. 1, comma primo e terzo, 2, comma terzo, della legge della provincia autonoma di Bolzano, riapprovata il 9 maggio 1996, recante «Disciplina delle attività di volo a motore ai fini della tutela ambientale», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 24 maggio 1996, depositato in cancelleria il 1° giugno 1996, ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 1996;

Visto l'atto di costituzione della provincia di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 1997 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi l'avv. dello Stato Pier Giorgio Ferri per il ricorrente e gli avv. Roland Riz e Sergio Panunzio per la provincia di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato in data 24 maggio 1996 e depositato in data 1° giugno 1996 (r. ric. n. 24 del 1996), il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri del 17 maggio 1996, ha impugnato la delibera legislativa recante «Disciplina delle attività di volo a motore ai fini della tutela ambientale» riapprovata a maggioranza assoluta — nell'identico testo rinviato il 2 ottobre 1995 — dal Consiglio della provincia autonoma di Bolzano il 9 maggio 1996 e comunicata al Commissario del Governo per la provincia di Bolzano il giorno successivo. Il Governo aveva rinviato la predetta delibera legislativa formulando rilievi nei confronti di tre disposizioni: l'art. 1, primo comma, che include nell'ambito di applicazione della legge il territorio della provincia di Bolzano ricompreso nel Parco dello Stelvio senza la previa intesa con lo Stato prevista dall'art. 3, terzo comma, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279; l'art. 1, terzo comma, che detta norme per la fissazione, da parte della Giunta provinciale, di determinate fasce orarie nelle quali imporre il divieto, tra l'altro, di decollo ed

atterraggio di apparecchi a motore dall'aeroporto San Giacomo di Bolzano limitatamente a determinati voli, eccedendo tale disposizione dalla competenza provinciale individuata dal d.P.R. 19 dicembre (*rectius* novembre) 1987, n. 527, ed in particolare dall'art. 7, in considerazione del fatto che l'aeroporto di Bolzano è attualmente di proprietà dello Stato, e che lo stesso aeroporto è aperto, oltre che al traffico nazionale, anche al traffico turistico internazionale; l'art. 2, terzo comma, il quale, vietando genericamente e totalmente un'attività sportiva e ricreativa quale il volo con deltaplano a motore e con velivoli ultraleggeri a motore su tutto il territorio provinciale, non risulterebbe conseguenziale al giusto contemperamento dei diversi interessi da tutelare, apparendo così viziato da irrazionalità ed eccesso di potere legislativo ed in contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

Nel ricorso del Presidente del Consiglio, il primo rilievo muove dalla considerazione che l'art. 1, primo comma, della delibera impugnata prevede divieti di attività di volo che, in relazione alla dichiarata finalità di tutelare l'ambiente naturale, hanno portata territoriale limitata alle zone sottoposte a vincolo paesaggistico; anche se non espressamente contemplato, il territorio del Parco nazionale dello Stelvio ricompreso nella provincia di Bolzano è interessato, secondo l'interpretazione prospettata nel ricorso, da questa misura di tutela ambientale. A questo riguardo, il Presidente del Consiglio osserva che, integrando e modificando il regime vincolistico vigente nel parco limitatamente ad una sua parte, questa nuova misura, «anche in relazione alla sua attitudine a ledere il principio della unitarietà del parco nazionale, più volte ribadito come valore intangibile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale», non può essere unilateralmente disposta dalla provincia, senza osservare l'onere della preventiva intesa con lo Stato, prescritta dall'art. 3, terzo comma, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279. Ad avviso del ricorrente, l'omissione della procedura preventiva di intesa comporta un superamento dei limiti della competenza legislativa provinciale e una correlativa lesione delle attribuzioni dello Stato che presidiano l'interesse nazionale.

In ordine al terzo comma dell'art. 1, il Presidente del Consiglio afferma che le misure restrittive del decollo e dell'atterraggio nell'aeroporto San Giacomo di Bolzano, che implicano una «non trascurabile limitazione dell'uso della infrastruttura aeroportuale», esulerebbero dalle competenze della provincia, le quali non si estendono oltre quanto disposto e trasferito in base all'art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, che, riguardo alla successione della Provincia di Bolzano nella titolarità dei beni immobili dello Stato connessi con i mezzi di comunicazione aerea, rinvia a procedimenti ulteriori i quali, per quanto attiene all'aeroporto San Giacomo, non sono allo stato attuale intervenuti. Secondo il ricorrente, «la legge provinciale non può quindi legittimamente disporre, in modo unilaterale, sulle modalità di apertura dell'aeroporto di proprietà statale al traffico turistico nazionale ed internazionale».

