

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 novembre 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

•

•

•

•

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 320. Sentenza 16-30 ottobre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Regione Molise - Personale ERSAM - Inquadramento - Servizio comunque prestato - Riconoscimento agli effetti giuridici ed economici della data di entrata in vigore della legge oggetto di censura - Criteri - Irragionevole parificazione di situazioni non omogenee - Irragionevolezza e arbitrarietà del passaggio ad una fascia funzionale superiore in deroga al principio del pubblico concorso e basato sul parametro automatico dell'anzianità di servizio - Illegittimità costituzionale.

(Legge regione Molise riapprovata il 7 maggio 1996, art. 1, commi 1 e 2) Pag. 11

N. 321. Sentenza 16-30 ottobre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale dello Stato - Equo indennizzo per la perdita dell'integrità fisica a seguito di infermità dipendente da causa di servizio - Corresponsione ai familiari eredi del dipendente deceduto - Diritto all'indennizzo e diritto alla pensione privilegiata non sovrapponibili in quanto direttamente riferentisi a soggetti diversi - Non fondatezza.

(D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 68, ottavo comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma) » 14

N. 322. Ordinanza 16-30 ottobre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Inquadramento di imprese ad opera dell'INPS nel settore industriale - Criteri - *Ius superveniens*: legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 234 e art. 2, comma 215 - Esigenza di nuova valutazione circa la rilevanza della questione da parte del giudice rimettente - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(Legge 9 marzo 1989, n. 88, art. 49, terzo comma) » 18

N. 323. Ordinanza 16-30 ottobre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente (Tutela dell') - Rifiuti - Smaltimento - Violazione della normativa in materia - Trattamento sanzionatorio penale - Mancata conversione in legge del decreto-legge oggetto di censura - *Ius superveniens*: d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - Mutamento del quadro normativo - Esigenza di nuova valutazione circa la rilevanza della questione da parte del giudice rimettente - Restituzione degli atti al giudice a quo.

(D.-L. 7 gennaio 1995, n. 3, artt. 1 e seguenti) Pag. 20

N. 324. Ordinanza 16-30 ottobre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Pagamento di somma a titolo di sanzione amministrativa per violazione delle norme in materia - Ricorso al pretore - Potere del giudice dell'opposizione di rideterminare la sanzione amministrativa - Identica questione già decisa dalla Corte con sentenza n. 366/1994 e ordinanza n. 268/1996 nel senso che anche nel caso in cui il giudice respinga l'opposizione questi non è vincolato da alcun limite per la determinazione della sanzione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia - Manifesta infondatezza.

(D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204).

(Cost., artt. 2, 3, 24 e 113) » 22

N. 325. Ordinanza 16-30 ottobre 1997.

Giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Costituzione della Repubblica Italiana - Tribunale di Pesaro e Camera dei deputati - Procedimento penale a carico di Gaspare Nuccio imputato del reato di cui all'art. 326 c.p. - Legittimazione delle parti nel conflitto di attribuzione - Ammissibilità.

» 24

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 1997 (del presidente della regione siciliana).

Regione - Conferenza Stato-Regione - Unificazione con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, province, comuni e comunità montane - Lesione delle competenze e dell'autonomia della regione siciliana, con riguardo, in particolare, alle funzioni attribuite all'Assemblea regionale, al presidente e agli assessori regionali - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale n. 343/1991 e n. 87/1996.

(D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, artt. 1, 2, 8, commi 1 e 4, e 9).

(Statuto regione Sicilia, artt. 14, 15, 17 e 20) » 27

- N. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 1997 (regione della regione Puglia).

Regione - Conferenza Stato-Regione - Individuazione di compiti e disposizioni circa le intese - Unificazione con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per quanto concerne le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, province e comuni - Determinazione delle modalità di convocazione e delle funzioni di tale organo - Eccesso di delega - Lesione dei principi posti a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo - Incidenza sulle competenze e sull'autonomia delle regioni - Violazioni del principio di leale cooperazione.

(D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, artt. 2, 3, 8 e 9).

(Cost., artt. 5, 76, 97, 115, 117 e 118; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 9; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616)

Pag. 31

- N. 751. Ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Tivoli, del 16 luglio 1997.

Paesaggio (Tutela del) - Realizzazione di opere in zone assoggettate a vincolo paesaggistico senza autorizzazione - Lamentata individuazione delle aree protette in via legislativa e per categorie anziché con provvedimenti amministrativi e nelle forme del «giusto procedimento» - Asserita indeterminatezza della condotta vietata nonché della sanzione da applicare - Lesione del principio di legalità - Incidenza sul diritto di proprietà.

(Legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-sexies).

(Cost., artt. 9, 25, comma secondo, 27 e 42)

» 35

- N. 752. Ordinanza del giudice unico presso il tribunale Saluzzo del 3 luglio 1997.

Processo civile - Procedimento d'ingiunzione - Provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto - Mancata previsione della revoca - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al debitore, convenuto in un giudizio ordinario di cognizione - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.C. art. 649).

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

» 36

- N. 753. Ordinanza del pretore di Bologna del 21 agosto 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Contributi I.N.P.S. indebitamente versati dalle imprese artigiane - Prevista restituzione agli assicurati o ai loro aventi causa con esclusione, eccetto il caso di dolo dell'ente, degli interessi anche in caso di colpevole ritardo nella restituzione - Irragionevole deroga del principio della produttività di interessi dei crediti previdenziali e dei crediti in generale.

(Legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 12).

(Cost., art. 3)

» 39

N. 754. Ordinanza del giudice istruttore del tribunale di Roma del 1° luglio 1997.

Processo civile - Terzo chiamato in causa - Proposizione da parte di questo, di domande riconvenzionali nei confronti delle parti originarie del giudizio - Possibilità di costituzione in causa al di fuori del termine di giorni 20 dall'udienza fissata dal giudice istruttore - Mancata incidenza sulle decadenze stabilite dalla legge - Violazione del principio di eguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa.

(C.P.C., art. 271).

(Cost., artt. 3 e 24) Pag. 43

N. 755. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Avezzano del 4 agosto 1997.

Processo penale - Richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero per intervenuta estinzione del reato - Emissione di decreto di archiviazione da parte del giudice - Possibilità di dichiarare con tale decreto la falsità di un atto o di un documento - Mancata previsione - Omessa previsione altresì di autonoma impugnabilità di tale pronuncia sulla falsità - Disparità di trattamento tra persone offese dal reato - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di indipendenza del giudice.

(C.P.P. 1988, art. 409, commi 1 e 6).

(Cost., artt. 3, 97, comma primo e 111) » 48

N. 756. Ordinanza del tribunale di Reggio Calabria del 22 novembre 1996.

Misure cautelari personali - Custodia cautelare in carcere - Termini di durata massima - Superamento del doppio del termine di fase nella ipotesi di regressione del procedimento - Mancata previsione di perdita di efficacia della misura - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista dall'art. 304, comma 6, cod. proc. pen., circa la sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare.

(C.P.P. 1988, art. 303, comma 4).

(Cost., art. 3) » 51

N. 757. Ordinanza del tribunale di sorveglianza di Napoli del 17 luglio 1997.

Ordinamento penitenziario - Detenuti per determinati delitti (art. 4-bis legge n. 354/1975) - Facoltà del Ministro di grazia e giustizia di sospendere per motivi di ordine e di sicurezza l'applicazione del regime carcerario ordinario e di sostituirlo con un regime particolarmente restrittivo - Dedotta mancata previsione di limiti temporali, data la possibilità di proroghe ripetute - Lamentata elaborazione di una specifica categoria di detenuti «predeterminati per dettato normativo», sottoposti a regime diverso da quello riservato ai detenuti in regime ordinario - Irragionevole disparità di trattamento - Incidenza sulla funzione rieducativa della pena - Violazione dei principi di legalità, di difesa e di inviolabilità della libertà personale - Pregiudizio per la tutela giurisdizionale contro gli atti della p.a.

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, comma secondo e successive modifiche).

(Cost., artt. 3, 13, 24, 25, 27 e 113) » 54

- N. 758. Ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Puglia, dell'11 aprile 1996.

Poste e telecomunicazioni - Ente Poste italiane - Controversie in materia di contabilità pubblica - Devoluzione alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria - Violazione del principio di eguaglianza sostanziale - Incidenza sulle attribuzioni della Corte dei conti.

(D.-L. 1° dicembre 1993, n. 487, art. 10).

(Cost., artt. 103, comma secondo, 3, comma secondo) Pag. 60

- N. 759. Ordinanza della pretura di Foggia, sezione distaccata di Orta Nova, del 30 luglio 1997.

Ordinamento giudiziario - Delegati del procuratore della Repubblica presso la pretura (uditori giudiziari, vice procuratori onorari, ufficiali di polizia giudiziaria) - Possibilità di svolgere le funzioni di pubblico ministero nelle udienze in camera di consiglio, con particolare riguardo alle udienze camerali di esecuzione penale - Mancata previsione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i vice pretori onorari - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, artt. 71 e 72).

(Cost., artt. 3 e 97) » 64

- N. 760. Ordinanza della pretura di Foggia, sezione distaccata di Orta Nova, del 30 luglio 1997.

Ordinamento giudiziario - Delegati del procuratore della Repubblica presso la pretura (uditori giudiziari, vice procuratori onorari, ufficiali di polizia giudiziaria) - Possibilità di svolgere le funzioni di pubblico ministero nelle udienze in camera di consiglio, con particolare riguardo alle udienze camerali di esecuzione penale - Mancata previsione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i vice pretori onorari - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, artt. 71 e 72).

(Cost., artt. 3 e 97) » 66

- N. 761. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 22 aprile 1997.

Notificazione - Notificazioni a mezzo posta (nella specie di decreto ingiuntivo) - Avviso di deposito del piego presso un pubblico ufficio e restituzione al mittente per mancato ritiro decorsi dieci giorni dal deposito - Possibilità per il destinatario di conoscere natura, contenuto e provenienza dell'atto notificatogli - Preclusione - Incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 20 novembre 1982, n. 890, art. 8, commi 2 e 3).

(Cost., art. 24, comma secondo) » 67

N. 762. Ordinanza del tribunale di sorveglianza di Torino dell'8 luglio 1997.

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione concesse in caso di sottoposizione allo speciale programma di protezione previsto per i collaboratori di giustizia - Revoca delle misure stesse nell'ipotesi di cessazione del programma di protezione anche per cause indipendenti dalla condotta del collaboratore di giustizia in assenza delle ordinarie condizioni di ammissibilità (limiti di pena inferiori a tre anni di reclusione) - Incidenza sul principio di uguaglianza, di imposizione per legge della misura restrittiva della libertà personale e di rieducazione del condannato.

(D.-L. 15 gennaio 1991, n. 8, art. 13-ter, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82).

(Cost., artt. 3, 13, comma secondo, 27, comma terzo)

Pag. 69

N. 763. Ordinanza del tribunale di Genova sezione per il riesame del 18 luglio 1997.

Processo penale - Sequestro da parte di pubblico ministero di appunti redatti dall'imputato finalizzati alla difesa dello stesso - Mancata previsione di divieto - Disparità di trattamento rispetto al previsto divieto di sequestro di carte e documenti relativi all'oggetto della difesa presso il difensore - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 103, comma 6).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 73

N. 764. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 9 dicembre 1996.

Previdenza e assistenza sociale - Ente nazionale previdenza e assistenza medici (E.N.P.A.M.) - Privatizzazione disposta con legge di delega - Conseguente modifica dello statuto di detto ente mediante la costituzione del Consiglio nazionale dei presidenti degli ordini, quale nuovo organo consultivo, e il mutamento della composizione dell'organo deliberativo, Consiglio generale (già Consiglio nazionale), costituito in massima parte da membri eletti direttamente dagli iscritti anziché dai presidenti degli ordini provinciali come il precedente Consiglio nazionale - Violazione del principio contenuto nella legge di delega circa la salvezza dei criteri di composizione degli organi collegiali - Eccesso di delega.

(D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, art. 1, comma 4, lett. «A»).

(Cost., art. 76 e 77)

» 74

N. 765. Ordinanza del giudice dell'esecuzione presso il tribunale di Busto Arsizio del 25 luglio 1997.

Esecuzione forzata - Esecuzione immobiliare - Ricorso dei creditori pignoranti per la vendita dell'immobile pignorato - Previsione, ai fini della procedibilità del ricorso, della certificazione esclusivamente ad opera delle conservatorie dei registri immobiliari relative alle trascrizioni ed iscrizioni presenti sul bene al momento della notifica dell'atto di pignoramento - Conseguente improcedibilità dell'esecuzione in caso di impossibilità delle conservatorie di eseguire le certificazioni stesse - Incidenza sul diritto di azione in giudizio dei creditori pignoranti e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(C.P.C., art. 567, comma secondo).

(Cost., artt. 24 e 97)

» 77

N. 766. Ordinanza della pretura di Macerata, sezione distaccata di Recanati, dell'11 settembre 1997.

Circolazione stradale - Violazioni punibili con sanzione amministrativa pecuniaria - Responsabilità in solido del proprietario del veicolo con l'autore della violazione, per il pagamento della somma dovuta - Esclusione di tale responsabilità, in caso di inosservanza da parte del conducente non proprietario, dell'invito ad esibire la patente di guida - Mancata previsione - Lesione del principio di eguaglianza - Violazione del principio della personalità della responsabilità penale.

[D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 385, art. 196, comma 1, *recte*: Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)].

(Cost., artt. 3 e 27)

Pag. 78

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 320

Sentenza 16-30 ottobre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Regione Molise - Personale ERSAM - Inquadramento - Servizio comunque prestato - Riconoscimento agli effetti giuridici ed economici della data di entrata in vigore della legge oggetto di censura - Criteri - Irragionevole parificazione di situazioni non omogenee - Irragionevolezza e arbitrarietà del passaggio ad una fascia funzionale superiore in deroga al principio del pubblico concorso e basato sul parametro automatico dell'anzianità di servizio - Illegittimità costituzionale.

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

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. 1, commi 1 e 2, della legge della regione Molise, riapprovata il 7 maggio 1996, recante «Disposizioni integrative della legge regionale 9 novembre 1977, n. 40», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 7 giugno 1996 depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 1996;

Udito nell'udienza pubblica del 17 giugno 1997 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Udito l'Avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza per il ricorrente.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 7 giugno 1996 e depositato il 17 giugno 1996, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato, in via principale, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione ed agli artt. 8, 30, 31 e 36 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della regione Molise recante «Disposizioni integrative della legge regionale 9 novembre 1977, n. 40», approvata il 12 dicembre 1995 e riapprovata il 7 maggio 1996, a seguito di rinvio governativo.

2. — L'autorità ricorrente premette che il primo comma della norma impugnata, sul dichiarato intento di porre rimedio a situazioni di ingiustizia sostanziale che si sarebbero determinate in danno di alcuni dipendenti dell'Ente regionale di sviluppo agricolo (di seguito: Ersam), già inquadrati ai sensi degli artt. 26 e 27 della legge

regionale n. 40 del 1977, prevede il riconoscimento del «servizio comunque prestato» anteriormente all'inquadramento dal personale in attività alla data del 17 novembre 1977, per un periodo continuativo superiore a tre mesi, anche se espletato alle dipendenze dello Stato o di altri enti pubblici.

Il secondo comma dispone, altresì, l'inquadramento nell'ottavo livello funzionale dei dipendenti dell'Ersam in possesso del diploma di laurea e di un'anzianità di almeno dieci anni in carriera non inferiore a quella di concetto, qualora non abbiano beneficiato di alcuna progressione in forza di precedenti norme regionali.

3. — Il Governo osserva che la dedotta finalità perequativa è perseguita in modo indifferenziato nei confronti di un'intera categoria di dipendenti, al cui interno le diverse condizioni giuridiche del servizio pre-ruolo impongono, invece, una distinzione, alla stregua di fondamentali e risalenti principi in materia di pubblico impiego e della regola di buon andamento della pubblica amministrazione.

Il primo comma della norma impugnata, secondo il ricorrente, violerebbe gli artt. 97 e 117 della Costituzione, in quanto non tiene conto della diversità delle situazioni disciplinate; prevede una generalizzata ed uniforme ricostruzione d'anzianità; omette di valorizzare le connotazioni giuridiche e di fatto del servizio pre-ruolo del personale inquadrato *ex lege* n. 40 del 1977, dalla provenienza più varia e con diverso *status*; unifica, al fine del riconoscimento dell'anzianità pregressa, servizi della più varia natura, non distinguendo secondo siano stati espletati nell'ambito di un rapporto di tirocinio, ovvero in virtù di incarichi di assistenza tecnica ed amministrativa o, ancora, in base agli altri titoli considerati nell'art. 26 della legge regionale n. 40 del 1977.

4. — La norma impugnata, ad avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri, si porrebbe, altresì in contrasto con il decreto legislativo n. 29 del 1993, che reca principi fondamentali in materia di organizzazione degli uffici e di rapporto di pubblico impiego. In particolare, violerebbe gli artt. 30, 31 e 36, i quali stabiliscono, rispettivamente, che le pubbliche amministrazioni devono provvedere alla definizione delle piante organiche secondo un criterio di ottimale distribuzione delle risorse, allo scopo di razionalizzare le funzioni dirigenziali, anche attraverso la riduzione delle relative dotazioni, e che dette funzioni sono conferibili solo attraverso meccanismi tipizzati di selezione (concorso pubblico; corso-concorso; prove attitudinali), onde consentire l'accertamento della professionalità.

Il secondo comma della disposizione, prevedendo l'inquadramento automatico all'ottavo livello (dirigenziale) dei dipendenti Ersam che abbiano un'anzianità decennale, parimenti violerebbe siffatti principi, ponendosi altresì in contrasto con gli artt. 97 e 117 della Costituzione. L'indiscriminata progressione, disposta sulla base del solo possesso del diploma di laurea e dell'anzianità, lederebbe, infatti, il principio di buon andamento dell'amministrazione.

La finalità perequativa, evocata nella Relazione di accompagnamento del testo regionale, pur se espressiva di un'esigenza di giustizia sostanziale, poiché non tiene conto — secondo il ricorrente — della diversità delle situazioni disciplinate, dovrebbe comunque considerarsi recessiva rispetto alla finalità della migliore organizzazione dell'apparato amministrativo.

5. — La regione Molise non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale, promossa con il ricorso indicato in epigrafe, investe l'art. 1, commi 1 e 2, della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale del Molise il 12 dicembre 1995 e, a seguito del rinvio governativo, riapprovata dallo stesso Consiglio il 7 maggio 1996.

Il primo comma della disposizione impugnata stabilisce che al personale dell'Ersam, inquadrato per effetto della legge regionale 9 novembre 1977, n. 40, «il servizio comunque prestato», ai sensi dell'art. 26 della stessa legge, «... è interamente riconosciuto agli effetti giuridici» dal 1° gennaio 1988 ed a quelli economici dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di censura. Inoltre, la stessa norma riconosce «ai fini giuridici», e sempre con decorrenza 1° gennaio 1988, anche il «servizio precedentemente prestato presso lo Stato o altri Enti pubblici».