Per quanto concerne il terzo punto del rinvio governativo, nel ricorso si premette che, in relazione al terzo comma dell'art. 2 della delibera legislativa impugnata, vengono in rilievo le competenze legislative provinciali concorrenti previste dall'art. 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ai nn. 10 (sanità) e 11 (attività sportive e ricreative) con riguardo, rispettivamente, alla finalità e all'oggetto del divieto di volo con deltaplano a motore e con velivoli ultraleggeri. Il rilievo formulato in sede di rinvio risulta svolto nel ricorso nei termini seguenti: «La imposizione di un divieto assoluto di attività in via di principio lecite su tutto il restante territorio nazionale, esorbita dalla competenza provinciale ponendosi altresì in contrasto con principi fondamentali riconducibili agli artt. 3 e 41 della Costituzione, per la evidente sproporzione tra la messa al bando del volo ultraleggero e la pur prevalente esigenza di ordine sanitario che si vuole soddisfare, ma che può essere garantita con misure più flessibili e graduate».

2. — Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituita la provincia autonoma di Bolzano per chiedere la reiezione del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In ordine al primo dei rilievi mossi dal Governo, la Provincia deduce che la censura prospettata nei riguardi dell'art. 1, primo comma, della delibera legislativa impugnata è infondata e frutto di un equivoco, giacché tale disposizione farebbe riferimento all'ordinario vincolo paesaggistico disciplinato dagli artt. 3-5 della legge provinciale n. 16 del 1970, e non alle misure per la «specifica tutela» del Parco nazionale dello Stelvio, le quali, come ha ribadito anche la legge della provincia autonoma di Bolzano 3 novembre 1993, n. 19, richiedono la previa intesa con lo Stato. Ad avviso dell'ente resistente, con la delibera legislativa impugnata, «la provincia non ha inteso in alcun modo anticipare unilateralmente la specifica disciplina della tutela del Parco, ma ha invece inteso regolare e limitare le attività di volo su tutte le zone del territorio provinciale sottoposte all'ordinario vincolo paesaggistico ex art. 4 della legge provinciale n. 16 del 1970, e non ricomprese nel Parco dello Stelvio».

In merito alle censure formulate nei riguardi del terzo comma dell'art. 1, la provincia autonoma eccepisce che l'impugnativa governativa confonde il problema della proprietà delle infrastrutture aeroportuali esistenti nel territorio della provincia di Bolzano con quello della competenza a disciplinare le attività di volo che ivi si svolgono. Si afferma a tale proposito nell'atto di costituzione che, ai sensi dello Statuto e delle relative norme di attuazione, la provincia è attualmente già competente a disciplinare «tutti i servizi di comunicazione e trasporto di persone e di merci, di linea e non di linea, soggetti a concessione o ad autorizzazione» che si svolgono nell'ambito della provincia stessa (art. 1, secondo comma, d.P.R. n. 527 del 1987), «quale che sia il soggetto proprietario dell'aeroporto: sia che si tratti di un aeroporto privato, sia che si tratti invece di un aeroporto pubblico (provinciale, regionale o statale)».

Per quanto concerne i rilievi governativi riguardanti l'art. 2, terzo comma, della delibera legislativa impugnata, la provincia eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della censura basata sul presupposto, non esplicitato nell'atto di rinvio, della natura concorrente della potestà legislativa esercitata. Tale presupposto viene comunque contestato dalla provincia, che assume di aver esercitato competenze non già concorrenti, bensì esclusive, in materia di trasporti e tutela dell'ambiente (art. 8 dello Statuto T.-A.A.). Indipendentemente dalla natura della potestà legislativa esercitata, rileva la provincia, in merito alla prospettata violazione dell'art. 41 della Costituzione, nel ricorso governativo «non si chiarisce sotto quale specifico profilo risulterebbe lesa la disciplina costituzionale dell'iniziativa economica privata». Quanto alla lamentata sproporzione tra il divieto censurato e le esigenze di ordine sanitario ed ambientale che la legge provinciale si propone di soddisfare, si tratterebbe, ad avviso della provincia, di una censura infondata. La censura non prenderebbe in considerazione il quarto comma dello stesso articolo, a norma del quale «è in facoltà del sindaco territorialmente competente di concedere deroghe ai divieti di cui ai commi 2 e 3, per singole manifestazioni sportive e ricreative, o di pubblico interesse, per periodi di tempo non superiori a quattro ore giornaliere». La conclusione della provincia è che la delibera legislativa impugnata non avrebbe «ignorato le esigenze, in particolare di carattere sportivo e ricreativo, coinvolte dalle attività di volo in questione», e avrebbe «dettato una disciplina che, nel suo complesso, contempera in modo non irragionevole i diversi e confliggenti interessi in giuoco».

In prossimità della data fissata per l'udienza, la provincia di Bolzano ha depositato una ulteriore memoria illustrativa, nella quale, ad integrazione di quanto già dedotto con l'atto di costituzione, si ricorda, in aggiunta alle deduzioni concernenti il primo dei tre rilievi governativi, che la stessa legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, all'art. 11, terzo comma, lettera *h*), stabilisce per tutti i parchi un divieto assoluto (senza distinzione di quota) di «sorvolo di veicoli non autorizzati, salvo quanto definito dalle leggi sulla disciplina del volo». Ad integrazione di quanto dedotto in ordine al secondo rilievo mosso dal Presidente del Consiglio, la provincia ritiene utile aggiungere che l'aeroporto di San Giacomo è attualmente gestito da una società a partecipazione provinciale in base ad atto di concessione del 21 settembre 1994, successivamente prorogato.

Considerato in diritto

1. — Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato la delibera legislativa recante «Disciplina delle attività di volo a motore ai fini della tutela ambientale», riapprovata a maggioranza assoluta — nell'identico testo rinviato il 2 ottobre 1995 — dal Consiglio della provincia autonoma di Bolzano il 9 maggio 1996, sollevando tre distinte questioni.

La prima concerne l'art. 1, primo comma, della denunciata delibera legislativa, il quale, includendo nell'ambito di applicazione della legge il territorio della provincia di Bolzano ricompreso nel Parco dello Stelvio senza che sia previamente intervenuta l'intesa con lo Stato prevista dall'art. 3, terzo comma, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, comporterebbe un superamento dei limiti della competenza legislativa provinciale così come delimitata dallo stesso art. 3, terzo comma, d.P.R. n. 279 del 1974, ed una correlativa lesione delle attribuzioni dello Stato che presidiano l'interesse nazionale.

La seconda concerne l'art. 1, terzo comma, della delibera legislativa impugnata, il quale, dettando norme per la fissazione, da parte della Giunta provinciale, di determinate fasce orarie nelle quali imporre il divieto, tra l'altro, di decollo ed atterraggio di apparecchi a motore nell'aeroporto San Giacomo di Bolzano, posto che l'aeroporto di Bolzano è attualmente di proprietà dello Stato ed è aperto oltre che al traffico nazionale anche al traffico turistico internazionale, eccederebbe dalla competenza legislativa provinciale individuata dal d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, ed in particolare dall'art. 7 dello stesso decreto.

La terza ed ultima questione riguarda l'art. 2, terzo comma, il quale, vietando genericamente e totalmente un'attività sportiva e ricreativa quale il volo con deltaplano a motore e con velivoli ultraleggeri su tutto il territorio provinciale, non opererebbe, in contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione, un giusto contemperamento dei diversi interessi coinvolti e risulterebbe pertanto viziato da irrazionalità ed eccesso di potere legislativo.

2. — La prima questione — proposta nei confronti del primo comma dell'art. 1, che vieta il decollo, l'atterraggio ed il sorvolo di velivoli a motore a quote inferiori a cinquecento metri dal suolo «nell'ambito delle zone sottoposte a vincolo paesaggistico nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano» — è fondata.

Il tenore letterale della disposizione censurata suggerisce l'estensione dei divieti in essa stabiliti anche alla parte di territorio provinciale ricompresa nel Parco nazionale dello Stelvio, sia pure — stando alle deduzioni svolte dall'ente resistente nell'atto di costituzione e nella successiva memoria illustrativa — contro la stessa intenzione del legislatore provinciale.

L'adozione, da parte degli enti territoriali interessati, di provvedimenti legislativi di tutela ambientale suscettibili di trovare applicazione anche all'interno (di una porzione) del Parco nazionale dello Stelvio deve essere preceduta dalle necessarie procedure di coordinamento e concertazione previste, a garanzia della «configurazione unitaria» del parco medesimo (il cui perimetro attraversa il territorio di tre province), dall'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste). L'impugnata delibera legislativa non è stata preceduta dalle intese con lo Stato che l'art. 3, terzo comma, del d.P.R. n. 279 del 1974 richiede allo scopo di favorire l'omogeneità delle discipline legislative destinate a regolare (per la parte di rispettiva competenza territoriale) «le forme e i modi della specifica tutela» del parco.