Il secondo comma della disposizione impugnata stabilisce che il suddetto personale, in possesso del diploma di laurea e «con anzianità di servizio di anni dieci nella carriera non inferiore a quella di concetto, che non ha beneficiato di alcun passaggio di livello ai sensi delle precedenti leggi regionali», è inquadrato nel livello funzionale ottavo, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

Secondo il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, la norma impugnata si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 97 della Costituzione. Infatti, la generalizzata ed uniforme ricostruzione dell'anzianità di servizio, disposta senza tenere conto della diversa natura giuridica dei rapporti di lavoro preesistenti all'inquadramento in ruolo, nonché l'automatico reinquadramento all'ottavo livello del personale, con laurea ed anzianità di servizio in carriera, non inferiore a quella di concetto, di almeno dieci anni, violerebbero il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Il secondo comma della disposizione impugnata contrasterebbe altresì, oltre che con l'art. 97, anche con l'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 8, 30, 31 e 36 del decreto legislativo n. 29 del 1993, considerati quali norme di riforma economico-sociale, in quanto dispone la progressione del personale ad un livello di inquadramento superiore, in mancanza della previa definizione della pianta organica ed in difetto di ogni meccanismo selettivo idoneo a garantire l'accertamento della professionalità dei dipendenti ed il possesso dei requisiti richiesti per l'esercizio delle mansioni superiori.

2. — La questione è fondata.

Va premesso che, in generale, nelle scelte relative alla costituzione e all'organizzazione dei pubblici uffici, secondo il costante indirizzo di questa Corte spetta al legislatore, statale e regionale, un ampio spazio di discrezionalità, peraltro da esercitare in conformità ai principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione e restando naturalmente salvo il sindacato di costituzionalità su questo margine di apprezzamento, sotto i profili della ragionevolezza e della non arbitrarietà delle scelte (tra le più recenti: sentenze n. 153 e n. 59 del 1997). In particolare, l'orientamento di questa Corte è costante nel negare forme di omologazione o di assimilazione tra il rapporto di pubblico impiego di ruolo e quello non di ruolo (sentenza n. 52 del 1981), in considerazione delle differenze di presupposti e di disciplina giuridica (sentenza n. 212 del 1983). Tale assimilazione è ancor più decisamente esclusa con riguardo a dipendenti titolari di un rapporto di pubblico impiego e a coloro che svolgono invece la loro attività in favore dell'ente pubblico, in base a rapporti di diversa natura giuridica.

Ciò premesso, appare dunque in contrasto con i principi dell'art. 97 della Costituzione l'art. 1, comma 1, della legge regionale in esame, che appunto disponendo il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, con decorrenza da esso stabilita, del «servizio comunque prestato» anteriormente all'inquadramento in ruolo e sulla base di rapporti giuridici della più varia natura, finisce con lo stabilire una equiparazione arbitraria ed irragionevole di situazioni disomogenee. La giurisprudenza di questa Corte è infatti ferma nel ritenere contrastante con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione la norma che consente il riconoscimento, agli effetti economici, del servizio prestato sulla base di un rapporto di lavoro a tempo determinato (sentenza n. 380 del 1990), ovvero che equipara, a tutti gli effetti, il servizio comunque prestato a quello espletato nell'ambito del rapporto di pubblico impiego di ruolo, estendendo al primo il regime giuridico proprio del secondo. La disposizione che ha tale contenuto, infatti, non solo parifica irragionevolmente situazioni non omogenee, ma si risolve in un ingiustificato privilegio, suscettibile anche di compromettere la posizione di coloro che siano stati sin dall'origine assunti a seguito di regolare concorso pubblico (sentenza n. 59 del 1996).

3. — È altresì fondata la censura che investe l'art. 1, comma 2 della legge regionale in esame, in quanto tale norma, che prevede un inquadramento automatico nel superiore livello funzionale ottavo per i dipendenti che abbiano diploma di laurea e anzianità di servizio di almeno dieci anni, viola l'art. 97 della Costituzione.

Il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta infatti l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso (*ex plurimis*: sentenze n. 528 del 1995, n. 313 del 1994). Il legislatore regionale, peraltro, nell'esercizio della sua discrezionalità, può ragionevolmente derogare a tale regola, in presenza però di peculiari situazioni giustificatrici e con il limite della necessità di garantire il buon andamento dell'amministrazione pubblica. È pertanto irragionevole ed arbitrario il passaggio ad una fascia funzionale superiore, in deroga al principio del pubblico concorso, basato sul parametro automatico dell'anzianità di servizio, senza alcun altro criterio di selezione — tale non potendosi considerare la laurea, priva di qualsiasi riferimento all'area professionale nonché al periodo di conseguimento, — in particolare, senza una valutazione congrua e razionale dell'attività pregressa del dipendente, diretta ad accertare che egli sia in possesso dei requisiti necessari (*ex plurimis*: sentenza n. 161 del 1990).

Nel quadro di tali principi, la norma in esame, che non prevede alcun criterio selettivo, funzionale alla congrua e razionale valutazione dell'attività pregressa al fine di accertare il possesso in ciascuno dei dipendenti dei requisiti necessari per l'espletamento delle mansioni superiori, è irragionevole e contrastante con i principi dell'art. 97 della Costituzione.

4. — L'accoglimento della questione per i motivi esposti assorbe gli altri profili sotto i quali la questione stessa è stata dedotta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della regione Molise riapprovata il 7 maggio 1996 (Disposizioni integrative della legge regionale 9 novembre 1977 n. 40).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 ottobre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CAPOTOSTI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 ottobre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C1228

N. 321

Sentenza 16-30 ottobre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale dello Stato - Equo indennizzo per la perdita dell'integrità fisica a seguito di infermità dipendente da causa di servizio - Corresponsione ai familiari eredi del dipendente deceduto - Diritto all'indennizzo e diritto alla pensione privilegiata non sovrapponibili in quanto direttamente riferentisi a soggetti diversi - Non fondatezza.

(D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 68, ottavo comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma).

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. 68, ottavo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 22 marzo 1996 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dall'Azienda unità locale socio-sanitaria n. 19 (ora 15) del Veneto contro Lia Pistore ved. Tosto, iscritta al n. 948 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda unità locale socio-sanitaria n. 15 del Veneto e di Lia Pistore ved. Tosto nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi gli avvocati Luigi Manzi per l'Azienda unità locale socio-sanitaria n. 15 del Veneto, Giuseppe Cultrera per Lia Pistore ved. Tosto e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 22 marzo 1996 nel corso di un giudizio promosso dalla vedova di un medico, dipendente di una unità sanitaria locale, per ottenere l'equo indennizzo per la morte del coniuge dovuta a causa di servizio, il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, ottavo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nella parte in cui prevede l'equo indennizzo a favore dei familiari superstiti, o degli eredi, dell'impiegato deceduto per causa di servizio, in seguito ad un evento dal quale sia conseguita la morte senza soluzione di continuità con l'evento menomante.

Il Consiglio di Stato precisa che la disposizione denunciata si applica non solo agli impiegati statali, ma anche ai dipendenti delle unità sanitarie locali, giacché la disciplina del loro stato giuridico prevede che in materia di infermità dipendenti da causa di servizio e per gli accertamenti relativi operano le norme in vigore per i dipendenti civili dello Stato (art. 48 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761), le quali regolano le modalità e le procedure di concessione dell'equo indennizzo, la cui misura è invece stabilita dall'accordo nazionale unico, stipulato con le organizzazioni sindacali del comparto (art. 30 dello stesso d.P.R. n. 761 del 1979).

Il giudice rimettente ricorda che l'istituto dell'equo indennizzo ha avuto origine dall'evoluzione della disciplina della risarcibilità del danno alla persona, subito dal pubblico impiegato a causa dell'esercizio delle sue funzioni. Inizialmente l'impiegato statale, divenuto inabile a prestare servizio per le ferite riportate o per le infermità contratte a cagione dell'esercizio delle sue funzioni, aveva esclusivamente diritto ad essere collocato a riposo ed a conseguire la pensione privilegiata, qualunque fosse la sua età e la durata del servizio, senza percepire altro risarcimento (secondo la disciplina degli artt. 16 e ss. e 100 e ss. del testo unico delle pensioni civili e militari approvato con r.d. 21 febbraio 1895, n. 70 e dell'art. 1 del r.d.-l. 6 febbraio 1936, n. 313, convertito nella legge 28 maggio 1936, n. 1126).

Le norme che escludevano ogni risarcimento, o rendevano meramente apparente l'indennizzo, per eventi lesivi di cui l'impiegato fosse stato vittima, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, in riferimento agli artt. 3 e 28 della Costituzione (sentenza n. 1 del 1962), perché esoneravano da responsabilità la pubblica amministrazione e determinavano una disparità di trattamento tra il privato che fosse vittima di un fatto colposo imputabile all'amministrazione ed il dipendente statale vittima dello stesso fatto.

Ma già l'art. 68 dello statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. n. 3 del 1957) aveva introdotto l'equo indennizzo per la perdita dell'integrità fisica eventualmente subita dall'impiegato, quando l'infermità sia riconosciuta dipendente da causa di servizio. Tale indennizzo che per un verso include anche le menomazioni non imputabili a responsabilità dell'amministrazione e, per altro verso, non esclude che si possa chiedere il risarcimento dei danni dovuti a colpa dell'amministrazione coprirebbe rischi corrispondenti a quelli ai quali, nel settore privato, si riferisce l'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Il giudice rimettente sottolinea che l'equo indennizzo costituisce il ristoro di una inabilità parziale, compatibile con il servizio, e quindi un diritto proprio dell'impiegato. La corresponsione dell'indennizzo ai superstiti, quando la conseguenza dell'evento lesivo sia la morte del dipendente statale, non è prevista espressamente. Tuttavia l'interpretazione giurisprudenziale consolidata e la costante prassi amministrativa ritengono l'equo indennizzo dovuto anche per l'evento mortale, che segua senza soluzione di continuità alla menomazione, considerando la morte come perdita dell'integrità fisica nel massimo grado.

Il cumulo tra equo indennizzo e pensione privilegiata per i superstiti determinerebbe, in violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, una irragionevole disparità di trattamento con i lavoratori privati, nei cui confronti non è ammesso il cumulo tra pensione privilegiata e rendita per l'infortunio sul lavoro (art. 12 della legge 21 luglio 1965, n. 903). L'ingiustificato privilegio per i superstiti dei pubblici dipendenti sarebbe aggravato dall'interpretazione giurisprudenziale che esclude, per essi, la riduzione dell'equo indennizzo prevista, invece, quando la pensione privilegiata venga attribuita direttamente al dipendente (art. 50 del d.P.R. 3 maggio 1957, n. 686).

La disciplina denunciata contrasterebbe anche con l'art. 38, secondo comma, della Costituzione. Ad avviso del giudice rimettente la garanzia, per i lavoratori, del diritto a mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia o invalidità, può essere violata anche «per eccesso», quando in capo ad uno stesso soggetto e per uno stesso evento si cumulano più trattamenti concepiti in funzione della copertura di rischi diversi. Tale cumulo determinerebbe, inoltre, un maggior onere per le finanze pubbliche, che, in presenza di risorse necessariamente limitate, sottrarrebbe i mezzi finanziari per l'adeguata copertura di analoghi rischi di altri soggetti.

2. — Si è costituita dinanzi alla Corte la ricorrente nel giudizio principale, per chiedere che la questione sia dichiarata non fondata, sottolineando, in particolare, che equo indennizzo e pensione privilegiata rispondono a finalità diverse. Il primo sarebbe diretto a riparare il danno prodotto da una menomazione fisica, dipendente da causa di servizio, nell'ulteriore vita di relazione del pubblico impiegato, indipendentemente dalla continuazione del rapporto di servizio. La pensione, invece, avrebbe sempre carattere retributivo, venendo corrisposta per il servizio prestato. Il danno cui fa fronte l'equo indennizzo non verrebbe riparato dalla pensione privilegiata, caratterizzata dall'essere liquidata nella misura massima quando il servizio prestato dia già titolo, come nel caso oggetto del giudizio, alla pensione ordinaria nella misura massima. Non si potrebbe, quindi, affermare che la pensione copra lo stesso rischio dell'equo indennizzo.

3. — Si è costituita in giudizio anche l'Azienda unità locale socio-sanitaria n. 15 del Veneto (Cittadella-Padova), parte già costituita nel giudizio principale, aderendo alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di remissione e sostenendo, nell'atto di costituzione ed in una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

In particolare il diritto all'equo indennizzo compenserebbe la menomazione dell'integrità fisica subita dal dipendente a causa del servizio e non potrebbe sorgere, quindi, a titolo originario in capo agli eredi, i quali potrebbero pretendere la corresponsione solo se il diritto facesse parte del patrimonio del dipendente deceduto. Sarebbe, quindi, dubbia la stessa configurabilità dell'indennizzo, quando non intercorra un apprezzabile intervallo temporale tra la lesione o la menomazione e la morte. In ogni caso, attribuire tale indennizzo anche ai superstiti dell'impiegato deceduto sarebbe privo di razionale giustificazione e determinerebbe una situazione di privilegio per gli eredi dei pubblici dipendenti, rispetto agli altri cittadini cui non è riconosciuto lo stesso vantaggio. La duplicità di prestazioni, per il medesimo evento, finirebbe anche con il sottrarre risorse finanziarie pubbliche, necessarie per la copertura dei medesimi rischi di altri soggetti.

4. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Ad avviso dell'Avvocatura non sarebbe possibile alcuna valutazione dell'asserita violazione del principio di eguaglianza, giacché l'ordinanza di remissione non ha indicato la normativa da assumere come elemento di comparazione.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 38 della Costituzione, la corresponsione di una equa indennità ai superstiti in caso di decesso del dipendente costituirebbe la logica e naturale estensione all'intero nucleo familiare del principio di solidarietà posto a base della previdenza sociale.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale riguarda la disciplina dell'equo indennizzo per la perdita dell'integrità fisica eventualmente subita dall'impiegato dello Stato a seguito di infermità dipendenti da causa di servizio. Il Consiglio di Stato considera l'art. 68, ottavo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), che disciplina questo istituto, da applicare anche ai dipendenti delle unità sanitarie locali, per effetto del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), che rinvia alle norme vigenti per i dipendenti dello Stato in materia di infermità dipendenti da causa di servizio e per la concessione dell'equo indennizzo (artt. 48 e 49).

Lo stesso giudice ritiene che l'equo indennizzo, espressamente previsto solo per le menomazioni dell'integrità fisica, comprenda anche l'evento mortale che segua senza soluzione di continuità alla menomazione stessa, giacché l'interpretazione giurisprudenziale da tempo consolidata e la costante prassi amministrativa — che il giudice

rimettente, pur manifestando riserve, ritiene di non poter contrastare — considerano la morte come perdita dell'integrità fisica in massimo grado. In caso di morte l'equo indennizzo verrebbe a cumularsi, in capo ai familiari superstiti dell'impiegato deceduto per causa di servizio, con la pensione privilegiata che sarebbe dovuta per il medesimo evento, sicché si determinerebbe:

a) la violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, perché la corresponsione dell'equo indennizzo rappresenterebbe un irragionevole privilegio ed una disparità di trattamento in favore dei pubblici dipendenti rispetto ai lavoratori del settore privato, per i quali sarebbe vietato il cumulo tra rendita per infortunio sul lavoro e pensione privilegiata;

b) la violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, perché la protezione accordata con l'equo indennizzo eccederebbe la necessità di copertura del rischio protetto, attribuendo per un medesimo evento ed in capo allo stesso soggetto più prestazioni a carico delle finanze pubbliche, con la conseguenza che, essendo limitate le risorse disponibili, potrebbero non essere adeguatamente coperti i medesimi rischi per altri soggetti.

2. — La questione, nei termini in cui è stata proposta, non è fondata.

Il dubbio di legittimità costituzionale riguarda esclusivamente la corresponsione dell'equo indennizzo ai familiari, eredi del dipendente pubblico deceduto a seguito di infortunio derivante da causa di servizio, ai quali sia attribuita anche la pensione privilegiata di reversibilità; non si estende, quindi, alla mancata previsione della riduzione dell'ammontare dell'indennizzo, effettuata invece quando al dipendente infortunato sia corrisposta la pensione privilegiata.

3. — Il diritto all'equo indennizzo per la menomazione dell'integrità fisica viene riconosciuto anche in caso di morte, considerando che la menomazione non è necessariamente correlata alla capacità lavorativa e che il diritto all'indennizzo, dovuto per legge, sorge nel momento stesso in cui si manifesta la perdita dell'integrità fisica; momento che necessariamente precede la morte dell'infortunato, giacché il decesso presuppone l'infermità, anche se lo stato patologico possa essere di brevissima durata.

Questa ricostruzione della disciplina — operata dalla giurisprudenza, seguita dalla prassi amministrativa e non contraddetta dall'ordinanza di rimessione — offre il contenuto prescrittivo della disposizione denunciata, quale è effettivamente applicata ed operante. In coerenza con questa ricostruzione si afferma che il diritto all'equo indennizzo precede la morte ed appartiene alla sfera patrimoniale dell'infortunato; da questi è acquisito in vita ed è trasmesso agli eredi, ai quali spetta per diritto di successione e non come diritto proprio.

Muovendo in questo contesto normativo ed interpretativo, fatto proprio anche dal giudice rimettente, l'indennizzo, non privo di connotazioni equitative oltre che risarcitorie, rimane temporalmente e concettualmente collegato ad un evento lesivo distinto dalla morte e ad uno stato patologico che la precede. L'attribuzione patrimoniale riguarda, quindi, direttamente l'impiegato che ha subito la menomazione così indennizzata, anche se, a seguito della morte, l'importo dell'indennizzo venga corrisposto agli eredi.

Sulla base di questa premessa interpretativa, diritto all'indennizzo e diritto alla pensione privilegiata, nonostante la immediata successione temporale dei rispettivi momenti genetici, non si sovrappongono e sorgono, anzi, direttamente in capo a soggetti diversi.

Difatti la pensione di reversibilità, quando ricorrano le condizioni per la sua concessione, è un diritto proprio del coniuge o degli altri congiunti che ne abbiano titolo. Sicché, seguendo la interpretazione della disciplina dalla quale muove l'ordinanza di rimessione, è da distinguere l'indennizzo, dovuto al dipendente e corrisposto ai suoi eredi, dalla pensione privilegiata, che è diritto proprio del coniuge o degli altri aventi titolo. In questa prospettiva le due prestazioni sono diverse e non determinano una irragionevole duplicazione di attribuzioni patrimoniali in capo al medesimo soggetto e per il medesimo evento.

La duplicità di prestazioni non consente neppure di ritenere che sussista la denunciata disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati. Le analoghe finalità di protezione dei lavoratori in caso di infortunio, malattia ed invalidità sono perseguite, nell'ambito dei due settori, con sistemi di garanzia che danno corpo a differenti discipline degli indennizzi per le menomazioni dell'integrità fisica o per l'invalidità permanente. La comparazione tra le discipline non può essere fatta prendendo in considerazione uno solo degli elementi che concorrono a differenziare i due diversi sistemi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, ottavo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 ottobre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CAPOTOSTI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 ottobre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C1229

N. 322

Ordinanza 16-30 ottobre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Inquadramento di imprese ad opera dell'INPS nel settore industriale - Criteri - *Ius superveniens*: legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 234 e art. 2, comma 215 - Esigenza di nuova valutazione circa la rilevanza della questione da parte del giudice rimettente - Restituzione degli atti al giudice *a quo*. (Legge 9 marzo 1989, n. 88, art. 49, terzo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giuliano VASSALLI;

Giudici: 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. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, della legge 9 marzo 1989, (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), promossi con ordinanze emesse il 20 marzo 1966 dal tribunale di Firenze, nel procedimento civile vertente tra M.EDIL s.r.l. e I.N.P.S. iscritta al n. 492 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1996 ed il 25 ottobre 1996 dal pretore di Lecce sul ricorso proposto da Sveviapol s.r.l. contro I.N.P.S. iscritta al n. 1345 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Visti gli atti di costituzione della M.EDIL s.r.l. e dell'I.N.P.S. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 30 settembre 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avvocato Arturo Maresca per la M.EDIL s.r.l. e l'avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto che nel corso di una controversia previdenziale in grado d'appello avente ad oggetto il pagamento di contributi da parte di un'impresa classificata nel settore industriale anteriormente al marzo 1989, il tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, seconda parte, della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), in riferimento agli artt. 1, 3 e 41 della Costituzione;

che il giudice *a quo* ha premesso che nella controversia posta al suo esame la società appellante ha contestato di essere stata inquadrata dall'I.N.P.S. nel settore industriale, laddove, secondo i criteri fissati dal citato art. 49, comma 1, le sarebbe spettato l'inquadramento nel settore terziario;

che ad avviso del rimettente la questione è rilevante perché, a seguito della sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 4837 del 1994, la norma oggi impugnata va interpretata nel senso che gli inquadramenti fissati in data anteriore a quella di entrata in vigore della legge n. 88 del 1989 mantengono la propria validità anche in seguito, con la conseguenza che la nuova normativa si applica solo alle imprese che hanno iniziato l'attività in un momento successivo;

che una simile interpretazione viene oggettivamente a creare una discriminazione tra imprese che svolgono la stessa attività nel medesimo territorio sulla base della sola differenza costituita dalla data di inizio dell'attività, discriminazione già riconosciuta da questa Corte con la sentenza n. 378 del 1994; la quale, nell'affrontare il problema alla luce della citata sentenza della Cassazione, ha rivolto al legislatore un monito, avvertendo la necessità che la norma transitoria in questione non protraesse indefinitamente la propria efficacia;

che questa sentenza, unita all'inerzia del legislatore, impone, a detta del rimettente, che la questione di costituzionalità venga nuovamente proposta, stante la sua non manifesta infondatezza;

che nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita la società appellante, chiedendo che la prospettata questione venga accolta o che, in subordine, la Corte pronunci una sentenza interpretativa idonea a superare l'orientamento proposto dalle Sezioni unite della Cassazione;

che si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale, rimettendosi alle decisioni di questa Corte;

che è intervenuto anche il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

che nel corso di un'altra controversia previdenziale il pretore di Lecce ha sollevato identica questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione;

che anche in questo giudizio si è costituito l'I.N.P.S., rilevando che la questione prospettata deve ritenersi ormai superata dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 234, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, secondo cui con decorrenza dal 1° gennaio 1997 la norma impugnata cessa di avere efficacia e la classificazione dei lavoratori va compiuta sulla sola base del primo comma dello stesso art. 49 della legge n. 88 del 1989;

che è intervenuto anche il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

Considerato che i due giudizi possono essere riuniti, concernendo identiche questioni;

che, successivamente alla proposizione delle presenti questioni di legittimità costituzionale, la materia in esame è stata modificata dall'art. 1, comma 234, e dall'art. 2, comma 215, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i quali hanno disposto in modo identico che a decorrere dal 1° gennaio 1997 la classificazione dei datori di lavoro debba essere effettuata esclusivamente sulla base dei criteri di inquadramento stabiliti dall'art. 49 della legge 9 marzo 1989, n. 88;

che l'art. 10, comma 4-ter, del d.l. 31 dicembre 1996, aggiunto in sede di legge di conversione 28 febbraio 1997, n. 30, ha stabilito l'abrogazione dell'art. 1, comma 234, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

che, alla luce del diverso quadro normativo, è evidente come, in base a tale *ius superveniens*, l'ultrattività del regime transitorio di classificazione delle imprese, peraltro mantenuta in alcune ipotesi eccezionali, sia stata limitata nel suo campo di applicazione e nella sua durata;

che, pertanto, è opportuno che le questioni vengano rimesse ai giudici *a quibus*, onde i medesimi possano valutarne la perdurante rilevanza alla stregua delle concrete fattispecie sottoposte al loro giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, ordina la restituzione degli atti al tribunale di Firenze ed al pretore di Lecce.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 ottobre 1997.

Il Presidente: VASSALLI

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 ottobre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C1230

N. 323

Ordinanza 16-30 ottobre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente (Tutela dell') - Rifiuti - Smaltimento - Violazione della normativa in materia - Trattamento sanzionatorio penale - Mancata conversione in legge del decreto-legge oggetto di censura - *Ius superveniens*: d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - Mutamento del quadro normativo - Esigenza di nuova valutazione circa la rilevanza della questione da parte del giudice rimettente - Restituzione degli atti al giudice a quo.

(D.-L. 7 gennaio 1995, n. 3, artt. 1 e seguenti).

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. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e seguenti del d.-l. 7 gennaio 1995, n. 3 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti), promosso con ordinanza emessa il 14 feb-

braio 1995 dal pretore di Ferrara nel procedimento penale a carico di Urbano Andreotti ed altri, iscritta al n. 1357 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 1° ottobre 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto che, nel corso di un procedimento penale per violazione delle norme sullo smaltimento dei rifiuti (d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915), il pretore di Ferrara, con ordinanza emessa il 14 febbraio 1995, ma pervenuta alla Corte il 17 dicembre 1996, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e seguenti del d.-l. 7 gennaio 1995, n. 3 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti);

che il decreto-legge denunciato — che segue a una serie di decreti-legge reiterati con contenuto parzialmente diverso — ad avviso del giudice rimettente contrasterebbe con gli artt. 25 e 77 della Costituzione, perché la reiterazione per circa un anno di diversi decreti-legge nella stessa materia denoterebbe la mancanza dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza e sottrarrebbe al Parlamento la esclusiva competenza a disciplinare la materia penale, con carattere di stabilità e durevolezza, ed a regolare con legge i rapporti sorti in base a decreti-legge non convertiti, la cui sostanziale protrazione attraverso la reiterazione potrebbe, invece, determinare effetti definitivi, quale il giudicato;

Considerato che il decreto-legge denunciato non è stato convertito in legge nei termini previsti dall'art. 77 della Costituzione ed i suoi effetti sono stati poi sanati con la legge 11 novembre 1996, n. 575;

che, successivamente alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, la materia della gestione dei rifiuti è stata disciplinata dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, emanato per dare attuazione, tra l'altro, alle direttive della Comunità economica europea 91/156 e 91/689;

che la disciplina della materia risulta per più aspetti mutata rispetto a quella considerata nell'ordinanza di rinvio, essendo stato in particolare previsto un nuovo sistema di illeciti e di sanzioni (artt. 50 ss.) ed essendo stato abrogato il d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (art. 56);

che, indipendentemente da ogni valutazione in ordine ai profili attinenti alla decretazione d'urgenza, è opportuno che gli atti siano restituiti al giudice rimettente perché possa valutare se, essendo mutato, a seguito del decreto legislativo n. 22 del 1997, il quadro normativo complessivo, la questione sollevata sia tuttora rilevante nel giudizio principale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al pretore di Ferrara.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 ottobre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 ottobre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 324

Ordinanza 16-30 ottobre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Circolazione stradale - Pagamento di somma a titolo di sanzione amministrativa per violazione delle norme in materia - Ricorso al pretore - Potere del giudice dell'opposizione di rideterminare la sanzione amministrativa - Identica questione già decisa dalla Corte con sentenza n. 366/1994 e ordinanza n. 268/1996 nel senso che anche nel caso in cui il giudice respinga l'opposizione questi non è vincolato da alcun limite per la determinazione della sanzione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia - Manifesta infondatezza.**

(D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204).

(Cost., artt. 2, 3, 24 e 113).

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. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 204 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi con ordinanze emesse il 23 maggio 1996 dal pretore di Salerno, sezione distaccata di Eboli, il 7 maggio 1996 dal pretore di Siracusa, sezione distaccata di Noto ed il 22 dicembre 1994 dal pretore di Lecce, sezione distaccata di Gallipoli, rispettivamente iscritte ai nn. 974, 1139 e 1370 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 41 e 43, prima serie speciale, dell'anno 1996 ed al n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 1° ottobre 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Ritenuto che nel corso di un giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione prefettizia con la quale si intimava il pagamento di una somma a titolo di sanzione amministrativa per violazione delle norme del codice della strada, il pretore di Salerno, sez. distaccata di Eboli, con ordinanza emessa il 23 maggio 1996, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 nella parte in cui prevede che il prefetto, se ritiene fondato l'accertamento, ingiunge il pagamento di una somma determinata nella misura non inferiore al doppio del minimo edittale per ogni singola violazione;

che il giudice rimettente ritiene di dover riproporre la questione, già decisa dalla Corte costituzionale nel senso della infondatezza, dal momento che non sarebbe stato considerato che il potere del giudice dell'opposizione di rideterminare la sanzione amministrativa può operare soltanto in conseguenza di un accertamento dell'illegittimo uso, da parte dell'amministrazione irrogante, dei criteri indicati nell'art. 11 della legge n. 689 del 1981 ovvero in altre disposizioni speciali;

che pertanto, dovendo escludersi che al giudice dell'opposizione siano conferibili poteri discrezionali di rideterminare in modo nuovo ed autonomo la sanzione, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione in quanto il timore del raddoppio nell'ipotesi di mancato accoglimento del ricorso si connoterebbe come un deterrente alla proposizione del rimedio in via amministrativa;

che inoltre apparirebbe violato l'art. 3 della Costituzione poiché solo chi si trova in più agiate condizioni economiche potrebbe «rischiare» di intraprendere il percorso dell'opposizione in via giurisdizionale proponendo preventivamente un ricorso amministrativo destinato, ove respinto, all'irrogazione della sanzione nella misura del doppio del minimo;

che identica questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, con ordinanza emessa il 7 maggio 1996, dal pretore di Siracusa, sez. distaccata di Noto e dal pretore di Lecce, sez. distaccata di Gallipoli, con ordinanza emessa in data 22 dicembre 1994, ma pervenuta alla Corte costituzionale il 20 dicembre 1996, nella quale si denuncia anche il contrasto con l'art. 113 della Costituzione;

che nei giudizi davanti alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta infondatezza della questione, rilevando che la pur articolata motivazione dell'ordinanza di rimessione emessa dal pretore di Salerno, sez. distaccata di Eboli, non offre argomenti nuovi che possano indurre la Corte ad un diverso convincimento;

Considerato che data l'identità delle questioni sollevate i relativi giudizi devono essere riuniti per essere decisi congiuntamente;

che identica questione è stata già decisa con la sentenza n. 366 del 1994 e, da ultimo, con la ordinanza n. 268 del 1996 nelle quali si è rilevato, contrariamente a quanto sostenuto dal pretore di Eboli, che il giudice, anche quando respinge l'opposizione, non è vincolato da alcun limite per la determinazione della sanzione, che ben può essere fissata nella misura corrispondente a quella «ridotta» di cui all'art. 202 del nuovo codice della strada;

che negli stessi sensi appare orientata la recente giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo la quale il procedimento amministrativo di determinazione della sanzione può essere interamente sostituito dal giudice dell'opposizione cui spetta il potere di rideterminare autonomamente, prescindendo dalle valutazioni compiute dall'amministrazione, l'entità della sanzione dovuta per la concreta violazione;

che infine, con particolare riguardo alla denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo che solo gli «abbienti» potrebbero «rischiare» di intraprendere la via del ricorso amministrativo, va rilevato che questa Corte, con la sentenza n. 366 del 1994, ha precisato che l'opposizione all'autorità giudiziaria non è subordinata al previo ricorso amministrativo;

che pertanto, non essendo stati adottati nuovi od ulteriori profili, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 113 della Costituzione, dal pretore di Salerno, sez. distaccata di Eboli, dal pretore di Siracusa, sez. distaccata di Noto e dal pretore di Lecce, sez. distaccata di Gallipoli con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 ottobre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CAPOTOSTI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 ottobre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 325

Ordinanza 16-30 ottobre 1997

Giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.**Costituzione della Repubblica Italiana - Tribunale di Pesaro e Camera dei deputati - Procedimento penale a carico di Gaspare Nuccio imputato del reato di cui all'art. 326 c.p. - Legittimazione delle parti nel conflitto di attribuzione - Ammissibilità.**

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. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal tribunale di Pesaro nei confronti della Camera dei deputati, sorto a seguito della deliberazione di detta Camera del 5 marzo 1997, con la quale si è stabilito che le opinioni espresse dall'onorevole Gaspare Nuccio devono considerarsi insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione; conflitto promosso con ricorso depositato il 3 giugno 1997 ed iscritto al n. 76 del registro ammissibilità conflitti;

Udito nella camera di consiglio del 1º ottobre 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Ritenuto che avanti il Tribunale di Pesaro è in corso un procedimento penale a carico di Gaspare Nuccio, deputato nell'XI legislatura, imputato del reato di cui all'art. 326 del codice penale, per avere divulgato i nomi degli iscritti a logge massoniche attive nella provincia di Pesaro, benché — ai sensi degli artt. 25-*octies* e 25-*novies* della legge 7 agosto 1992, n. 356 — la lista fosse coperta da segreto istruttorio ed acquisita agli atti della «Commissione Antimafia»;

che la Camera dei deputati, con deliberazione del 5 marzo 1997, ha dichiarato, su conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, che i fatti, per i quali è in corso il suddetto procedimento penale, «devono essere considerati insindacabili a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione»;

che il Tribunale dubita che la Camera abbia fatto corretto uso del proprio potere, perché sarebbe pervenuta «alla decisione suesposta alla stregua di valutazioni prettamente di merito della vicenda processuale, ritenendo, nella sostanza, non provato l'elemento materiale del reato, in quanto gli elenchi diffusi dal Nuccio non sarebbero coincisi con quelli in possesso della Commissione Antimafia e, conseguentemente, ritenendo l'attività contestata al predetto come rientrante nell'esercizio delle attribuzioni parlamentari previste dall'art. 68 della Costituzione»;

che, pertanto, con ordinanza del 4 aprile 1997, il tribunale di Pesaro ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, ai sensi degli artt. 134 della Costituzione e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Considerato che, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della citata legge n. 87 del 1953, la Corte, in questa fase, è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile, in quanto esista «la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», restando impregiudicata ogni ulteriore decisione anche in punto di ammissibilità;

che deve essere riconosciuta la legittimazione del tribunale di Pesaro a sollevare conflitto, essendo principio costantemente affermato da questa Corte che «i singoli organi giurisdizionali, esplicando le loro funzioni in situazione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono da considerarsi legittimati, attivamente e passivamente — ad essere parti di conflitti di attribuzione» (cfr. ordinanze nn. 228 e 229 del 1975, n. 68 del 1993, nn. 6, 269 e 339 del 1996, n. 132 del 1997 e sentenze n. 231 del 1975, n. 379 del 1996, n. 265 del 1997);

che, del pari, la Camera dei deputati è legittimata ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione (cfr. ordinanze n. 68 del 1993, nn. 6 e 339 del 1996, n. 132 del 1997 e sentenze n. 1150 del 1988, n. 443 del 1993, n. 129 del 1996 e n. 265 del 1997);

che, quanto al profilo oggettivo del conflitto, il tribunale ricorrente lamenta la lesione di attribuzioni ad esso spettanti in base alla Costituzione, assumendo che «la Camera si è attribuita un potere sostanzialmente giurisdizionale, riservato esclusivamente all'autorità giudiziaria» (cfr. ordinanze nn. 228 e 229 del 1975, n. 68 del 1993, n. 339 del 1996, n. 132 del 1997 e sentenze n. 231 del 1975, n. 1150 del 1988, n. 129 del 1996, n. 265 del 1997);

che la forma dell'ordinanza utilizzata dal tribunale per proporre il ricorso previsto dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953, deve ritenersi adeguata per una valida instaurazione del conflitto, come ripetutamente affermato da questa Corte (cfr. ordinanze nn. 228 e 229 del 1975, n. 68 del 1993, n. 339 del 1996 e sentenza n. 231 del 1975);

che dal ricorso possono ricavarsi «le ragioni del conflitto» e «le norme costituzionali che regolano la materia», come richiesto dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi avanti la Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal tribunale di Pesaro nei confronti della Camera dei deputati con il ricorso indicato in epigrafe;

Dispone:

che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al tribunale di Pesaro ricorrente;

che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 ottobre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 ottobre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C1233

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 1997
(del presidente della regione siciliana)

Regione - Conferenza Stato-Regione - Unificazione con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, province, comuni e comunità montane - Lesione delle competenze e dell'autonomia della regione siciliana, con riguardo, in particolare, alle funzioni attribuite all'Assemblea regionale, al presidente e agli assessori regionali - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale n. 343/1991 e n. 87/1996.

(D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, artt. 1, 2, 8, commi 1 e 4, e 9).

(Statuto regione Sicilia, artt. 14, 15, 17 e 20).

Ricorso del presidente della regione siciliana *pro-tempore* on. prof. Giuseppe Provenzano, autorizzato a ricorrere con deliberazione della Giunta regionale n. 360 del 17 settembre 1997, rappresentato e difeso, giusta procura a margine del presente atto dall'avv. Giovanni Lo Bue dell'ufficio legislativo e legale della regione, ed elettivamente domiciliato in Roma nell'ufficio della regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, contro il Presidente del Consiglio *pro-tempore*, domiciliato per la carica a Roma presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Palazzo Chigi e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 1, 2, 8, commi I e IV, e 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 202 del 30 agosto 1997.

1. — Le disposizioni impugnate sono state emanate nell'esercizio della delega legislativa prevista dall'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 50 e sono affette dagli stessi vizi che inficiano queste ultime norme, già impugnate con autonomo ricorso dalla regione siciliana. In particolare, la regione censura l'equiparazione tra regione ed enti locali realizzata dal complesso normativo così risultante, soprattutto nella parte in cui viola il disegno dello Statuto siciliano che differenzia nettamente la posizione della regione rispetto a quella degli enti locali. Di contro, la disciplina impugnata sembra risolvere il dilemma tra «neoregionalismo» e «neomunicipalismo» a favore di quest'ultimo.

Com'è noto, mentre la soluzione neoregionalista comporta l'integrazione del sistema delle autonomie (Regione-enti locali), la soluzione neomunicipalista comporta una sistematica delle relazioni centro-periferia di tipo sostanzialmente triangolare, con relazioni dirette Stato-regioni da un lato e Stato-enti locali, dall'altro. Mentre nel primo modello la regione è competente a definire gli equilibri del sistema istituzionale integrato regione-enti locali, con il principio di sussidiarietà a garanzia di un'adeguata autonomia di questi ultimi, il secondo modello affida allo Stato la ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo e fa dell'amministrazione centrale l'interlocutore tanto delle regioni che degli enti locali.

Le analisi scientifiche degli Stati a forte decentramento territoriale hanno da tempo permesso di evidenziare come «neoregionalismo» e «neomunicipalismo» non sono movimenti compatibili. I sistemi federali o di «regionalismo forte» sono tanti, con diverse soluzioni per quanto riguarda la forma di governo, il sistema elettorale, l'organizzazione politica. Ma in nessuno di essi si è affermato un «assetto a tre punti», basato sulla pariordinazione tra Stato centrale, Stati federali/Regioni e enti locali. O il sistema segue una strada oppure l'altra: o si costruisce uno Stato centrale molto forte che dialoga direttamente con il sistema locale senza una reale intermediazione politica delle Regioni, oppure il sistema si basa sulla dialettica tra governo centrale e Enti federati/Regioni, senza che vi sia spazio per l'interposizione dei governi locali.

1.2. — Certamente il problema accennato in sede di riforma costituzionale potrà essere risolto in una direzione oppure in un'altra, sulla base dei diversi argomenti che militano a favore delle due soluzioni e della reale forza degli attori e degli interessi in gioco. Purché la scelta tra le due alternative sia chiara evitando gli ibridi istituzionali che sono sempre fonte di ambiguità e disfunzioni.

Ma a «Costituzione invariata» ed in costanza di vigenza degli Statuti delle regioni speciali, la soluzione non può essere affidata semplicemente al confronto dei partiti politici, ai loro rapporti di forza e, in definitiva, alle scelte della maggioranza di governo.