La necessità delle intese di cui al menzionato art. 3 è stata ribadita dall'art. 35 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che estende altresì alla Regione Lombardia la procedura inizialmente prevista solo per le Province autonome dal d.P.R. n. 279 del 1974.

La mancata adozione delle prescritte intese — che realizzano, come questa Corte ha in più occasioni affermato, il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali rispetto all'esigenza di omogeneità delle discipline concernenti le modalità della specifica tutela del Parco dello Stelvio, coerentemente con la sua configurazione unitaria (v. spec. sentenze n. 302 del 1994; n. 366 del 1992; n. 210 del 1987) — rende pertanto costituzionalmente illegittima la disposizione censurata, nella parte in cui si riferisce anche al territorio provinciale incluso nel Parco nazionale dello Stelvio.

3. — La seconda questione — proposta nei confronti dell'art. 1, terzo comma, dell'impugnata delibera legislativa, che detta norme per la fissazione, da parte della Giunta provinciale, di determinate fasce orarie nelle quali imporre il divieto, tra l'altro, di decollo ed atterraggio di apparecchi a motore nell'aeroporto San Giacomo di Bolzano limitatamente a determinati voli — non è fondata.

La lamentata violazione delle norme che delimitano la potestà legislativa provinciale in questa materia — e segnatamente dell'art. 1 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale) — si basa sulla premessa che l'aeroporto di Bolzano è attualmente di proprietà dello Stato ed è aperto, oltre che al traffico nazionale, anche al traffico turistico internazionale.

L'avviso della provincia autonoma, secondo il quale il ricorrente confonde il problema della proprietà delle infrastrutture aeroportuali esistenti nel territorio della provincia di Bolzano con quello della competenza a disciplinare le attività di volo che ivi si svolgono — anche in considerazione del fatto che l'aeroporto San Giacomo di Bolzano è l'unica infrastruttura aeroportuale rispetto alla quale possono esercitarsi le competenze trasferite alla provincia — non può non essere condiviso.

L'art. 1 del citato d.P.R. n. 527 del 1987 stabilisce, al primo comma, che le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e Bolzano, «con l'osservanza delle norme del presente decreto»; al secondo comma, che sono compresi nella competenza delle province di cui al comma precedente «tutti i servizi di comunicazione e di trasporto di persone e di merci, di linea e non di linea, soggetti a concessione o ad autorizzazione, che si svolgono nell'ambito territoriale delle province di Trento e Bolzano per via terrestre, lacuale, fluviale ... e per via aerea, anche se la parte non prevalente del percorso si svolge nel territorio dell'altra provincia o in quello di altra regione».

L'esercizio di tali competenze non può considerarsi subordinato all'espletamento delle procedure disciplinate dall'art. 7 del d.P.R. n. 527 del 1987, il quale, al primo comma, prevede che «in corrispondenza delle competenze trasferite alle province di Trento e di Bolzano in materia di comunicazioni e trasporti a termini del comma 2 dell'art. 1, le province stesse succedono nell'ambito dei rispettivi territori ... nei beni e nei diritti di natura immobiliare dello Stato», ed al terzo comma precisa che «ai fini del comma 1, per quanto concerne la individuazione dei beni connessi con i servizi di comunicazione aerea si fa riferimento alle determinazioni adottate dal comitato interministeriale previsto dall'art. 15, legge 30 gennaio 1963, n. 141», determinazioni non ancora intervenute al momento dell'instaurazione del presente giudizio.

La giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di chiarire che l'assenza di disponibilità dei beni ben può accompagnarsi alla titolarità di poteri relativi a tali beni (da ultimo, sent. n. 343 del 1995). Nel presente caso, l'appartenenza dell'aeroporto San Giacomo di Bolzano al demanio statale non impedisce all'ente resistente l'esercizio delle competenze attribuitegli dall'art. 1 del d.P.R. n. 527 del 1987, le quali non riguardano la regolamentazione del traffico turistico internazionale.

4. — La terza questione, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, riguarda l'art. 2, terzo comma, della delibera legislativa, denunciato per la «evidente sproporzione tra la messa al bando del volo ultraleggero e la pur prevalente esigenza di ordine sanitario che si vuole soddisfare, ma che può essere garantita con misure più flessibili e graduate».

In riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione è fondata.