Piuttosto qui sono in gioco principi che rivestono una cruciale importanza nel definire l'assetto del pluralismo tipico del nostro Stato costituzionale e di cui la Corte costituzionale non può che essere garante, indipendentemente e autonomamente da quelli che sono i contingenti rapporti tra gli attori politici.

Del resto, in questa materia il giudice costituzionale si è espresso con grande chiarezza.

Com'è noto, l'occasione è stata offerta soprattutto dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990. Con la sentenza n. 343 del 1991 e poi con la sentenza n. 87 del 1996, la Corte ha affermato che «tratto caratterizzante della riforma appare il ruolo conferito alla regione dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990» e che tale ruolo consiste nel fatto che la legge n. 142 «ha individuato per l'appunto nella Regione il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali».

Questo ruolo delineato dalla legge n. 142 del 1990 affonda le sue radici direttamente in Costituzione per le regioni ordinarie e negli statuti speciali per le regioni ad autonomia differenziata.

Come ha precisato il giudice costituzionale nella sentenza citata per ultimo, la soluzione di configurare la regione quale centro propulsivo e di coordinamento delle autonomie locali si inserisce in una «prospettiva di maggiore aderenza all'art. 5 della Costituzione». «In tale disegno — continua il giudice costituzionale — la programmazione concertata tra regioni ed enti locali come metodo di raccordo dei vari livelli di governo, nonché degli interessi e delle competenze che in essi si esprimono, contribuisce alla piena realizzazione del sistema delle autonomie in attuazione di quei principi costituzionali...», tra cui in particolare «quello che mette in luce la natura costituzionale dell'autonomia regionale (art. 115) e quello che indica le materie attribuite alla competenza delle regioni stesse (art. 117)».

Gli artt. 5 e 114 della Costituzione infatti vanno interpretati sistematicamente in rapporto agli artt. 115, 117 e 128, che sanciscono la differente garanzia costituzionale delle regioni rispetto a quelle degli enti locali. Garanzia di «propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», per le regioni, mentre per le province e i comuni sono autonomi «nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica».

1.3. — Ancora più netta è la differente posizione costituzionale degli enti locali rispetto alle regioni speciali, ed in particolare alla regione siciliana. Infatti, la Sicilia, secondo il suo statuto, ha competenza legislativa esclusiva in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» (art. 14, lett. o). Il successivo art. 15 dello statuto siciliano prevede che, nell'ambito dei principi stabiliti dalla medesima disposizione, «spetta alla regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali».

Con la legge costituzionale n. 2 del 1993, la materia dell'ordinamento dei comuni è stata attribuita alla competenza legislativa primaria delle altre regioni speciali.

Pertanto, come ha prontamente rilevato la dottrina, può sostenersi come «la recente legge costituzionale sia per le regioni speciali un ulteriore passo nella direzione della costruzione di un tipo di regionalismo in cui le autonomie locali sono una parte del sistema regionale e non una parte del sistema statale. Si tratta di una soluzione che certamente avvicina di più il regionalismo alla strutturazione dei rapporti tra le diverse comunità territoriali caratteristica di un sistema federale. In effetti, il riferimento al federalismo può comprendere molti aspetti, uno dei quali verosimilmente è anche questo: un'organizzazione federale che poggi su enti di natura in qualche modo "statale" è anche una struttura in cui il livello regionale (ovvero il livello dello stato membro) ha una padronanza del sistema amministrativo interno che non ammette, tra le altre, neppure l'eccezione degli enti territoriali» (così G. Falcon, *Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali*, in *Le Regioni*, 1994, 672).

In questo sistema è esclusa la possibilità di un sistema istituzionale a «tre punte» con regioni e autonomie locali come interlocutori pariordinati degli organi costituzionali dello Stato. Espressione evidente di tale conclusione sono le norme dello statuto siciliano che riservano alla regione la cooperazione con gli organi dello Stato centrale. Infatti, solamente «l'Assemblea regionale può emettere voti, formulare progetti sulle materie di competenza degli organi dello Stato che possano interessare la regione, e presentarli alle Assemblee legislative dello Stato» (art. 18). Inoltre, è il presidente della regione che «partecipa al Consiglio dei ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la regione» (art. 21).

1.4. — Di contro la legge n. 59 del 1997 — che per altri profili costituisce una svolta storica da tempo auspicata nell'organizzazione dei pubblici poteri in Italia, per la chiara opzione verso la valorizzazione delle autonomie territoriali — persegue un disegno istituzionale di equiparazione di regioni, comuni e province.

Questa scelta di politica istituzionale si rinviene fin dai primi quattro articoli della legge riguardanti la delega al Governo per l'emanazione dei decreti legislativi di trasferimento di funzioni amministrative a regioni ed enti locali, i quali attribuiscono sostanzialmente al Governo la ripartizione delle funzioni tra il livello regionale e quello locale.

La regione siciliana, però, non ha impugnato le sopra citate disposizioni nel presupposto che esse non si applicano al suo ordinamento, visto che sulla base dello statuto speciale e della prassi concretamente seguita i trasferimenti di funzioni si realizzano mediante le norme di attuazione statutaria approvate dal Governo, previa determinazione della Commissione paritetica. Pertanto, ritenendo che i decreti legislativi di trasferimento di funzioni previsti dalla legge non riguardano la regione siciliana, quest'ultima non ha proposto ricorso avverso le sopra citate disposizioni.

1.5. — Diversa è l'efficacia dell'art. 9 che, prevedendo l'unificazione della Conferenza Stato-regioni-province autonome con quella Stato-città, incide direttamente sulla posizione della regione siciliana nel sistema costituzionale, per l'ovvio effetto di svuotamento del ruolo differenziato rispetto agli enti locali che, sulla base del suo Statuto approvato con legge costituzionale, ad essa deve essere riconosciuto.

Più precisamente, l'art. 9, primo comma, prevede che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome sia unificata, per i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni con la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Questa unificazione potrebbe avvenire — la disposizione è poco perspicua al riguardo lasciando in piedi entrambe le possibilità — o nella forma di una vera e propria fusione dei due organismi, ovvero mantenendo distinte le due figure organizzative che però verrebbero riunite insieme nel caso delle materie comuni, le quali però sarebbero, in un sistema ispirato al decentramento ed alla sussidiarietà, certamente la stragrande maggioranza. Peraltro, ai sensi del secondo comma della disposizione impugnata, la Conferenza unificata dovrebbe esprimere tutti i pareri richiesti dall'attuale legislazione alla Conferenza Stato-regioni-province autonome.

Com'è noto, la Conferenza Stato-città e autonomie locali è stata recentemente istituita con d.P.C.M. del 2 luglio 1996, con compiti di coordinamento nei rapporti con le autonomie locali, di studio, di informazione e confronto sulle problematiche connesse con gli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie di comuni e province e su quelle delegate agli stessi da leggi dello Stato. L'organismo neoistituito ha incontrato le critiche di chi lo ha ritenuto espressione di un assetto triangolare con relazioni dirette tra lo Stato, da una parte, e le regioni e le autonomie locali dall'altra. In particolare, è stato osservato come «la soluzione adottata dal decreto è tanto più criticabile in quanto contrasta direttamente con scelte istituzionali già operate da leggi di settore (una per tutte: la sanità e l'assetto attuale del S.S.N.) o da leggi ordinamentali generali (art. 3 della legge n. 142/1990) che invece hanno optato per un sistema di necessaria intermediazione regionale, al punto che potrebbe sostenersi che disposizioni quali quelle della presenza (stabile!) del Ministro della sanità nello Stato-città (art. 2.1) o quella relativa ai provvedimenti da adottarsi in ordine alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici (art. 1.2 lettera b) sono illegittime per contrasto con le ricordate, e vigenti, disposizioni legislative» (così M. Cammelli, *La conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, 1996, 422).

Esistono quindi profili di contraddittorietà dell'art. 9 impugnato, che consolida la Conferenza Stato-Città, con la trama normativa complessiva dell'ordinamento, in cui si è consolidata, anche a livello subcostituzionale, la posizione differenziata delle regioni rispetto agli enti locali, che tra l'altro implica la necessaria intermediazione regionale. Con la conseguenza che potrebbe prospettarsi la irragionevolezza della disposizione citata.

Ma al di là di quest'ultimo aspetto, ciò che maggiormente rileva è che l'art. 9 si pone in stridente contrasto con il sistema costituzionale, così come è stato ricostruito nei precedenti paragrafi, il quale comporta la netta differenziazione della posizione delle regioni, in particolare delle speciali come la Sicilia, rispetto a quella degli enti locali. Differenziazione che presenta due momenti strettamente complementari: a) la regione ha la padronanza del sistema amministrativo interno che si caratterizza per una forte integrazione del sistema delle autonomie locali (regioni-enti locali); b) le relazioni centro-periferia sono relazioni tra lo Stato e le regioni, con la conseguenza che è necessaria l'intermediazione regionale.

Questa è la ricostruzione preferibile del sistema costituzionale delle regioni ordinarie e questa è l'unica ricostruzione possibile dell'assetto delle relazioni centro-periferia secondo le inequivocabili previsioni degli statuti delle regioni speciali

1.6. — Se poi dal piano del diritto costituzionale, su cui si sono sviluppate le considerazioni che precedono, ci si sposta su quello della politica istituzionale, si può convenire che alla base della soluzione organizzativa criticata vi sono le preoccupazioni, corroborate dall'esperienza, di un centralismo regionale soffocante le autonomie locali. Ma a questa giusta preoccupazione può risponderci in maniera diversa rispetto a quanto viene fatto con la Conferenza Stato-città. Da una parte il sistema amministrativo a scala regionale può essere costruito con attenzione ed efficaci garanzie nei confronti del principio di sussidiarietà, in modo da garantire la più ampia autonomia agli enti locali. Il che può avvenire già nel vigente sistema costituzionale. Si pensi, in particolare, all'art. 15 dello Statuto siciliano, ai sensi del quale i comuni ed i liberi consorzi dei comuni devono essere «dotati della più

ampia autonomia amministrativa e finanziaria». Dall'altra parte, vi sono le figure organizzatorie che consentono la realizzazione di forme di cooperazione tra la regione e le autonomie locali, inserendo queste ultime nei processi decisionali regionali. In tale prospettiva si pone l'art. 43 della legge regionale siciliana 7 marzo 1997, n. 6 che ha istituito la Conferenza permanente regione-autonomie locali per il coordinamento delle politiche locali nel territorio della regione con compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale del Governo regionale che incidono sulle funzioni proprie o delegate dei comuni e delle province.

Attraverso le vie sinteticamente indicate pare possibile una riorganizzazione della nostra «forma di Stato», anche a «Costituzione invariata», che consenta di valorizzare sul serio regioni e autonomie locali. Invece, come ha osservato un lucido studioso dello Stato regionale, «sicuramente perdente è l'idea di una pari rappresentanza dei due livelli di governo al centro ...», perché la loro rappresentanza in seno ad uno stesso organo darebbe luogo ad un collegio «votato a sicura paralisi», come è dimostrato, tra l'altro, dalle esperienze «del Senato, Camera di rappresentanza territoriale in Spagna (che infatti si vorrebbe convertire al modello Bundesrat) e (più recenti, ma già significative) del Comitato delle regioni in Europa» (R. Bin, Quando i sindaci marciano su Roma, in *Le Regioni*, 1995, p. 836).

1.7. — Portando alle conseguenze estreme le precedenti considerazioni si potrebbe addivenire ad una censura, sul piano della legittimità costituzionale, della stessa previsione di una Conferenza Stato-città.

Ma anche a non volere accedere ad una soluzione radicale, è incontrovertibile come la disciplina di cui all'art. 9, primo comma, della legge impugnata sia in contrasto con la disciplina costituzionale e con quella dello Stato siciliano relativa ai rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali.

Infatti, la Conferenza Stato-città, nella versione attuale, svolge una mera funzione di informazione e di confronto tra il Governo ed i rappresentanti delle autonomie locali. Invece, a seguito dell'unificazione della Conferenza Stato-regioni-province autonome con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, i rappresentanti delle autonomie locali parteciperebbero a quei procedimenti attraverso cui oggi si svolge la collaborazione tra lo Stato e le regioni e che possono assumere diverse configurazioni: funzione consultiva obbligatoria; funzione di cogestione «concertata», frutto cioè di intese con l'amministrazione centrale; funzioni di cogestione «diretta», consistenti nella determinazione da parte della Conferenza, in via diretta ed esclusiva, del contenuto di atti di indirizzo e programmazione. In tal modo la Conferenza è diventata un organismo legittimato non soltanto a perfezionare intese, ma anche a gestire direttamente le fasi programmatiche di attuazione di talune normative, mediante deliberazioni con cui la Conferenza fissa direttive generali e programmi di attività.

Attraverso l'unificazione prevista dall'impugnato art. 9 si avrebbe un salto di qualità della Conferenza Stato-città autonomie locali, perché da semplice organo che può realizzare un confronto non obbligatorio tra il Governo ed i rappresentanti delle autonomie locali, potrebbe intervenire in processi decisionali che culminano in decisioni di altra amministrazione immediatamente incidenti nell'ordinamento regionale. Ma in questa trasformazione sarebbe implicita l'equiparazione nel sistema delle relazioni tra centro e periferia delle regioni e delle autonomie locali, in contrasto con i risultati interpretativi ottenuti nei precedenti paragrafi.

1.8. — Ma anche se — per assurdo — non volessero condividersi le precedenti conclusioni, difficilmente potrebbe negarsi che sia almeno necessario che nella Conferenza unificata la posizione delle regioni e quella delle autonomie locali resti comunque differenziata, almeno sotto il profilo delle differenti quote di rappresentanti che dovrebbe comunque essere favorevole alle regioni. A questo proposito non sembra inutile osservare che nel Comitato delle regioni dell'Unione europea la maggior parte dei seggi è stata attribuita ai rappresentanti dei livelli di governo regionale, mentre significativamente più limitata è la rappresentanza delle Città (93 seggi su un totale di 222). Tuttavia, la disposizione impugnata nulla stabilisce al riguardo, prestandosi così ad ulteriori rilievi sotto il profilo dell'incostituzionalità.

1.9. — Si aggiunga, per concludere, come è palesemente incostituzionale la lett. a) del primo comma secondo cui la Conferenza Stato-regioni-province autonome partecipa, oltre che «a tutti i processi decisionali di interesse regionale» (che riguardano, cioè, tutte le regioni), anche a quelle di interesse «interregionale e infraregionale». In questo modo si incide macroscopicamente sull'autonomia amministrativa e organizzativa della regione nei suoi rapporti con gli enti locali collocati in una dimensione infraregionale oppure con rapporti autonomamente determinati con altre regioni. È inspiegabile a quale titolo Stato o le altre regioni possano intervenire ed ingerirsi in un processo infraregionale o interregionale della regione siciliana.

Le menzionate censure — che già determinano l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997 n. 50, comportano altresì l'illegittimità delle norme del d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281, ed in particolare degli artt. 1 e 2, 8 commi I e VI, e dell'art. 9, nella parte in cui unificando la Conferenza Stato-regioni e quella Stato-città, per compiti e materie di interesse comune, non prevedano una qualche forma di preminenza nel processo

decisionale delle regioni. Più in particolare, maggiormente vistosa è la violazione degli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto siciliano da parte di queste norme, nella parte in cui paiono consentire di ritenere le determinazioni assunte nella Conferenza unificata, con il dissenso della regione siciliana, vincolanti anche nei confronti di quest'ultima, pure in relazione alla sfera dei rapporti tra la regione e gli enti locali siciliani ovvero con riguardo all'ordinamento ed all'attività di questi ultimi.

Si chiede pertanto che voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 8, commi I e IV, e dell'art. 9 del d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281, per violazione degli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto siciliano.

Palermo-Roma, addì 26 settembre 1997

Avv. Giovanni LO BUE

97C1158

N. 62

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 1997
(della regione Puglia)*

Regione - Conferenza Stato-Regione - Individuazione di compiti e disposizioni circa le intese - Unificazione con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per quanto concerne le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, province e comuni - Determinazione delle modalità di convocazione e delle funzioni di tale organo - Eccesso di delega - Lesione dei principi posti a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo - Incidenza sulle competenze e sull'autonomia delle regioni - Violazioni del principio di leale cooperazione.

(D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, artt. 2, 3, 8 e 9).

(Cost., art. 5, 76, 97, 115, 117 e 118; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 9; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Ricorso della regione Puglia, in persona del presidente della Giunta regionale *pro-tempore* autorizzato con delibera di Giunta regionale, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, dal prof. avv. Aldo Loiodice e dal prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliata in Roma, via T. Taramelli 22, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», e in particolare degli artt. 2, 3, 8, 9, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 202 del 30 agosto 1997.

F A T T O

Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 aprile 1997 e successivamente depositato presso la cancelleria di questa ecc.ma Corte, la regione Puglia ha impugnato alcune disposizioni della legge 15 marzo 1997, n. 59, 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», pubblicata nel suppl. ord. n. 56/L alla *Gazzetta Ufficiale* del 17 marzo 1997, n. 63.

Con tale impugnazione la regione Puglia denunciava la lesione dell'attuale *status* costituzionale dell'autonomia regionale, riservandosi, inoltre, qualora necessario, di impugnare i successivi decreti di attuazione della suddetta legge.

Successivamente, in data 28 agosto 1997, il Governo, in attuazione dell'art. 9 della legge n. 59/1997, adottava il decreto legislativo n. 281/1997, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali» pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 202 del 30 agosto 1997.

Proprio l'art. 9 della legge n. 59/1997 aveva costituito oggetto, sotto vari profili, di specifica impugnazione da parte della regione Puglia nel ricorso promosso avverso la legge n. 59/1997.

La circostanza che il d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281 costituisca attuazione della delega contemplata dal suddetto articolo, in una con la presenza di ulteriori aspetti di illegittimità costituzionale, non può esimere la regione Puglia dall'impugnarlo per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Violazione degli artt. 5, 115, 117, 118 della Costituzione; violazione e falsa applicazione del d.P.R. n. 616 del 1977 quale norma interposta.

In attuazione della delega contenuta nel primo comma dell'art. 9 della legge n. 59/1997, l'art. 8, comma 1, unifica la Conferenza Stato-regioni con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali «per la materia ed i compiti di interesse comune».

Nel successivo comma 4, l'art. 8 disciplina le modalità di convocazione della suddetta Conferenza e l'art. 9 ne individua le funzioni.

Tali disposizioni presentano evidenti vizi di incostituzionalità e rappresentano la spia più evidente di un tentativo di decostituzionalizzare le garanzie dell'autonomia regionale, equiparandola — anche negli strumenti e nelle procedure — a quella — pur costituzionalmente esistente — degli enti locali.

Pur non avendo la Conferenza Stato-regioni una espressa copertura costituzionale, pare evidente che tale strumento è diventato ormai un punto insostituibile ed irretrattabile, a costituzione vigente, del raccordo tra lo Stato e le regioni, lo strumento essenziale per quella leale cooperazione che trova fondamento direttamente nell'art. 5 della Costituzione, come tante volte dichiarato da questa ecc.ma Corte. In tale sede, Stato e regioni si confrontano, in una struttura dalla composizione predeterminata (tutti i rappresentanti delle regioni e province autonome), essendo le regioni interlocutori dello Stato rispetto a «propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (art. 115 della Costituzione).

L'unificazione conduce — come risulta dal tenore di tale disposizione — ad una composizione variabile, in cui si confrontano soggetti (le regioni) le cui funzioni e compiti sono garantiti dalla Costituzione (art. 115), con soggetti le cui funzioni sono determinate da leggi generali della Repubblica (art. 128 della Costituzione).

Né vale sostenere che l'equiparazione tra regioni e città deriva dagli artt. 5 e 114 della Costituzione, i quali — in quanto norme di principio — vanno letti ed interpretati conformemente alle norme costituzionali citate (artt. 115 e 128) che prevedono una diversa garanzia delle funzioni regionali e di quelle degli enti locali.

È evidente d'altronde che, proprio in base al più volte richiamato principio di sussidiarietà da parte della legge di delega, il luogo naturale per la collaborazione e il coordinamento tra la regione-ente e gli enti locali, a livello regionale, è l'ambito regionale (se si vuole, la regione-comunità). Non è un caso infatti che alcune regioni abbiano già individuato, previsto e disciplinato delle appropriate sedi regionali per la più ampia consultazione e il diretto confronto con gli enti locali, sedi in cui promuovere l'esercizio coordinato delle rispettive funzioni (l.r. Toscana, 19 luglio 1995, n. 77, art. 3, istituzione di un Comitato di rappresentanti del sistema delle autonomie locali; l.r. Basilicata, 28 marzo 1996, n. 17, principi di coordinamento del sistema regionale delle autonomie in Basilicata; l.r. Abruzzo, 18 aprile 1996, n. 21, istituzione della Conferenza permanente regioni enti locali). Né è un caso che le stesse regioni «al fine di favorire la partecipazione degli enti locali alla determinazione della politica regionale» abbiano proposto di costituzionalizzare la necessità dell'istituzione del Consiglio delle autonomie locali «presso ogni regione» (art. 129 della proposta di riforma costituzionale in senso federalista elaborata dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, ora in numerosi atti parlamentari tra cui ad es. v. A.C. 2900).

La stessa legge n. 59 del 1997 prevede, all'art. 4, comma 1, che al «conferimento delle funzioni [nelle materie di cui all'art. 117 Cost.] le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali».

Non può sfuggire a nessuno d'altronde che spostare al livello nazionale la sede del confronto e del coordinamento tra regioni e enti locali, oltre a ledere la Costituzione e i suoi principi e in primo luogo quello di sussidiarietà, finirebbe per favorire esclusivamente le grandi città a detrimento di tutte le realtà locali minori che ben scarso rilievo rappresentativo potrebbero trovare a livello nazionale.

Sintomatico di un atteggiamento poco rispettoso del rapporto regione-autonomie locali è, poi, l'art. 2 del decreto legislativo che, nell'individuare i compiti della Conferenza Stato-regioni, pone a fondamento di tali attribuzioni il fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a tutti i processi decisionali non solo «di interesse regionale» (che riguardino cioè tutte le regioni), ma anche quelle «di interesse interregionale ed infraregionale».

Così disponendo si incide, infatti, sull'autonomia amministrativa e organizzativa delle singole regioni nei rapporti con gli enti locali infra-regionali o con quelli autonomamente determinati con altre regioni. Quale titolo avrebbero, infatti, lo Stato e le altre regioni ad intervenire in un processo decisionale di interesse infra-regionale o interregionale della regione Puglia?

A salvare l'ecceppita incostituzionalità degli artt. 8 e 9 del decreto legislativo n. 281/1997 non vale nemmeno sostenere che l'unificazione delle due Conferenze riguarda solo «le materie e i compiti di interesse comune».

Lo schema della legge delega fa sì, infatti, che tutte le materie e i compiti non statali appaiano — incostituzionalmente — comuni a regioni, province e comuni: le funzioni in tali materie sono distribuite dallo Stato, il quale può anche intervenire in via sostitutiva sulle regioni nel caso in cui queste non intervengano a distribuire le funzioni regionali agli enti locali!

Si aggiunga, poi, che sembra già fin d'ora di individuare un fenomeno interpretativo che renderebbe definitivamente tutte le materie non statali «comuni» a regioni comuni e province.

Si intravede già — ad esempio, nella bozza di decreto legislativo sui trasporti locali — una tendenza a ribaltare l'interpretazione estensiva delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione che fu data dal d.P.R. n. 616 del 1977: allora, si tentò di estendere il significato delle nozioni costituzionali — incontrando le critiche di parte della dottrina (Sandulli, D'Atena) — al fine di poter trasferire alle regioni funzioni all'interno di materie organicamente considerate; e il governo centrale, in qualche modo, subì questo orientamento interpretativo.

Oggi, pare che si stia cercando di tornare ad una interpretazione restrittiva delle materie dell'art. 117 della Costituzione: non già per riassegnare allo Stato le funzioni in quegli interstizi che il n. 616 aveva cercato di coprire, bensì per poter assegnare direttamente agli enti locali funzioni in materie che il d.P.R. n. 616 aveva considerato attratte nella competenza regionale, ma che non ricadono nelle materie dell'art. 117, se strattamente interpretate.

2. — Violazione e falsa applicazione dell'art. 76 della Costituzione.

Lo stesso art. 8, ai commi 2 e 3, disciplina, rispettivamente, la composizione e le modalità di convocazione della Conferenza Stato-città e l'art. 9, ai commi 5, 6 e 7 ne individua in maniera dettagliata le funzioni, modificando la disciplina del d.P.C.M. che l'aveva istituita (cosicché nemmeno si può parlare di «legificazione» delle originarie disposizioni secondarie).

Entrambe le disposizioni sono incostituzionali in quanto viziate di eccesso di delega per violazione dell'art. 76 della Costituzione. Mentre, infatti, l'art. 9 della legge n. 59/1997 conferisce al Governo una espressa delega a definire e ampliare le attribuzioni della Conferenza Stato-regioni e a provvedere all'unificazione della stessa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nessuna delega è rinvenibile nella legge Bassanini in ordine alla disciplina della composizione, dell'organizzazione e delle attribuzioni di quest'ultima.

D'altra parte, la circostanza che le disposizioni concernenti la disciplina della Conferenza Stato-città siano state inserite nel Capo III, intitolato genericamente (e volutamente?) «Conferenza Unificata», e siano state «mescolate», sia nell'art. 8 che all'art. 9, con quelle relative alla conferenza unificata sta ad indicare che il Governo fosse ben consapevole di non aver ricevuto una espressa delega a disciplinare la Conferenza Stato-città.

3. — Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 115, 117, 118 e 97 della Costituzione, e dell'art. 9 della legge n. 59 del 1997; manifesta irragionevolezza e violazione del principio di leale cooperazione.

Del tutto incoerente con il ruolo assegnato dall'ordinamento alla Conferenza Stato-regioni e contraddittoria sia con la legge n. 59/1997 che, all'art. 9, comma 1, lettera a), delega al Governo «il potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza» (la stessa legge n. 59/1997 all'art. 8, comma 1 provvede a tale potenziamento prevedendo la necessità dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni per l'adozione da parte del Governo degli atti di indirizzo e coordinamento), sia con la logica cui sembra essere ispirato il decreto legislativo n. 281/1997 nell'individuare le funzioni della stessa, appare la previsione dell'art. 3, comma 4, relativo alle intese.

Dopo aver disciplinato nei primi tre commi del suddetto articolo le modalità di perfezionamento dell'intesa tra il Governo e la Conferenza Stato-regioni, il decreto, al comma 4, sembra svuotare di ogni significato l'importanza di tale momento di raccordo, stabilendo che «in caso di motivata urgenza» il Governo possa provvedere anche in mancanza dell'intesa.

I provvedimenti assunti in assenza dell'intesa saranno sottoposti solo successivamente alla Conferenza, le cui osservazioni il Governo è tenuto semplicemente a esaminare ai fini di eventuali deliberazioni successive (art. 3, comma 5).

Non sfugge il senso di una tale previsione: permettere al Governo di aggirare, senza troppe difficoltà, l'obbligo di consultazione. A ciò si aggiunga che l'aggettivazione utilizzata per definire l'urgenza non sembra avere alcun potere qualificante. L'espressione «urgenza motivata» risulta, infatti, pur sempre molto generica e, in quanto tale, idonea a prestarsi ad un uso strumentalizzato da parte del Governo.

D'altra parte l'intero art. 3 sembra attuare in maniera discutibile la delega contenuta nell'art. 9, comma 1, lett. c) della legge n. 59/1997 che attribuisce al Governo il compito di specificare le materie per le quali l'intesa è obbligatoria e di disciplinare i casi di dissenso.

Tale disposizione sembra infatti stabilire e smentire contemporaneamente il principio della obbligatorietà delle intese. Mentre, da un lato, infatti, il primo comma, nel disporre che «le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-regioni», sembrerebbe stabilire che l'intesa è obbligatoria in tutti i casi nei quali essa è prevista dalla legislazione vigente, dall'altro, il comma quarto, affermando che una qualsiasi generica, anche se motivata, urgenza possa permettere al Consiglio dei Ministri di provvedere ugualmente, sembrerebbe derogare all'affermato principio dell'obbligatorietà della intesa.

Ad analoghe censure si presta l'art. 2, comma 5 nel quale si prevede che «quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva» la Conferenza venga consultata successivamente sui disegni di legge, sulle leggi di conversione dei decreti legge e sugli schemi di decreti legislativi.

La valutazione dell'urgenza, anche in questo caso, sembrerebbe essere lasciata alla piena discrezionalità del Presidente del Consiglio dei Ministri.

È sicuramente discutibile, contraddittorio e in violazione della stessa delega che l'obbligo di intesa — che dovrebbe costituire uno dei momenti qualificanti della nuova disciplina della Conferenza Stato-regioni — possa essere superato ed aggirato; la mancanza, poi, di qualsiasi formula — sostanziale o procedurale — che miri a circoscrivere la possibilità del Governo di aggirare l'intesa rende palese lo scopo della previsione: le regioni saranno poste di fronte al fatto compiuto; «cosa fatta, capo ha»!; e a poco servirà dover tornare nei quindici giorni successivi su di un provvedimento già assunto dal Consiglio dei Ministri (che sarebbe obbligato «ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive»).

Ben si poteva — per sottolineare l'esistenza di casi in cui l'urgenza la fa da padrona — ridurre drasticamente (a cinque giorni, ad esempio) il termine in cui l'intesa deve perfezionarsi, pena l'autonoma deliberazione del Consiglio dei Ministri (termine posto a trenta giorni dall'attuale comma 3); ovvero, qualificare e sostanziare l'urgenza che legittima il Governo a provvedere senza intesa (anche se l'esperienza della decretazione di urgenza mostra come la qualificazione dell'urgenza ben possa essere aggirata!).

In realtà, siamo di fronte ad un ulteriore passo negativo su di una strada — quella della legge Bassanini — che non promette nulla di buono per le regioni.

P. Q. M.

La regione Puglia chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997, di attuazione della delega conferita dall'art. 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e in particolare degli artt. 2, 3, 8 e 9, per violazione degli artt. 5, 115, 117, 118, 76 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 9 della legge n. 59 del 1997 e del d.P.R. n. 616 del 1977.

Roma-Bari, addì 27 settembre 1997.

Prof. avv. Beniamino CARAVITA DI TORITTO - prof. avv. Aldo LOIODICE

N. 751

*Ordinanza emessa il 16 luglio 1997 dal pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli
nel procedimento penale a carico di Egidi Maria ed altro*

Paesaggio (Tutela del) - Realizzazione di opere in zone assoggettate a vincolo paesaggistico senza autorizzazione - Lamentata individuazione delle aree protette in via legislativa e per categorie anziché con provvedimenti amministrativi e nelle forme del «giusto procedimento» - Asserita indeterminatazza della condotta vietata nonché della sanzione da applicare - Lesione del principio di legalità - Incidenza sul diritto di proprietà.

(Legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-*sexies*).

(Cost., artt. 9, 25, comma secondo, 27 e 42).

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza, visti gli atti del procedimento penale contro Egidi Maria e Di Carlo Carlo imputati dei reati di cui: a) art. 20, lett. C, legge n. 47/1985 e art. 110 c.p.; b) artt. 1, 2, 4, 13, 14 legge n. 1086/71; c) art. 1 e 1-*sexies* legge n. 431/85; d) art. 734 c.p.

Il giudice remittente è chiamato ad applicare, tra l'altro l'art. 1-*sexies* legge n. 431/85 in merito al quale si sospetta l'incostituzionalità come da motivazione che di seguito si esprime. Tanto premesso in punto di rilevanza sulla non manifesta infondatezza, si osserva:

La norma incriminatrice di cui all'art. 1-*sexies* legge n. 431/85 richiamato rimanda ad aree considerate protette, desumibili dalla espressa elencazione normativa di cui all'art. 1.

L'individuazione dei beni oggetto di tutela per categorie — quale presupposto normativo, che attraverso il meccanismo della incorporazione concorre ad identificare la fattispecie incriminatrice — confligge, già di per sé, con i parametri costituzionali contenuti negli artt. 42 e 97 della Costituzione. In effetti la proclamazione di principio secondo cui la proprietà è inviolabile — salvo le limitazioni nei modi e forme previsti dalla legge — postula che, se è vero che esistono beni con naturale attitudine al vincolo, con conseguenti limitazioni al diritto di disposizione e godimento, ciò non di meno la loro individuazione deve avvenire attraverso le forme del giusto procedimento, la cui rilevanza e necessità si desume dal generale canone del buon andamento amministrativo codificato all'art. 97 della Costituzione. Ciò al duplice fine di rendere conoscibile, attraverso procedure di esternazioni ad evidenza pubblica, le ragioni che connotano il particolare pregio di un determinato bene e di consentire parallelamente ai privati di poter introdurre nel procedimento medesimo le loro osservazioni e istanze. Ciò è evidentemente precluso qualora il vincolo risulti introdotto per via legislativa anziché provvedimentale.

Ulteriore negativo riflesso di tale situazione è la sostanziale perdita di concretezza della stessa *ratio* punitiva sottesa alle speciali norme incriminatrici introdotte proprio per assicurare protezione accentuata a beni e valori di particolare considerazione. Conseguentemente le stesse norme incriminatrici solo apparentemente risultano rispettose del principio di tipicità inteso nella sua stretta correlazione con l'interesse o bene da salvaguardare che, in tali eventualità, giova ribadirlo, solo in termini assiomatici e senza alcun riscontro di concretezza, se non in via di vera e propria astrazione, risulta sussistente.

In questa ottica, in cui la tutela del valore ambientale è affidata piuttosto a illusioni repressive che non a concreti atti della pubblica autorità di individuazione del bene da tutelare, viene ad essere inciso lo stesso principio di ragionevolezza, atteso che si introduce un regime particolarmente afflittivo senza alcuna certezza che lo stesso sia in rapporto di sintonia con interessi effettivamente sussistenti. Di tale disarmonia del sistema è espressione la norma richiamata nella rubrica del presente processo, come può evincersi dalla irragionevole e non giustificabile maggiore afflittività della predetta norma incriminatrice, che presenta un carattere prevalentemente formale, quale risposta punitiva per la mancata acquisizione del titolo autorizzatorio da parte degli enti preposti alla tutela del vincolo, rispetto alla previsione di cui all'art. 734 c.p., che considera la deturpazione di fatto ed in concreto del bene ambientale, con evidente maggior spregio del valore paesaggistico ed ambientale.

E può pretermettersi la sospetta incostituzionalità dell'art. 1-*sexies* legge n. 431/85, in sé considerato, in raffronto con l'art. 25 secondo comma della Costituzione per violazione del principio di legalità essendo indeterminata la pena da applicare. Al riguardo non appaiono persuasive le precisazioni giurisprudenziali che individuano in quella riportata dall'art. 20, lett. c), legge n. 47/85, fondando sull'argomento che soltanto l'art. 20, lett. c), richiamato si riferisce a zone vincolate.

Tale argomentazione non incide affatto sulla problematica di fondo concernente la mancanza, nel testo della norma incriminatrice, di una specifica sanzione tra quelle gradatamente riportate nell'art. 20 richiamato e, da qui, la palese indeterminatezza della previsione sanzionatoria. A tacere del rinvio, qualora volesse condividersi la richiamata impostazione giurisprudenziale, alla già cennata problematica insistente sulla irragionevole concentrazione di previsioni sanzionatorie distinte per un medesimo fatto e a salvaguardia dello stesso interesse.

Neppure può dirsi rispettato, sempre nel caso dell'art. 1-sexies, l'obbligo di specificazione della condotta incriminata, che, nel testo della norma in discorso, viene individuata con generico riferimento alla violazione delle disposizioni della stessa legge n. 431/85. Come autorevolmente osservato in dottrina, infatti non è sempre chiara l'individuazione della condotta vietata, in quanto, esaminando le disposizioni degli artt. 1/1-*quinquies*, solo in alcuni casi si possono identificare norme a contenuto precettivo. Come si può notare, infatti, nella legge n. 431/85 non è compresa una specifica disposizione che pone l'obbligo della autorizzazione per ogni opera realizzata in zona vincolata in base alla stessa legge o, comunque, soggetta a vincolo paesaggistico, e non sembra che una soluzione interpretativa assai disinvolta, che si fondi sul richiamo ad un presupposto logico della disciplina in questione, vale a dire l'obbligo della autorizzazione di cui alla legge n. 1497/39, sarebbe del tutto corretta dal punto di vista del già citato principio di legalità di rango costituzionale.

In altre parole, se si interpretasse rigorosamente la disposizione in parola, l'art. 1-sexies non sarebbe applicabile in caso di realizzazione di opere in zone vincolate senza autorizzazione per mancanza dell'estremo delle condotte vietate, stante la già ricordata carenza di norme, nel corpo della legge medesima, a contenuto precettivo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 1-sexies legge n. 431/85 con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 9, 25, secondo comma, 27 e 42, della Costituzione;

Sospende il processo in corso;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

In Tivoli, addì 19 luglio 1997

Il pretore: CROCE

97C1197

N. 752

*Ordinanza emessa il 3 luglio 1997 dal giudice unico presso il tribunale di Saluzzo
nel procedimento civile vertente tra Migliore Renato e la Banca Cassa di Risparmio di Savigliano S.p.a. ed altri*

Processo civile - Procedimento d'ingiunzione - Provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto - Mancata previsione della revoca - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al debitore, convenuto in un giudizio ordinario di cognizione - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.C. art. 649).

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

IL GIUDICE UNICO

Ha emesso la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 649 del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 3 e 24, comma secondo, della Costituzione, nel procedimento civile iscritto al n. 425/96 r.g. del tribunale di Saluzzo per opposizione a decreto ingiuntivo proposta da Migliore Renato avverso il decreto ingiuntivo n. 70/96 emesso in

data 9 agosto 1996 dal presidente del tribunale di Saluzzo a favore della Banca Cassa di Risparmio di Savigliano S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*; domanda rivolta altresì contro i convenuti Giraudo Maria Grazia, Bianco Adriano, Bianco Alberto ed Euro Stone S.r.l.

RILEVATO IN FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato in data 23 ottobre 1996, Migliore Renato proponeva opposizione al decreto ingiuntivo di cui in epigrafe, che il presidente del tribunale aveva munito *ex art.* 642 c.p.c. della clausola di provvisoria esecutività.

All'esito della prima udienza di trattazione *ex art.* 183 c.p.c. celebratasi in data 13 giugno 1997, il difensore dell'attore in opposizione chiedeva che questo giudice unico si riservasse sull'istanza di revoca o di sospensione, ai sensi dell'art. 649 c.p.c., della clausola di provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto, illustrando le relative ragioni mediante memorie autorizzate che venivano depositate in data 13 e 30 giugno 1997.

Atteso che l'art. 649 c.p.c. prevede la sola sospensione (su cui si è provveduto con separata ordinanza di rigetto in pari data) della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo, nulla disponendo sulla revoca, questo giudice unico ritiene che la suddetta norma sia viziata da illegittimità costituzionale. Tale questione appare fondata per gli argomenti di cui appresso, nonché rilevante in quanto l'art. 649 c.p.c., nella sua formulazione qui censurata, non consente al giudice remittente di sciogliere nel merito la riserva in parola, né di valutare adeguatamente l'istanza di revoca, che dovrebbe essere *ipso iure* dichiarata inammissibile.