Non solo perché sono ipotizzabili, tra le misure idonee a preservare la salute e l'ambiente dall'inquinamento acustico, provvedimenti meno restrittivi, eventualmente non estesi a tutto il territorio provinciale, in armonia con gli strumenti di tutela introdotti dalla recente legislazione ambientale statale (la legge n. 447 del 1995, Legge quadro sull'inquinamento acustico, all'art. 2, secondo comma, mostra di prediligere un sistema graduato e flessibile di misure limitative a tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico; l'art. 11, comma 3, lett. h), della legge n. 394 del 1991, Legge quadro sulle aree protette, vieta nei parchi «il sorvolo di velivoli non autorizzato, salvo quanto definito dalle leggi sulla disciplina del volo»).

Il denunciato comma 3 dell'art. 2 — secondo il quale «i voli con deltaplano a motore e con velivoli ultraleggeri a motore sono vietati su tutto il territorio provinciale» — introduce per una particolare categoria di velivoli un divieto assoluto di volo esteso a tutto il territorio della provincia, laddove, per la generalità dei velivoli interessati dalla disciplina contenuta nell'impugnata delibera, l'art. 1, comma 1, prevede un divieto di decollo, atterraggio e sorvolo limitato alle zone sottoposte a vincolo paesaggistico. La previsione di un divieto assoluto ed incondizionato, esteso all'intero ambito provinciale, limitato alle attività di diporto con deltaplani a motore e velivoli ultraleggeri — indubbiamente bisognose di adeguata regolamentazione — risulta priva di razionale giustificazione ed incoerente con la logica che complessivamente ispira la disciplina elaborata dal legislatore provinciale, la quale ha delineato, al primo comma dell'art. 1, un regime generale basato su divieti di carattere limitato e selettivo, circoscritti alle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, applicabili a tutti gli altri velivoli a motore — dalle potenzialità inquinanti eventualmente più elevate — ad esempio per l'effettuazione di voli turistici, di esercitazione, o pubblicitari.

L'eccezionale possibilità concessa ai sindaci «territorialmente competenti» dal quarto comma dell'art. 2 — sulla quale insiste la difesa dell'ente resistente — di derogare al generale divieto di cui al comma precedente ha un ambito di applicazione limitato, riferendosi esclusivamente a manifestazioni collettive, di tipo sportivo, ricreativo, o di pubblico interesse.

Rimane assorbita ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della provincia autonoma di Bolzano riapprovata il 9 maggio 1996 (Disciplina delle attività di volo a motore ai fini della tutela ambientale), nella parte in cui prevede che i divieti in esso stabiliti si applichino alla parte del territorio provinciale compresa nel Parco nazionale dello Stelvio;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della provincia autonoma di Bolzano riapprovata il 9 maggio 1996 (Disciplina delle attività di volo a motore ai fini della tutela ambientale);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della provincia autonoma di Bolzano riapprovata il 9 maggio 1996 (Disciplina delle attività di volo a motore ai fini della tutela ambientale), sollevata, in riferimento all'art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0912

N. 272

Sentenza 18-25 luglio 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Delitto di truffa militare aggravata - Insussistenza dell'aggravante del danno di rilevante entità - Esclusione della concessione dell'amnistia - Irragionevolezza di una discriminazione fra truffa aggravata e truffa militare aggravata - Illegittimità costituzionale.

[D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, art. 1, comma 1, lett. c), n. 4; legge 11 aprile 1990, n. 73, art. 1, comma 1, lett. c), n. 4].

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia), promosso con ordinanza emessa il 24 settembre 1996 dal tribunale militare di Padova, nel pro-

cedimento penale a carico di La Gioia Domenico, iscritta al n. 1281 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 23 aprile 1997 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso del giudizio a carico di un imputato del reato di truffa militare aggravata, previsto dall'art. 234, secondo comma, del codice penale militare di pace, il Tribunale militare di Padova, con ordinanza emessa il 24 settembre 1996, pervenuta a questa Corte il 4 novembre 1996, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia).

L'autorità remittente, premesso che non ricorrono le condizioni per una sentenza di assoluzione o proscioglimento a norma dell'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., osserva che il reato, pur perfezionato entro il termine di efficacia fissato dal d.P.R. n. 75 del 1990 per l'applicazione dell'amnistia, è tuttavia escluso da essa in quanto, trattandosi di delitto con aggravante ad effetto speciale, punito con la reclusione militare fino a cinque anni, non è compreso nel limite massimo di pena detentiva stabilito in via generale in quattro anni dall'art. 1, comma 1, lett. a), del medesimo d.P.R. n. 75 del 1990.

Infatti — soggiunge il giudice *a quo* — l'art. 4, lett. c), del decreto impone di tenere conto, ai fini della determinazione della pena applicabile, dell'aumento di pena derivante dalla predetta circostanza aggravante ad effetto speciale, mentre non risultano nella specie le attenuanti della modesta entità del danno né dell'avvenuta riparazione del medesimo, né alcuna altra attenuante prevista dall'art. 48 cod. pen. mil. di pace, ricorrendo le quali, a norma dell'art. 4, lett. d), del decreto medesimo, non si sarebbe dovuto tenere conto delle concorrenti aggravanti.

L'autorità remittente osserva che l'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, include tuttavia nell'amnistia il reato di truffa aggravata, previsto dall'art. 640, secondo comma, del codice penale, purché non ulteriormente aggravato ai sensi dell'art. 61, n. 7, dello stesso codice, e senza che a tale fine sia richiesta la sussistenza di circostanze attenuanti.

Realizzerebbe dunque una ingiustificata disparità di trattamento, censurabile in relazione all'art. 3 della Costituzione, la mancata estensione dell'amnistia al reato di truffa militare aggravata, che non sarebbe, secondo il remittente, significativamente diverso dal reato di truffa aggravata di cui al secondo comma dell'art. 640 cod. pen. «per struttura e oggettività giuridica e trattamento sanzionatorio».

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o priva di fondamento, in quanto sembrerebbe analoga a quella già decisa nel senso della manifesta inammissibilità con l'ordinanza n. 298 del 1996.

Considerato in diritto

1. — La questione sollevata investe la disposizione dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia), che include fra i reati per i quali è concessa amnistia, ancorché puniti con pena edittale superiore nel massimo al limite stabilito in via generale dal medesimo art. 1, comma 1, lett. a), il reato di truffa aggravata, previsto e punito dall'art. 640, secondo comma, cod. pen., sempreché non ricorra la circostanza aggravante del danno di rilevante entità. La norma sarebbe costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non estende la concessione dell'amnistia al reato di truffa militare aggravata, previsto e punito dall'art. 234, secondo comma, cod. pen. mil. di pace, che sarebbe oggettivamente simile a quello (comune) di truffa aggravata.

2. — La rilevanza della questione — a differenza di quanto la Corte ebbe a constatare nella specie decisa con l'ordinanza n. 298 del 1996 — sussiste ed è adeguatamente motivata dal remittente: onde non può accogliersi l'eccezione in tal senso sollevata dalla difesa del Presidente del Consiglio, che si richiama, ma impropriamente, a quel precedente.

Il remittente precisa infatti che nel caso ad esso sottoposto non risulta alcuna delle circostanze attenuanti che, pur in concorso con l'aggravante ad effetto speciale prevista dall'art. 234, secondo comma, cod. pen. mil. di pace, imporrebbero un computo della pena tale da ricondurre quest'ultima al di sotto del limite dei quattro anni di reclusione, fissato in via generale per l'applicabilità dell'amnistia: nella specie la pena applicabile, prevista dall'art. 234, secondo comma, cod. pen. mil. di pace, supera detto limite, con conseguente esclusione dall'amnistia, ciò che è appunto oggetto della censura di legittimità costituzionale mossa dal giudice *a quo*.

3. — Nel merito, la questione è fondata.

Che la disposizione impugnata non includa, fra i reati per i quali è concessa l'amnistia, quello di truffa militare aggravata, risulta dal tenore della lett. c) dell'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 75 del 1990, la quale contiene un elenco puntuale e tassativo dei delitti inclusi nell'amnistia benché sia per essi prevista una pena edittale massima superiore al limite di cui alla precedente lett. a) dello stesso art. 1, comma 1: delitti che vengono indicati con la menzione espressa degli «articoli del codice penale» che li prevedono, nonché del relativo *nomen juris*.

Quando perciò il n. 4 della lett. c) menziona il reato previsto dall'art. 640, comma secondo, cod. pen. (truffa), non può ritenersi se non che si sia voluto riferire al delitto contemplato dal codice penale comune, e non anche al pur parallelo reato di truffa militare aggravata previsto dall'art. 234 cod. pen. mil. di pace. Né si potrebbe ipotizzare che il legislatore abbia semplicemente ommesso, per dimenticanza, di menzionare espressamente i reati previsti dal codice militare, ma sottintendendo un riferimento alle norme di questo codice che presentino elementi di parallelismo rispetto a quelle corrispondenti del codice comune: se non altro perché risulta che il legislatore dell'amnistia, quando ha voluto riferirsi alle norme del codice militare, lo ha fatto esplicitamente (cfr. art. 4, comma 1, lett. e), in tema di circostanze attenuanti).