RITENUTO IN DIRITTO

1. — Si ravvisa l'incostituzionalità dell'art. 649 c.p.c. poiché, non prevedendo la revoca della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto, impedisce al giudice del procedimento ordinario di cognizione, instaurato a seguito di opposizione *ex art.* 645 c.p.c., di valutare la sussistenza dei presupposti che avevano legittimato il presidente del tribunale a concedere *ex art.* 642 c.p.c. la clausola di provvisoria esecutività.

È noto che revoca e sospensione sono due istituti affatto diversi, che traggono fondamento da presupposti differenti e che determinano differenti conseguenze giuridiche. La revoca è un provvedimento che consente il ritiro di un atto allorché si ravvisino insussistenti le ragioni di fatto o di diritto che ne avevano assistito l'emissione, con la conseguenza che tale atto, se revocato, smette di efficacia *ex tunc*, cagionando altresì l'estinzione di tutti gli eventuali e ulteriori atti esecutivi cui il ricorrente avesse proceduto. La sospensione non assume natura di provvedimento di ritiro, potendo essere reclamata e concessa solo quando ricorrano gravi motivi, anche susseguenti; essa determina, per così dire, il «congelamento» *ex nunc* dell'efficacia dell'atto sospeso e — soprattutto — mantiene inalterata la validità degli atti esecutivi che fossero stati eventualmente disposti.

2. — Questa netta distinzione concettuale e sistematica tra revoca e sospensione aveva già da tempo allarmato dottrina e giurisprudenza, che hanno conseguentemente preso coscienza del fatto che nessuna norma processualcivile — meno che mai l'art. 649 c.p.c. — preveda la revoca della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto.

Mentre la pressoché unanime dottrina esclude la configurabilità *de iure condito* di tale istituto, la giurisprudenza di legittimità non ha assunto su tale questione una posizione definita e ha preferito piuttosto ribadire la precisa differenziazione giuridica tra la revoca e la sospensione della provvisoria esecutività (si vedano, in particolare, Cass. sez. III, 3 maggio 1991, n. 4866; sez. II, 4 giugno 1991, n. 6326; sez. III, 16 ottobre 1992, n. 11342).

La giurisprudenza di merito, priva di un comune indirizzo interpretativo, ha sostanzialmente individuato tre soluzioni. La prima (rimasta minoritaria) ritiene che *ubi lex tacuit noluit*, per cui la revoca della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo, non prevista dall'art. 649 c.p.c. né da nessun'altra norma del Codice di rito civile, non possa essere in alcun modo concessa, dovendosi dichiarare inammissibile la relativa istanza (in questo senso, trib. Piacenza, 3 ottobre 1994; trib. Firenze, 12 ottobre 1993; trib. Milano, 10 marzo 1989). La seconda, interpretando estensivamente la norma in questione, ritiene che l'espressione «sospensione» ivi utilizzata *minus dicit quam voluit* sicché essa offre un dato semantico da intendersi in senso ampio e atecnico, comprensivo dunque del significato di «revoca» (così, pret. Latina, 9 febbraio 1994; trib. Alessandria, 23 dicembre 1994; pret. Roma, 17 luglio 1981; trib. Napoli, ord. 4 aprile 1972). La terza, infine, facendo ricorso all'ermeneutica propria della *analogia legis et iuris*, ritiene applicabile alla fattispecie il combinato disposto degli artt. 283 e 351 c.p.c. (nelle versioni anteriori

alla «novella» di cui agli artt. 34 e 56 della legge 26 novembre 1990, n. 353), con la conseguenza che la revoca della provvisoria esecutività può concedersi ben oltre la previsione letterale dell'art. 649 c.p.c. (in questo senso si segnala anche l'ordinanza della Corte costituzionale, 28 luglio 1988, n. 936, che aveva rigettato per manifesta infondatezza una questione analoga alla presente).

3. — Queste interpretazioni (se si esclude la prima, che, negando la proponibilità della revoca della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo, censura implicitamente d'illegittimità costituzionale l'art. 649 c.p.c.) appaiono opinabili per le ragioni che seguono.

a) il ricorso all'interpretazione estensiva — a parere di questo giudice — non è corretto nella fattispecie, sia in virtù della or vista differenza «ontologica» tra revoca e sospensione — che è di ostacolo a qualsivoglia tentativo di omologazione — sia in considerazione del dato letterale espresso dalla norma *de qua*: poiché la sospensione può essere concessa in costanza di «gravi motivi», appare evidente che il legislatore ha escluso che in tale espressione possa rientrare la carenza dei presupposti che avevano legittimato *ab imis* la concessione *ex art.* 642 c.p.c. della provvisoria esecutività. Questo rilievo (che sembra parzialmente avallato dalla citata sentenza della Corte di cassazione, sez. III, 3 maggio 1991, n. 4866) depone a favore, al contrario, di un'interpretazione restrittiva dell'art. 649 c.p.c., dovendosi intendere i «gravi motivi» come riferiti a circostanze sopravvenute, che rendono opportuno il «congelamento» della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto in attesa della sentenza definitiva;

b) il ricorso all'analogia non può parimenti condividersi, atteso che l'interpretazione *ex art.* 12, comma 2, prel. c.c. presuppone una lacuna dell'ordinamento; al contrario, l'analisi sistematica testé illustrata dell'art. 649 c.p.c. rivela una «omissione ponderata» — come si è espressa un'autorevole dottrina — da parte del legislatore che, se davvero avesse voluto revocabile la provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto, avrebbe ragionevolmente disposto in merito. Fra l'altro, si rammenta che pure la disciplina delle impugnazioni risulta essenzialmente diversa, giacché il provvedimento *ex art.* 649 c.p.c. assume la veste di ordinanza non impugnabile, mentre quello *ex art.* 351 c.p.c. (nel vigore del «vecchio» rito civile) è reclamabile ai sensi dell'art. 357 c.p.c. (si argomenti, nel rito ora vigente, anche *ex art.* 186-ter, comma 3, c.p.c.).

4. — Inoltre, il soccorso analogico offerto dagli artt. 283 e 351 c.p.c., se poteva apparire giustificato sotto il loro tenore originario (ammesso che l'opposizione a decreto ingiuntivo fosse *sic et simpliciter* assimilabile a un'impugnazione, cosa assai discutibile), è adesso smentito e precluso dalla nuova formulazione assunta dal suddetto combinato disposto per effetto dello *ius superveniens* rappresentato dagli artt. 34 e 56 della legge 26 novembre 1990, n. 353; il testo ora vigente, infatti, non contempla più la revoca della provvisoria esecutività della sentenza di primo grado, prevedendone (analogamente all'art. 649 c.p.c.) la sola sospensione per «gravi motivi».

Pregevole ma inaccettabile è pure l'eventuale applicazione analogica della procedura *ex art.* 669-sexies, comma 2, c.p.c. che, secondo autorevoli opinioni dottrinarie, rappresenterebbe un principio generale dell'ordinamento giuridico, estensibile al procedimento monitorio. Come si è detto, questo argomento non è condivisibile, ostandovi l'insuperabile limite letterale offerto dall'art. 669-quaterdecies c.p.c., che esclude l'applicabilità del rito cautelare al procedimento per decreto ingiuntivo *ex artt.* 633 e ss. c.p.c.

5. — È proprio sul tenore «novellato» del combinato disposto degli artt. 283 e 351 c.p.c. che s'incentra — a parere di questo giudice — il denunciato contrasto di costituzionalità dell'art. 649 c.p.c. con gli artt. 3 e 24, comma 2, Cost.; esso appare *ictu oculi* laddove si rifletta che il decreto ingiuntivo è un provvedimento emesso senza previo contraddittorio, che il debitore ingiunto può instaurare eventualmente e successivamente muovendo l'opposizione *ex art.* 645 c.p.c.: ora, se pure la clausola di provvisoria esecutività viene emessa *inaudita altera parte* ai sensi dell'art. 642 c.p.c., colui che proponga opposizione recupera, sullo specifico punto, un contraddittorio claudicante e imperfetto, poiché, in ogni caso, la provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto può essere solo sospesa (sempre se ricorrono gravi motivi), ma non può essere in alcun modo revocata, ancorché fosse stata disposta *contra legem* o addirittura su presupposti rivelatisi erronei.

5.a) — Il vizio di costituzionalità appare dunque evidente: risulta violato il canone di uguaglianza *ex art.* 3 della Costituzione, giacché il debitore che abbia subito un provvedimento monitorio munito di clausola di provvisoria esecutività non altrimenti revocabile, rimane inevitabilmente imprigionato in una situazione di sistematico svantaggio rispetto a quella del debitore convenuto in un giudizio ordinario di cognizione; ciò realizzando un'ingiustificata disparità di trattamento.

5.b) — Massimamente violato risulta quindi il diritto di difesa garantito dall'art. 24, comma 2, della Costituzione. Il testo «novellato» degli artt. 283 e 351 c.p.c. prevede adesso, in ordine alla sentenza di primo grado, una norma analoga e «parallela» a quella di cui all'art. 649 c.p.c. in ordine al decreto ingiuntivo; ma lo squilibrio

costituzionalmente rilevante tra queste due norme risiede nel fatto che la sentenza, benché dotata di provvisoria esecutività non (più) revocabile, rappresenta pur sempre l'esito di una procedura fin dall'inizio assistita dal contraddittorio tra le parti. Non così il decreto ingiuntivo munito della provvisoria esecutività, che — emessa *inaudita altera parte* e in assenza di una norma che ne consenta la revoca — stigmatizza la palese violazione *in parte qua* del diritto di difesa dell'attore in opposizione, cui invece dovrebbe senz'altro riconoscersi la possibilità di contestare i presupposti di fatto o di diritto sui quali è stata concessa *ex art.* 642 c.p.c. la provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto.

6. — Si ribadisce, infine, la piena convinzione maturata da questo giudice in ordine alla necessità della declaratoria di illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 24, comma 2, Cost., dell'art. 649 c.p.c. nella parte in cui non prevede, assieme alla sospensione, anche la revoca della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e ritenuta fondata e rilevante la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.c. per violazione degli artt. 3 e 24, comma secondo, della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti relativi alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso relativamente alla riserva sulla revoca della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo opposto;

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

Ordina che la presente ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Data in Saluzzo, il 3 luglio 1997

Il giudice unico: APRILE

97C1198

N. 753

*Ordinanza emessa il 21 agosto 1997 dal pretore di Bologna
nel procedimento civile vertente tra Bentivogli Alfredo ed altri n.q. e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Contributi I.N.P.S. indebitamente versati dalle imprese artigiane - Prevista restituzione agli assicurati o ai loro aventi causa con esclusione, eccetto il caso di dolo dell'ente, degli interessi anche in caso di colpevole ritardo nella restituzione - Irragionevole deroga del principio della produttività di interessi dei crediti previdenziali e dei crediti in generale.

(Legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 12).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza per la rimessione di questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale nel procedimento r.g.l. n. 4793/95 promosso da Bentivogli Alfredo, Bentivogli Oriano, Bentivogli Mario ed altri, quali eredi di Bentivogli Luigi (avv. Francesco Ventrella) contro l'I.N.P.S. (avv. Rosanna De Lorenzi).

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. — I ricorrenti, soci ed eredi di soci della Autotrasporti Fratelli Bentivogli S.n.c. di Luigi, Remo Bentivogli e C., hanno chiamato in giudizio con ricorso del 7 dicembre 1995 l'INPS ed hanno dedotto che fino al novembre 1985 la società aveva versato all'INPS i contributi obbligatori per la invalidità e la vecchiaia come impresa artigiana. A seguito di una ispezione conclusasi nel novembre 1985 l'INPS aveva accertato che la società aveva superato il limite di legge nel numero degli occupati nei periodi dal 1° gennaio al 30 giugno 1978, dal 1° aprile 1979 al 30 settembre 1980 e dal primo gennaio 1980 al 31 agosto 1985, e perciò che la impresa non poteva essere considerata artigiana agli effetti della contribuzione dovuta per i propri dipendenti. In relazione a tale accertamento la società il 19 novembre 1985 aveva provveduto a regolarizzare la contribuzione per tali periodi con il pagamento all'INPS di quanto dovuto.

Il 30 settembre 1985 i soci Oriano, Alfredo, Mario e Luigi Bentivogli avevano chiesto all'INPS la restituzione della contribuzione obbligatoria versata per il periodo dal 1° gennaio 1978 al 31 agosto 1985 quali soci di una impresa non più riconosciuta come artigiana e cancellata come tale dall'elenco dei contribuenti dell'assicurazione I.V.S.

Poiché l'INPS non aveva dato alcuna risposta alla richiesta di ripetizione presentata tramite il patronato il legale dei ricorrenti aveva chiesto il pagamento dell'indebito il 5 dicembre 1994. L'INPS aveva provveduto al rimborso dei contributi ed aveva pagato a ciascuno dei quattro soci L.7.526.676, con versamenti bancari del 20 febbraio 1995 e con assegni trasmessi il 9 marzo 1995.

I primi tre soci e gli eredi di Luigi Bentivogli avevano chiesto con lettera dell'11 maggio 1995 che l'INPS corrispondesse loro la ulteriore somma di lire 840.000, come rimborso dei contributi divenuti indebiti ed anche gli interessi legali e la rivalutazione monetaria.

Sono state presentate le conclusioni che si trascrivono di seguito:

«Piaccia all'Ill.mo sig. pretore; *Contrariis rejectis*; previe le declaratorie di legge e del caso:

condannare l'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.) al pagamento delle seguenti somme dovute ai ricorrenti nella misura qui di seguito indicata od in quella maggiore o minore somma che verrà ritenuta di giustizia:

Bentivogli Alfredo, lire 840.133;

Bentivogli Oriano, lire 830.626;

Bentivogli Mario, lire 839.626;

eredi di Bentivogli Luigi, lire 840.133, a titolo di rimborsi a saldo dei contributi I.V.S. indebitamente pagati per il periodo dal 1° gennaio 1985 al 31 agosto 1985;

condannare altresì l'I.N.P.S. al pagamento degli interessi legali come per legge sulle somme restituite e da restituire a titolo di contributi previdenziali indebitamente riscossi, dalla presentazione della domanda amministrativa di rimborso al saldo, nonché al pagamento per lo stesso periodo dei danni da svalutazione monetaria;

in via subordinata e nella denegata ipotesi in cui l'Ill.mo sig. pretore ritenga applicabile al caso di specie il disposto dell'art. 12 della legge n. 613/1966 e qualora non ritenga manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale della predetta norma in quanto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, voglia emettere ordinanza ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordinando la sospensione del presente giudizio.»

2. — L'I.N.P.S. si è costituito ed ha eccepito che l'art. 12 della legge 22 luglio 1966 n. 613 esclude il pagamento degli interessi legali nel caso della restituzione di contributi I.V.S. indebitamente versati da artigiani e commercianti all'I.N.P.S.

La difesa dell'I.N.P.S. ha sostenuto che non era dovuta nemmeno la rivalutazione monetaria chiesta, né alcun ulteriore rimborso in aggiunta a quelli eseguiti prima dell'instaurazione del giudizio.

3. — Nel procedimento è stato compiuto un accertamento tecnico contabile.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La questione proposta.

1. — La difesa dei ricorrenti ha proposto, anche se solamente in via subordinata, la eccezione della legittimità costituzionale dell'art 12 della legge 22 luglio 1966 n. 613 nella parte in cui esclude gli interessi legali nel caso di restituzione dovuta dall'INPS di contributi indebiti corrisposti da artigiani e da commercianti, per la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La rilevanza della questione.

2. — La questione è rilevante ai fini della decisione di una parte delle domande proposte nel giudizio.

Ove non venisse affermata dalla Corte costituzionale la illegittimità costituzionale di tale norma la domanda dei ricorrenti di ottenere il pagamento dall'I.N.P.S. degli interessi legali sulle somme che lo stesso istituto aveva dovuto restituire loro, in quanto contributi divenuti oggettivamente non dovuti, dovrebbe essere respinta.

Il pretore giudica che non interpreti correttamente la norma l'argomento sostenuto dalla difesa dei ricorrenti, per cui l'art. 12 della legge 12 luglio 1966 n. 613 non si applicherebbe alla fattispecie, perché coloro che ora chiedono il rimborso dei contributi divenuti indebiti non avrebbero più avuto la qualifica di artigiani al momento della nascita dell'indebito e della domanda di rimborso.

Si deve invece ritenere che la norma faccia riferimento, per escludere gli interessi legali nel caso di richieste di ripetizione di contributi non dovuti o divenuti indebiti, alle gestioni previdenziali ove i contributi sono stati versati.

Tale interpretazione esclude — ove persistessero la validità e la efficacia della norma in esame — che le domande possano essere accolte.

Il merito della eccezione.

3. — La eccezione proposta non appare manifestamente infondata.

3.1. — Il caso viene sollevato come una diversità di trattamento normativo, non razionale e non giustificabile sotto il profilo costituzionale, nella disciplina della ripetizione di contributi non dovuti o divenuti indebiti versati all'I.N.P.S. per l'assicurazione della invalidità e vecchiaia, nelle c.d. gestioni per gli artigiani e i commercianti, rispetto a quanto disposto in ogni caso di ripetizione di indebito, ed anche nelle altre gestioni previdenziali.

3.2. — Molto sommariamente, con considerazioni che si riferiscono a nonne in materia di interessi legali e di ripetizione dell'indebito, si richiama innanzitutto la regola del nostro ordinamento civile, l'art. 1282 c.c., per cui «i crediti liquidi ed esigibili di somme di denaro producono interessi di pieno diritto salvo che la legge o il titolo stabiliscano diversamente».

Come si rileva il principio affermato dalla norma è la doverosità degli interessi legali come costante generale per i crediti di denaro, salvo le specifiche deroghe disposte dalla legge.

3.3. — In tema di indebito oggettivo si richiama la norma dell'art. 2033 c.c. per cui «chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda».

3.4. — Si ricorda, sempre come delibazione sommaria della eccezione, che nel molto articolato sistema previdenziale — formatosi con il costituirsi e con l'accavallarsi nel tempo di diverse gestioni dei contributi per le nuove categorie professionali cui veniva estesa la sottoposizione alla previdenza per la invalidità e la vecchiaia, e nella conseguente pluralità di norme e di discipline diverse, non ancora ricondotte ad unità o a una maggiore uniformità di regolamentazione — non consta che esistano altre categorie sottoposte alla contribuzione per le quali siano stati esclusi gli interessi legali per le ipotesi di restituzione di contributi oggettivamente non dovuti, o divenuti indebiti, che rientrano normalmente nella fattispecie di cui all'art. 2033 c.c.

3.5. — In base alle sommarie enunciazioni fatte si considera che la esclusione degli interessi legali prevista dall'art. 12 della legge 12 luglio 1966, n. 613, costituisce una significativa deroga ai richiamati criteri delle norme civili in materia di interessi legali e di ripetizione dell'indebito, ed una rilevante diversità di trattamento rispetto alla disciplina data in proposito per altre categorie di contribuenti lavoratori autonomi, ed anche a quella che riguarda le assicurazioni dei dipendenti dell'industria e dell'agricoltura.

3.6. — La deroga e la difformità sono state disposte con legge, da applicarsi fino all'eventuale dichiarazione della sua illegittimità costituzionale.