D'altra parte, il carattere tassativo dell'elenco di delitti indicati dall'art. 1, comma 1, lett. c), elenco che ha la funzione di derogare — in ordine ai limiti di pena — a quanto stabilito in via generale dall'art. 1, comma 1, lett. a), estendendo la concessione dell'amnistia a reati che ne sarebbero esclusi in virtù di detto limite generale, impedisce un'applicazione analogica, sia pure in *bonam partem*, della disposizione.

4. — Questa Corte ha costantemente affermato che «competete esclusivamente al legislatore la scelta del criterio di discriminazione tra reati amnestiabili e non» e che «le relative valutazioni di politica criminale non possono essere sindacate, salvo che ricorrano casi in cui la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione» (sentenza n. 214 del 1975; cfr. anche sentenze n. 4 del 1974; n. 59 del 1980; n. 436 del 1987; ordinanza n. 481 del 1991).

Questo criterio va qui ribadito. La natura eccezionale dell'istituto stesso dell'amnistia, che comporta una deroga temporanea al principio dell'eguale efficacia per tutti delle norme penali, fondata su ragioni che debbono esse stesse essere eccezionali, fa sì che le scelte del legislatore circa i reati rispetto ai quali il beneficio viene concesso non possano essere sindacate alla luce di un semplice confronto tra fattispecie fondato sulla rispettiva gravità in astratto, quale espressa dalla commisurazione delle pene previste: ben potendosi ammettere che anche considerazioni legate alla diversità dei beni giuridici tutelati, a situazioni di fatto, alla diffusione dei vari reati, all'allarme sociale che essi suscitano, possano guidare il legislatore nella scelta del criterio di delimitazione dei reati amnestiabili (cfr. sentenza n. 175 del 1971). In presenza di una legittima decisione di concessione dell'amnistia, il principio di eguaglianza — al quale, nel suo aspetto formale, è, come si è detto, lo stesso istituto dell'amnistia a portare in qualche modo una deroga — può operare solo all'interno dell'area circoscritta dalla scelta derogatoria del legislatore, impedendo, nell'ambito di tale area, discriminazioni puramente arbitrarie, non riconducibili ad alcuna *ratio* apprezzabile. Pertanto l'irragionevolezza di una esclusione può essere affermata solo in esito ad un rigoroso scrutinio che consenta di negare l'esistenza di ragioni giustificatrici di essa.

5. — Nella specie, non è dato di rinvenire alcuna *ratio* giustificativa della denunciata discriminazione, ai fini della concessione della amnistia, fra truffa aggravata (art. 640, secondo comma, cod. pen.) e truffa militare aggravata (art. 234, secondo comma, cod. pen. mil. di pace).

Analogamente a ciò che, in altra occasione, constatò la Corte ponendo a raffronto, allo stesso fine, il peculato e il peculato militare (sentenza n. 4 del 1974), tra i due reati in esame sussiste «una sostanziale identità». Identica è infatti, sotto il profilo testuale, la descrizione della fattispecie nelle due norme-base incriminatrici, che identificano la condotta e gli eventi tipici. Identico l'elemento soggettivo doloso. Anche la pena è sostanzialmente la stessa: l'art. 640 cod. pen. aggiunge soltanto alla pena detentiva (reclusione da sei mesi a tre anni, come nell'art. 234 cod. mil.) la pena pecuniaria. La truffa militare si distingue dalla comune unicamente per la qualità del soggetto attivo, che deve essere un militare, e per la qualità del soggetto danneggiato, che deve anch'esso essere un militare (non, si badi, per la qualità del soggetto vittima dell'errore indotto dagli artifici o raggiri, che può essere chiunque, militare o meno).