Si deduce e si sospetta che la diversità di disciplina disposta dal legislatore non abbia avuto o non conservi, secondo i parametri costituzionali tratti dalla norma dell'art. 3 della Costituzione, idonee e valide ragioni, che derivino dalle caratteristiche specifiche del rapporto assicurativo-previdenziale delle categorie come regolato dalla legge, soprattutto ove si consideri che la esclusione dal pagamento degli interessi legali riguarda un aspetto del tutto marginale della disciplina previdenziale ed una ipotesi eventuale, di scarsa importanza oggettiva per il bilancio dell'istituto, mentre rappresenta un sensibile strappo alla osservanza di regole normali dei rapporti economici civili, per gli interessati alla restituzione di somme.

4. — Quanto si è constatato sotto il profilo della delibazione della non manifestata infondatezza è sufficiente a rimettere la eccezione alla Corte.

Si ritiene opportuno esporre alcune altre considerazioni che possono concorrere al giudizio sulla denunciata irrazionalità e sulla disparità di trattamento della norma, spettante alla Corte costituzionale.

I fatti del processo mettono in evidenza come di fronte ad una impresa che aveva provveduto a mettersi in regola con la più elevata contribuzione accertata dall'I.N.P.S. e che aveva chiesto nel corso dello stesso 1985 la ripetizione dei contributi versati, divenuti indebitamente corrisposti, l'istituto abbia provveduto al rimborso solo quando le è pervenuto il sollecito formale al pagamento inviato da un legale, come prodromo di un'azione giudiziaria, al limite della prescrizione decennale.

La vicenda non costituisce affatto un caso isolato: esso si inserisce nel quadro di un fenomeno frequente nell'ultimo decennio nelle aule delle Preture del lavoro.

Si è constatato e si constata, tra l'altro, come l'I.N.P.S. ritardi il pagamento dei propri debiti, non solo quando le pretese riguardano somme dovute quali differenze per ratei arretrati di pensione, ma anche in molti casi di rimborso di contributi e dei relativi interessi legali accertati con sentenza passata in giudicato, in altre gestioni.

In molti casi la difesa in giudizio da parte dell'I.N.P.S. per quanto riguarda il pagamento degli interessi legali e della rivalutazione monetaria per somme di denaro pagate in ritardo, sulla cui doverosità sarebbe inutile discutere sotto il profilo tecnico-giuridico, viene condotta dal servizio legale in maniera sistematica e strenua.

In tali casi appaiono metodi tipici dei «cattivi debitori», che si giovano dell'intasamento degli uffici giudiziari del lavoro, che essi stessi concorrono in misura rilevante a determinare.

Tale tendenza — che appare essere il frutto di una linea di politica gestionale e giudiziaria dell'I.N.P.S. — ha trovato del resto recenti importanti e reiterate conferme da parte del legislatore, il quale ha emesso norme che escludono anche il pagamento degli interessi legali e degli stessi diritti di credito; norme tutte sottoposte al giudizio della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Rimette alla Corte costituzionale la questione della legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 22 luglio 1966, n. 613, nella parte in cui prevede «che i contributi previsti dalla stessa legge, indebitamente versati ..., salvo il caso di dolo, sono restituiti senza interessi all'interessato», per il denunciato contrasto con i principi normativi di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione;

Ordina che la presente ordinanza sia comunicata alle parti, notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Sospende la trattazione del processo e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Bologna, addì 21 agosto 1997

Il pretore: GOVERNATORI

N. 754

*Ordinanza emessa il 1° luglio 1997 dal giudice istruttore del tribunale di Roma
nel procedimento civile vertente tra il Comitato organizzatore Giochi del Mediterraneo e Frasca Augusto*

Processo civile - Terzo chiamato in causa - Proposizione da parte di questo, di domande riconvenzionali nei confronti delle parti originarie del giudizio - Possibilità di costituzione in causa al di fuori del termine di giorni 20 dall'udienza fissata dal giudice istruttore - Mancata incidenza sulle scadenze stabilite dalla legge - Violazione del principio di eguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa.

(C.P.C., art. 271).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Nel procedimento iscritto al n. 47760 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 1996 fra le parti:

Comitato organizzatore Giochi del Mediterraneo domiciliato in Roma, via F. Carrara n. 24, presso l'avv. Vincenzo Sinisi; attore in opposizione, contro Augusto Frasca domiciliato in Roma, via Prisciano n. 67 presso l'avv. Piero Ponzelletti; convenuto in opposizione, avente ad oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo di pagamento. Ha pronunciato la seguente ordinanza sulla dichiarazione di chiamata in causa del terzo e contestuale istanza di differimento dell'udienza di prima comparizione proposta dal convenuto sig. Augusto Frasca con comparsa di costituzione depositata il giorno 12 febbraio 1997.

Il sig. Augusto Frasca — convenuto in giudizio dal Comitato organizzatore Giochi del Mediterraneo con atto di citazione notificato il giorno 26 novembre 1996 in opposizione al decreto ingiuntivo n. 4578 emesso dal presidente del tribunale di Roma il giorno 24 settembre 1996 — ha dichiarato, ai sensi dell'art. 269 c.p.c., di voler chiamare in giudizio i sig.ri Antonio Matarrese, Michele Barbone, Vito Chiarelli e Michele Bonante, promotori e componenti del Comitato, preannunciando la proposizione nei loro confronti di domanda di condanna di L. 165.800.000 oltre interessi e rivalutazione monetaria. Sulla contestuale istanza di differimento della prima udienza già fissata per il giorno 5 marzo 1997, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 271 c.p.c., sulla costituzione del terzo, nella parte in cui non richiama le disposizioni dell'art. 167 comma 2 c.p.c.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Preliminarmente deve essere osservato che nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo la disciplina applicabile alle posizioni di attore e convenuto va individuata facendo riferimento alla veste c.d. processuale che rispettivamente assumono l'opponente e l'intimante. Discende tale conclusione dalla constatazione che i termini fissati a pena di decadenza per il compimento delle attività riguardanti la delimitazione del *thema decidendum* e del *thema probandum* sono concepiti secondo un ordine consequenziale ancorato alla costituzione del convenuto — inteso come destinatario della *vocatio in ius* (e quindi come soggetto effettivamente vocato in giudizio e non solo pro-vocato —, sicché ove si invertissero le posizioni connesse a tale punto di ancoraggio (ritenendo convenuto non il destinatario ma l'autore della *vocatio*), l'intero sistema delle preclusioni risulterebbe scompaginato, e il principio della consequenzialità dialettica, cui lo stesso è ispirato, inevitabilmente violato. Riprova di ciò è che l'interpretazione opposta condurrebbe a riconoscere all'intimante la facoltà di proporre sino alla prima udienza di trattazione — e quindi ben oltre il termine per la sua costituzione in giudizio — le eventuali domande riconvenzionali ulteriori, nonché di chiamare in causa il terzo sino a tale momento (sia pure previa autorizzazione del giudice), con ingiustificato vantaggio rispetto alla controparte e alterazione dell'intero meccanismo processuale introdotto con la novella.

Fatta tale premessa va in primo luogo esaminata la possibilità di interpretare il mancato richiamo alla disposizione dell'art. 167, comma 2, nel senso di escludere senz'altro il diritto del terzo chiamato in giudizio, di proporre domande riconvenzionali.

A tale interpretazione si oppongono le seguenti considerazioni:

a) In primo luogo la constatazione che la disposizione del comma 2 dell'art. 167 c.p.c. non attribuisce poteri processuali ma ne disciplina l'esercizio. In essa non è infatti stabilito che il convenuto può proporre le eventuali domande riconvenzionali, ma che a pena di decadenza deve proporle nella comparsa di costituzione, con espressione quindi dalla quale si ricava che il potere di chiamare in giudizio il terzo pre-esiste alla previsione normativa in esame, dalla quale non è quindi attribuito ma solo disciplinato mediante l'indicazione delle modalità attraverso la quale va esercitato. Di qui l'impossibilità di ricavare dall'omesso richiamo a tale norma la mancata attribuzione del potere processuale che vi è disciplinato.

b) In secondo luogo — a conferma della conclusione precedente — il ruolo essenziale che il potere di proporre domande riconvenzionali assume per l'esercizio del diritto di difesa. A tal riguardo, va rilevato che in talune fattispecie, quali quelle in cui il convenuto intenda far valere ragioni di risoluzione contrattuale per eccessiva onerosità sopravvenuta, la proposizione di una mera eccezione riconvenzionale di risoluzione non è sufficiente a paralizzare la domanda, avendo il convenuto l'onere di proporre domanda riconvenzionale (Cass. 3321/87). Conclusione che rende palese il legame essenziale esistente fra il potere di proporre domande riconvenzionali e il diritto di difesa, e la necessità quindi di considerare il primo (al pari del secondo) indipendente dalla disposizione del comma 2 dell'art. 167 c.p.c. e insito nello stesso sistema processuale.

c) In terzo luogo l'evidente contraddittorietà di una disciplina che, pur consentendo al terzo *ex art.* 271 c.p.c. di chiamare in giudizio altri soggetti e di proporre quindi nuove domande verso costoro, non gli consentisse di proporre nuove domande verso soggetti che già rivestano posizione di parte processuale.

Accantonata perciò la possibilità di interpretare il mancato richiamo al comma 2 dell'art. 167 c.p.c. nel senso di escludere il diritto del terzo di proporre domande riconvenzionali va esaminata l'interpretazione opposta, secondo cui il mancato richiamo alle disposizioni dell'art. 167 comma 2 c.p.c., determinando l'inapplicabilità dell'art. 171 c.p.c. comma 2, che alla prima fa a sua volta rinvio, comporterebbe unicamente l'inesistenza, per il terzo che agisca in via riconvenzionale, delle preclusioni e delle ulteriori disposizioni previste da tale norma. Trattasi di interpretazione che, al pari della prima, determina posizioni di evidente squilibrio fra le posizioni processuali delle parti e che tuttavia non è superabile né per via di applicazione analogica di norme fondate sull'*eadem ratio* né mediante altra ipotesi interpretativa.

Preliminarmente va precisato che la disciplina che si ricava da tale interpretazione, se da un lato impedisce che il terzo sia sottoposto al regime delle decadenze previsto per la costituzione del convenuto, dall'altro non esclude l'applicabilità a tali domande delle nullità previste per il caso di assoluta incertezza dell'oggetto e del titolo della domanda; vi osta la constatazione che alla domanda del terzo vanno comunque applicate quelle disposizioni dettate per l'atto di citazione che sono essenziali per la proposizione di qualunque domanda giudiziale e in cui sono contenute quindi norme generali — quali quelle sull'assoluta incertezza dell'oggetto e del titolo — necessariamente applicabili a qualunque domanda; soluzione che non può invece essere percorsa per il mancato richiamo alle decadenze previste per la proposizione delle domande riconvenzionali, stante il carattere non essenziale di tali previsioni, e atteso che la disciplina generale da richiamare sarebbe contenuta — in ipotesi — nella stessa disposizione (art. 167, comma 2, c.p.a.) di cui si discute e il cui il richiamo è invece esplicitamente omesso.

Ciò posto va rilevato che il mancato richiamo alla norma in esame contrasta con la disciplina delle forme di tali domande, disciplina che prevede, all'art. 269 c.p.c., l'utilizzazione dello strumento dell'atto di citazione, fra i cui elementi essenziali, richiesti a pena di nullità, va oggi ricompreso l'avvertimento *ex art.* 163 n. 7 c.p.c. sulle decadenze conseguenti alla costituzione oltre i venti (o dieci) giorni anteriori l'udienza di comparizione. Di qui un'antinomia che non può tuttavia essere risolta, in maniera rispettosa dei principi costituzionali, attraverso l'applicazione analogica della disposizione dell'art. 167, comma 2 o l'interpretazione estensiva della stessa, atteso che tali soluzioni sarebbero consentite soltanto ove l'articolo, non contenendo alcun espresso richiamo ad altre parti dell'art. 167, c.p.c. — segnatamente alla disposizione del comma 1 dell'art. 167 c.p.c. — non denotasse, per evidente deduzione *a contrario*, l'esistenza di una *voluntas legis* tesa espressamente ad escludere l'applicabilità alla chiamata del terzo delle disposizioni del comma 2. In altre parole il carattere esplicito di tale limitazione — con la conseguente esclusione del regime delle decadenze previsto per la costituzione del convenuto — impedisce di attribuire carattere prevalente al riferimento solo *implicito* al regime delle medesime decadenze ricavabile dalla previsione, per la chiamata del terzo, dello strumento dell'atto di citazione, e con esso dell'avvertimento *ex art.* 163 n. 7 c.p.c. che ne costituisce elemento essenziale. E ciò alla luce del criterio ermeneutico che impone di interpretare le locuzioni contenute nei testi normativi in modo che in ciascuna di esse sia riconoscibile una qualche valenza normativa, escludendo le interpretazioni che condurrebbero a privarle di qualunque valore o signifi-

cato giuridico. Principio che, impedendo di escludere dal testo dell'art. 271 c.p.c. la locuzione «primo comma» riferita all'art. 167 c.p.p. e impedendo quindi di considerare richiamato l'intero articolo del codice (cosa che avverrebbe ove la proposizione fosse limitata alla frase «si applicano le disposizioni dell'art. 167 c.p.c.») porta a delineare una disciplina speciale e completa, ostativa, in quanto tale, sia dell'applicazione analogica di norme fondate su *eadem ratio* — stante l'assenza di lacune normative — sia dell'interpretazione estensiva delle disposizioni generali dell'art. 167, stante la già rilevata specialità e completezza della norma dell'art. 271 c.p.c.

Discende da tali conclusioni l'impossibilità inoltre di far ricorso ad un'interpretazione additiva della disposizione dell'art. 271 c.p.c. fondata sul criterio storico. L'ipotesi di un'evidente svista legislativa è in realtà suffragata, come evidenziato da autorevole dottrina, dalla circostanza che nell'unico passo dei lavori preparatori riguardante la questione si legge: (seduta 29 novembre 1989 della seconda commissione del Senato) «questo articolo tratta della costituzione del terzo chiamato in causa, per il quale si applicano le disposizioni degli artt. 166 e 167 primo e secondo comma del codice di procedura civile», onde l'ipotesi di un vero e proprio *lapsus calami* nella redazione del testo finale appare evidente. Ciononostante l'univocità del dato testuale risultato dalla stesura definitiva della disposizione non consente al giudice di seguire soluzioni di tipo additivo in quanto queste assumerebbero carattere non meramente interpretativo ma di vera rettificazione dell'errore legislativo. Procedimento evidentemente non rientrante fra i poteri degli organi giurisdizionali.

Di qui la necessità per l'interprete, impossibilitato a ricorrere a siffatti strumenti, di porsi le seguenti questioni:

se la mancata previsione per il terzo chiamato in giudizio di un sistema di preclusioni speculari a quello connesso alla tardiva costituzione del convenuto introduca una rilevante differenziazione nel diritto di difesa delle parti;

se tale differenziazione sia o meno fondata su una diversità di fattispecie idonea a legittimare in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione la ipotizzata diversità di disciplina.

Partendo dal secondo quesito pare al g.i. che la circostanza che i terzi siano chiamati a partecipare al giudizio in un momento successivo a quello in cui le parti originarie hanno dato vita al rapporto processuale non comporti differenze sostanziali fra le due posizioni. Ai terzi va infatti riconosciuta la medesima posizione di parte processuale spettante agli originari soggetti privati, e ciò non solo nel caso in esame, in cui è preannunciata la proposizione nei loro confronti di una domanda di condanna, ma per ogni altra ipotesi di chiamata in giudizio, ove si considerino le riflessioni espresse dalla migliore dottrina in ordine al fatto che la posizione di parte vada comunque disgiunta dalla titolarità attiva o passiva dei rapporti scaturiti da specifiche domande giudiziali, ovvero, secondo altra prospettazione, che, anche nel caso della mera denuncia di lite, nei confronti del chiamato sia sempre ravvisabile una domanda di accertamento. Di qui l'impossibilità di ravvisare, nelle fattispecie messe a confronto, differenze sostanziali idonee a legittimare discipline differenziate.

Detto questo pare al g.i. che il contesto unitario entro il quale vanno considerati i precetti degli artt. 24, commi primo e secondo e dell'art. 3 della Carta costituzionale, imponendo che ad identica fattispecie processuale corrisponda identità di diritti e oneri processuali, comporta che il contraddittorio fra le parti originarie ed il terzo chiamato sia assicurato in posizione di uguaglianza; situazione che non si verificherebbe nel caso in cui il regime delle decadenze previsto per taluna delle parti fosse diverso da quello previsto per le altre.

Nello schema generale del nuovo processo civile le domande riconvenzionali e le eccezioni delle parti sono soggette infatti a termini di preclusione anteriori l'udienza cui alle controparti è consentito svolgere la propria conseguenziale attività difensiva; e ciò sia per l'attività riguardante le questioni rilevabili d'ufficio, sia per quella volta all'ampliamento del *thema decidendum* mediante le eccezioni in senso stretto o le domande riconvenzionali che fossero conseguenziali alla prima modificazione. A tale disciplina è evidentemente sottesa la *ratio* di attribuire ai destinatari della nuova domanda o eccezione un congruo termine per l'approntamento delle proprie eccezioni e controdomande, termine che nella visione del legislatore assume pertanto carattere essenziale nella connotazione del diritto di difesa di ciascuna parte. Orbene dalla considerazione sull'essenzialità di siffatto elemento nell'esercizio del diritto di difesa discende la conseguenza che i principi degli artt. 3 e 24 della Costituzione sarebbero violati a danno delle originarie parti processuali ove analogo termine non fosse a queste riconosciuto rispetto alle domande riconvenzionali dei terzi chiamati, cui sarebbe consentito in tal modo mutare il *thema decidendum* nella stessa udienza in cui fossero tardivamente costituiti. Lo squilibrio di posizioni processuali che ne deriverebbe sarebbe infatti lesivo delle ragioni difensive del convenuto, nei casi di chiamata da parte di questo, e dell'attore nei casi di chiamata autorizzata su sua istanza.

Nel primo caso — riguardante la fattispecie oggetto della presente ordinanza — al convenuto non sarebbe consentito partecipare, in consapevole posizione dialettica, all'attività volta alla rilevazione delle questioni sollevabili d'ufficio (verifica dell'integrità del contraddittorio e dei poteri rappresentativi delle parti, rilievi sulle nullità riguardanti la domanda riconvenzionale del terzo *ex artt.* 167 comma 2, seconda e terza proposizione); attività normalmente svolte nell'udienza prevista dall'art. 180 c.p.c., e non meno importante, ai fini difensivi, di quella riguardante le eccezioni in senso stretto e le domande riconvenzionali, ben potendo il giudizio essere definito sulla base di questioni rilevate d'ufficio su segnalazione di parte, ed avendo quindi il legislatore proprio per tale ragione conservato, nonostante la scissione dell'udienza di prima comparizione dalla prima udienza di trattazione, il termine di costituzione del convenuto nei venti giorni anteriori l'udienza fissata *ex art.* 180 c.p.c. Detto questo va precisato che se è vero che la posizione del chiamante non si presenta diversa, in tal caso, da quella del convenuto nei cui confronti l'attore abbia proposto la propria riconvenzionale, la diversità delle situazioni in cui si trovano i due diversi rapporti processuali non giustifica l'identità di disciplina. Nelle ipotesi di riconvenzionale proposta dall'attore l'eccezione al generale principio del termine di difesa è invero spiegata dal fatto che il convenuto, avendo già avuto la possibilità, in due diversi momenti, di apportare modificazioni al *thema* originariamente proposto dalla controparte (termine di costituzione e termine *ex art.* 180 c.p.c. per le «eccezioni non rilevabili d'ufficio»), si trova in posizione di sufficiente padronanza della materia, tale, comunque, da attribuire all'eventuale ulteriore differimento dell'udienza il carattere di un eccesso di garanzia, non ravvisabile invece nei rapporti con il chiamato, ove quest'ultimo fosse assoggettato all'onere — indispensabile in tale ipotesi — della normale deduzione della propria contro-domanda nei venti giorni precedenti l'udienza; e ciò in quanto il rapporto processuale fra tali soggetti si trova ancora nelle sue fasi iniziali. Di qui l'impossibilità di ravvisare nella disciplina della riconvenzionale dell'attore un'identità di *ratio* idonea a spiegare la identità di posizione del convenuto nei riguardi della riconvenzionale del chiamato.