Anche le ipotesi aggravate previste rispettivamente dal secondo comma dell'art. 640 cod. pen. e dal secondo comma dell'art. 234 cod. mil. sono perfettamente corrispondenti. Identica è la circostanza aggravante prevista dal n. 2 dei rispettivi commi (fatto commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dover eseguire un ordine dell'autorità). Quanto alla circostanza aggravante prevista dal n. 1 dei rispettivi commi, identica è l'ipotesi del fatto commesso col pretesto di fare esonerare qualcuno dal servizio militare; per ciò che riguarda l'ipotesi del fatto commesso a danno dell'amministrazione pubblica (rilevante nella specie), mentre l'art. 640 cod. pen. contempla il danno a carico dello Stato o di qualsiasi altro ente pubblico, l'art. 234 cod. mil., in coerenza con l'elemento richiesto dal primo comma, che cioè il danneggiato sia un militare, contempla specificamente il danno a carico dell'amministrazione militare. L'entità della pena detentiva prevista è la medesima (reclusione, e rispettivamente reclusione militare, da uno a cinque anni), mentre la norma del codice comune aggiunge ad essa la pena della multa, risultando così il reato militare punito meno severamente di quello comune.

In definitiva, nell'ipotesi aggravata che qui interessa, gli unici elementi che differenziano la truffa militare da quella comune (a parte la pena, più grave nel secondo caso) sono la qualità di militare del soggetto attivo e la natura militare dell'amministrazione pubblica danneggiata. Ma nessuno di questi due elementi potrebbe addursi come coerente giustificazione per l'esclusione dall'amnistia, in presenza di una esplicita estensione di questa alla corrispondente fattispecie della truffa aggravata di diritto comune. Non la qualità di militare dell'agente, che non esclude affatto l'applicazione dell'amnistia né ai reati militari rientranti nel limite generale di pena previsto dall'art. 1, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 75 del 1990, né allo stesso reato di truffa aggravata a danno delle amministrazioni non militari dello Stato, punibile a norma dell'art. 640, secondo comma, n. 1, cod. pen. Ma nemmeno, d'altra parte, la qualità militare dell'amministrazione danneggiata, poiché non sono esclusi dall'amnistia i fatti di truffa commessi a danno dell'amministrazione militare da soggetti non militari: senza dire che l'interesse patrimoniale dell'amministrazione militare non si differenzia, sotto il profilo delle esigenze di tutela, da quello delle amministrazioni statali non militari.

6. — In assenza, dunque, di obiettive apprezzabili ragioni che possano giustificare il diverso trattamento delle due figure delittuose ai fini della concessione dell'amnistia, deve ritenersi costituzionalmente illegittima la norma denunciata nella parte in cui omette di prevedere, e quindi esclude, la concessione dell'amnistia per il reato di truffa militare aggravata, alle stesse condizioni e negli stessi limiti con i quali il beneficio è concesso nel caso di truffa aggravata, e quindi «sempre che non ricorra la circostanza aggravante prevista dall'art. 61, n. 7, del codice penale», cioè l'aggravante del danno di rilevante entità.

Una siffatta estensione potrebbe, in astratto, realizzarsi anche in base ad una interpretazione che tenda ad adeguare il contenuto della norma alla Costituzione, eliminando la disparità di trattamento ingiustificata, e dunque in base al criterio della interpretazione conforme a Costituzione. In tal senso, infatti, si è pronunciata la Corte di cassazione, in una sentenza che ha appunto ritenuto applicabile l'amnistia, in base all'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, al delitto di truffa militare aggravata previsto dall'art. 234, secondo comma, cod. pen. mil. di pace (Cass. pen., sez. I, 18 luglio 1994, n. 979).

Nondimeno, al di là degli ostacoli che siffatta esegesi incontra — data la natura, come si è detto, eccezionale e tassativa della elencazione, contenuta nel citato art. 1, comma 1, lett. c), dei reati inclusi nell'amnistia benché puniti con pene superiori al limite stabilito in via generale — la Corte ritiene che ragioni di certezza giuridica, anche in relazione alla estensione degli effetti della pronuncia di incostituzionalità ai giudicati pregressi (art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87) impongano di pervenire all'adeguamento costituzionale della norma attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale.

7. — La dichiarazione di illegittimità va estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, alla disposizione corrispondente della legge di delegazione per la concessione dell'amnistia (art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, della legge 11 aprile 1990, n. 73).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia), nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'amnistia per il delitto di truffa militare aggravata, previsto e punito dall'art. 234, secondo comma, del codice penale militare di pace, sempre che non ricorra la circostanza aggravante prevista dall'art. 61, n. 7, del codice penale;

Dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, della legge 11 aprile 1990, n. 73 (Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia), nella parte in cui non prevede la concessione dell'amnistia per il delitto di truffa militare aggravata, previsto e punito dall'art. 234, secondo comma, del codice penale militare di pace, sempre che non ricorra la circostanza aggravante prevista dall'art. 61, n. 7, del codice penale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0914

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 3 1 0 9 7 *

L. 4.500