Nel caso di chiamata ad istanza dell'attore la violazione del diritto di difesa sarebbe poi, ancora più grave, in quanto il meccanismo previsto dall'art. 269 c.p.c. commi terzo e quinto, sottintendendo che la nuova udienza fissata dal g.i. sia già quella destinata, nei rapporti con il terzo, alla trattazione delle questioni previste all'art. 183 c.p.c., fa sì che il mancato richiamo al comma 2 dell'art. 167 c.p.c., consenta al terzo di proporre le proprie domande riconvenzionali nella medesima udienza (*ex art.* 183 c.p.c.) in cui la controparte sarebbe tenuta, non solo a sollevare le questioni, rilevabili anche d'ufficio, deputate all'udienza *ex art.* 180 c.p.c., ma anche a proporre le eccezioni e domande riconvenzionali conseguenziali alle difese del terzo, privandola, quindi, di qualunque termine per l'approntamento della normale difesa. Recita infatti l'art. 269 c.p.c., che restano ferme per le parti le preclusioni ricollegate alla prima udienza di trattazione mentre il termine eventuale di cui all'ultimo comma dell'art. 183 c.p.c. è fissato dal giudice istruttore nell'udienza di comparizione del terzo; termine che va utilizzato tuttavia unicamente per le precisazioni o modificazioni delle domande, eccezioni e conclusioni già proposte, non anche per le domande o eccezioni, conseguenziali alle domande riconvenzionali del chiamato, che dovessero ancora essere proposte, le quali andrebbero pertanto immediatamente dedotte nella medesima udienza in cui le riconvenzionali del terzo venissero proposte.

Di qui la conclusione che la posizione processuale delle parti costituite è nell'attuale formulazione dell'art. 271 c.p.c. sfavorevolmente squilibrata a vantaggio del terzo chiamato, squilibrio che ad avviso del g.i., rende non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma dell'art. 271 c.p.c., in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui non richiama la disposizione dell'art. 167, comma 2, c.p.c.

SULLA RILEVANZA

Va a questo punto valutata la rilevanza della sospettata illegittimità della norma nel presente giudizio in cui il terzo non ha ancora proposto alcuna domanda riconvenzionale.

Il carattere ipotetico di questa, e della sua tardività, fa apparire, infatti, a prima vista, altrettanto ipotetica la violazione dei richiamati principi costituzionali e irrilevante, quindi, nella presente situazione processuale, la prospettata questione di costituzionalità.

Contrariamente all'apparenza tuttavia sembra a questo g.i. che la possibile efficacia, nel giudizio in corso, dell'eventuale sentenza di illegittimità pronunciata dalla Corte, renda la questione medesima rilevante solo nella presente situazione processuale.

La nuova normativa sarebbe infatti suscettibile di due interpretazioni, entrambe convergenti nel senso dell'attuale rilevanza della questione.

Ove infatti si ritenesse che il principio *tempus regit actum* impedisca l'applicazione indiretta della nuova disciplina al rapporto processuale già costituitosi per effetto della domanda riconvenzionale tardivamente proposta dal terzo, la domanda medesima, essendo comunque retta dalla precedente disciplina, andrebbe comunque ritenuta ammissibile nel processo in corso, con conseguente inevitabile violazione dei principi costituzionali sopra richiamati, e inutilità quindi (e irrilevanza) della questione, sollevata dopo l'effettiva (e tardiva) proposizione della domanda.

Ove invece si ritenesse che la normativa risultante dalla pronuncia della Corte sia suscettibile di applicazione indiretta, nelle fasi di controllo dell'attività precedentemente compiuta, il diritto di difesa risulterebbe inevitabilmente violato a danno del terzo, poiché la posizione di questi, irrimediabilmente decaduto dal potere di proporre le domande riconvenzionali che, alla luce della precedente normativa, aveva legittimamente introdotto, risulterebbe evidentemente squilibrata a vantaggio del chiamante, sicché sarebbe proprio l'effetto della pronuncia di incostituzionalità a determinare — sia pure in direzione contraria — una violazione del diritto di difesa.

Di qui la necessità di far riferimento nel giudizio sulla rilevanza del quesito ad una nozione che tenga conto non solo dell'attualità delle questioni oggetto del giudizio direttamente pregiudicato ma anche dell'attualità delle posizioni processuali il cui esercizio possa comportare l'inevitabile violazione di diritti costituzionalmente garantiti. Inevitabilità che, stante la sua attuale proiezione sul giudizio definitivo (ancorché futuro) rende in tal modo attuale anche la rilevanza della questione su di esso.

In base a tale criterio, poiché per effetto della chiamata in giudizio e della posizione di parte conseguentemente assunta dal terzo, quest'ultimo è già investito del potere di proporre domande riconvenzionali secondo modalità che, per le ragioni sopra esposte, appaiono in contrasto con i richiamati principi costituzionali, e poiché alla violazione del diritto di difesa non potrebbe avviarsi nel presente procedimento mediante la pronuncia della Corte ove la relativa questione venisse proposta soltanto dopo l'effettiva proposizione della domanda riconvenzionale (secondo modalità reputate incostituzionali), la questione di legittimità della norma, non essendo più rilevante in tale ultimo caso, è necessariamente rilevante invece nel momento attuale, anteriore all'effettivo esercizio del potere sospettato di incostituzionalità, e posteriore all'atto (chiamata in giudizio) produttivo del potere processuale disciplinato dalla norma sospettata di incostituzionalità.

Si ricava da tale nozione di attualità, intesa come attualità della proiezione della questione costituzionale sulla futura decisione della controversia che è solo al momento della realizzazione della situazione processuale suscettibile di comportare la violazione del principio costituzionale che si produce la rilevanza della questione; non prima, non essendo attuale la sua futura proiezione sulla definizione del giudizio, non dopo, a potere già esercitato, essendo in tale momento divenuta inutile, per il giudizio in corso, l'eventuale pronuncia di incostituzionalità.

Diversamente, sarebbero le stesse norme disciplinanti il giudizio di legittimità costituzionale a determinare, nel giudizio in corso, la violazione del diritto di difesa, atteso che, come si è già detto, anche nel caso in cui si ritenesse che la pronuncia di illegittimità costituzionale fosse applicabile alle situazioni pregresse, la posizione di una delle parti (in tal caso quella del terzo che avesse già tardivamente proposto la propria domanda risulterebbe inevitabilmente squilibrata a vantaggio dell'altra.

Di qui il primo e più importante profilo di rilevanza della questione di costituzionalità.

Ad esso, all'attualità cioè della situazione processuale suscettibile di proiettarsi sul giudizio definitivo, sono riconducibili due aspetti ulteriori riguardanti le attività del chiamante e del giudice

Il primo consiste nel fatto che la definizione della questione di costituzionalità, nell'uno o nell'altro senso, incide sul contenuto essenziale dell'atto di citazione che il chiamante è tenuto a redigere e notificare, stante l'irrilevanza nell'attuale sistema processuale dell'emissione dell'avviso *ex art. 163 c.p.c. n. 7* e l'essentialità dello stesso in caso di dichiarata incostituzionalità della norma. Di qui la proiezione della situazione processuale sospettata di illegittimità sul giudizio riguardante la validità degli atti del chiamante.

Il secondo (di contenuto esclusivamente pratico tuttavia) consiste nel fatto che il decreto di fissazione della nuova udienza, pronunciato dal g.i. *ex art. 269, comma 2, c.p.c.*, sovrapponendosi al decreto precedentemente pronunciato *ex art. 168-bis* ultimo comma *c.p.c.*, va emesso tenendo conto delle medesime ragioni di razionale amministrazione del carico di lavoro alle quali è finalizzato il secondo (identici sono infatti i termini fissati per la loro emanazione). Di qui la conseguenza che nell'emissione del primo, così come nell'emissione del decreto *ex art. 168-bis* ultimo comma *c.p.c.*, il magistrato, per poter cadenzare i tempi del proprio lavoro in modo da assicurare il proficuo svolgimento della prima udienza, dovrà poter anticipatamente conoscere i termini e tempi della controversia, tenendo conto del contenuto delle questioni che potranno essere sollevate nell'udienza da differire, e del tempo occorrente per la loro esauriente trattazione; contenuto, e tempo che saranno naturalmente diversi nel caso in cui nell'udienza differita il chiamato sia o non sia ammesso a proporre domande riconvenzionali,

stante il maggior tempo che nel primo caso si renderà necessario sia a lui stesso — per le necessarie verifiche d'ufficio — sia al chiamante — soggetto all'onere dell'immediato esame della domanda proposta nei suoi confronti — e del minor tempo a entrambi occorrente, invece, ove le rispettive attività potessero essere compiute nei venti giorni anteriori. Diversi quindi i tempi di esaurimento dell'udienza, diverso il contenuto del decreto di differimento richiesto al giudice per l'organizzazione del lavoro dell'ufficio, rilevante, di conseguenza, sul contenuto del provvedimento fin d'ora richiesto all'istruttore (anche in assenza di domande riconvenzionali già proposte dal chiamato) la questione di legittimità costituzionale della norma. Trattasi naturalmente di rilevanza esclusivamente pratica, inidonea a riflettersi sulla decisione oggetto di controversia, sintomatica tuttavia dell'attualità della questione e dei profili di rilevanza giuridica precedentemente esaminati.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87: dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 271 c.p.c., per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica, nella parte in cui non prevede che al terzo chiamato in giudizio si applichino, con riferimento all'udienza per la quale è citato, le disposizioni dell'art. 167, secondo comma, e 171, secondo comma, del codice di procedura civile;

Sospende il presente procedimento;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di curarne la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 1° luglio 1997

Il giudice istruttore: DI BENEDETTO

97C1200

N. 755

Ordinanza emessa il 4 agosto 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Avezzano nel procedimento penale a carico di D'Angelo Alberto

Processo penale - Richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero per intervenuta estinzione del reato - Emissione di decreto di archiviazione da parte del giudice - Possibilità di dichiarare con tale decreto la falsità di un atto o di un documento - Mancata previsione - Omessa previsione altresì di autonoma impugnabilità di tale pronuncia sulla falsità - Disparità di trattamento tra persone offese dal reato - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di indipendenza del giudice.

(C.P.P. 1988, art. 409, commi 1 e 6).

(Cost., artt. 3, 97, comma primo e 111).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Letti gli atti del procedimento penale n. 631/1996 r.n.r. e n. 318/1997 g.i.p., pendente presso questo ufficio nei confronti di D'Angelo Alberto;

Letta la richiesta di archiviazione del p.m. in data 3 aprile 1997 con contestuale istanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché esamini la questione di illegittimità costituzionale nella stessa istanza illustrata;

Ritenuto di dover accogliere la richiesta del p.m. apparendo rilevante e non manifestamente infondata la questione stessa, facendo proprie, in questa sede, le argomentazioni svolte dal medesimo p.m. che si allegano alla presente ordinanza;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché valuti l'eccezione di costituzionalità sollevata dal p.m. in sede di richiesta di archiviazione;

Sospende il giudizio in corso in attesa della decisione della Corte.

Avezzano, addì 4 agosto 1997

Il giudice: GRIECO

Richiesta di archiviazione
(artt. 408/411 c.p.p., 125 e 126 d.lgs. n. 271/1989)

Il pubblico ministero, dott. Stefano Gallo, letti gli atti del procedimento penale suindicato nei confronti di D'Angelo Alberto, per il reato di cui agli artt. 476, 482, 640 c.p., iscritto nel registro delle notizie di reato in data 11 luglio 1996;

Ritenuto che, dalla lettura degli atti allegati in denuncia ed acquisiti e dalle altre indagini svolte, la vicenda può essere ricostruita nei seguenti termini e che comunque questa è l'ipotesi formata dall'accusa:

1) Raffaele D'Angelo e Raffaele Emilio sono parenti, probabilmente fratelli; entrambi hanno un figlio di nome Domenico; il figlio Domenico di Raffaele era nato il 1° novembre 1881; il figlio Domenico di Emilio era nato il 7 maggio 1898;

2) alla morte di Raffaele, suo figlio Domenico eredita i beni di cui all'impianto 716 del Catasto dell'Aquila;

3) ciò è certo in quanto tra l'altro gli eredi di Domenico fu Raffaele succedono in tutto l'asse immobiliare indicato nel predetto impianto (atto di successione n. 774 del 6 settembre 1973);

4) Alberto D'Angelo, figlio del Domenico fu Emilio, intende vendere a Cellini Paolina uno dei beni immobili (foglio n. 54 part. 190) indicati nel predetto impianto ed approfittando della fortuita circostanza dell'anonimia del padre con il parente, con il concorso probabilmente di compiacenti impiegati e/o tecnici e comunque del padre che dall'Argentina firma a suo favore una procura a vendere proprio quell'immobile, altera il foglio catastale del predetto impianto ed il corrispondente foglio del catasto di Avezzano (cfr. allegato 1) depennando il nome Raffaele ed aggiungendo la data di nascita del nonno Emilio in modo da far risultare il padre Domenico fu Emilio legittimo erede e proprietario dell'immobile;

5) che si tratti di una dolosa falsificazione e non di una correzione ad opera degli addetti al Catasto è provato dalla singolare coincidenza della corrispondenza del preteso errore sia nel catasto di Avezzano che in quello dell'Aquila e soprattutto dalla circostanza che se si fosse trattato di una correzione, l'addetto dopo averla eseguita, avrebbe proceduto all'annotazione di voltura a favore di Emilio a fianco del foglio di catasto ed apponendo la propria firma; da ultimo che si tratti di premeditata falsificazione è dimostrato dall'atto di successione di cui al punto 3;

6) quindi Alberto D'Angelo procede alla vendita, per procura del padre, dell'immobile a favore di Cellini Paolina, dichiarando falsamente nell'atto di compravendita redatto davanti al notaio Stornelli che «a seguito di errore commesso all'impianto del vigente catasto rustico, il venditore è stato indicato con la paternità "fu Raffaele" anziché "fu Emilio". Sarà esibito con la copia destinata alla voltura, un certificato rilasciato dall'ufficiale dello stato civile di Avezzano, attestante che D'Angelo Domenico fu Raffaele e D'Angelo Domenico fu Emilio, sono la stessa persona e che le vere generalità sono: D'Angelo Domenico fu Emilio, nato a Massa d'Albe, il 7 maggio 1898» (certificato di cui si sconosce l'esistenza in quanto andato al macero scaduto il termine di conservazione e comunque, se esistente, probabilmente falso oppure redatto in modo da attestare semplicemente che D'Angelo Domenico fu Emilio è nato il 7 maggio 1898, circostanza ovviamente pacifica, ma necessaria ad integrare il reato di truffa attesa la data di nascita del 7 maggio 1898 apposta dopo la cancellazione del fu Raffaele nei due fogli di catasto); l'atto di vendita è del 19 agosto 1967;

da tutto quanto precede discende che D'Angelo Alberto in concorso con ignoti e con il deceduto padre Domenico ha commesso due ipotesi di falso in pubblici registri ed una truffa, appropriandosi in tal modo di un bene immobile che non gli spettava;

discende anche che tutti e tre i reati sono ampliamenti prescritti in quanto i primi due commessi in epoca anteriore e prossima al 19 agosto 1967 e l'ultimo perfezionatosi proprio in tale giorno;

Considerato che ai sensi dell'art. 411, c.p.p., trattandosi di reati estinti, il p.m. non può esercitare l'azione penale ma deve obbligatoriamente chiedere l'archiviazione del procedimento;

che la falsità dell'atto può essere dichiarata dal g.u.p. ai sensi del combinato disposto degli artt. 425, 537 c.p.p. ma non dal g.i.p. perché non espressamente previsto;

che la *ratio* sottostante la mancata previsione espressa, attesa la cognizione piena degli atti del fascicolo del p.m. tanto del g.i.p. quanto del g.u.p. e la possibile manifesta falsità dell'atto accertata sia dal p.m. che dal g.i.p. pur nell'assenza del contraddittorio con la difesa, va dunque vista esclusivamente nell'impossibilità per l'indagato di impugnare il decreto di archiviazione in merito alla pronuncia sulla falsità del documento;

che nell'ipotesi in cui la parte offesa, come nel caso in questione, non abbia chiesto di essere avvisata ex art. 408, secondo comma, c.p.p., si può verificare l'eventualità che la stessa non messa in grado di conoscere l'avvenuto accertamento della falsità dell'atto, non promuova azioni civili dirette alla declaratoria della sua falsità di talché l'atto, pur falso, continua a svolgere tutti i suoi effetti, circostanza tanto più contraria a giustizia quando questo sia un atto pubblico, un certificato, un'autorizzazione amministrativa o comunque un atto di fede privilegiata;

che tale normativa appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione perché prevede una disparità di trattamento della persona offesa che in caso di richiesta di archiviazione pur nell'accertata falsità dell'atto che lo danneggia non può ottenere la declaratoria di falsità di quest'ultimo e con gli artt. 97, primo comma, 101, della Costituzione in quanto si consentirebbe ad un atto pubblico manifestamente falso e tale riconosciuto dall'autorità giudiziaria di continuare a svolgere tutti gli effetti inerenti alla propria qualità con eventuale detrimento del buon andamento della pubblica amministrazione;

che l'indagato, non sempre a conoscenza di procedimenti a suo carico che si concludano con un'archiviazione, deve essere messo nella possibilità (ove venga accolta la fondatezza della questione di costituzionalità) di impugnare il disposto del decreto di archiviazione che contenga la declaratoria di falsità dell'atto e perciò deve essere messo in grado di conoscere l'esistenza di tale pronuncia;

Ritenuto pertanto non conforme al dettato costituzionale degli artt. 3, 97, primo comma, 101 della Costituzione l'art. 409, c.p.p., primo comma, nella parte in cui non prevede che il g.i.p. con il decreto di archiviazione possa dichiarare la falsità di un atto o di un documento ed ultimo comma nella parte in cui non prevede che tale declaratoria vada notificata all'indagato e sia autonomamente impugnabile;

che la questione non è manifestamente infondata ed è rilevante ai fini del decidere in quanto in tale contesto normativo il g.i.p., pur potendo conoscere della falsità dell'atto non può dichiararlo in accoglimento di una richiesta di archiviazione che non sia, come per il caso in esame, per infondatezza della notizia di reato perché atto genuino;

Considerato che il g.i.p. viene con il presente atto investito sia della richiesta di archiviazione che della questione di legittimità costituzionale e che pertanto appare rispettata la condizione del giudizio in corso dinanzi ad una autorità giurisdizionale.

P. Q. M.

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

Visti gli artt. 408/411 del c.p.p. e 125 del decreto legislativo n. 271/1989, chiede che il giudice per le indagini preliminari in sede voglia disporre l'archiviazione del procedimento dichiarando la falsità dell'impianto 716 del Catasto dell'Aquila e del corrispondente impianto del Catasto di Avezzano nella part in cui sono state depennate le parole «fu Raffaele» ed aggiunte le parole «nato il 7 maggio 1898»; che previamente, emetta ordinanza con la quale disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sospendendo il giudizio in corso.

Avezzano, addì 5 marzo 1997

Il pubblico ministero: GALLO

N. 756

*Ordinanza emessa il 22 novembre 1996 (pervenuta alla Corte costituzionale l'8 ottobre 1997)
dal tribunale di Reggio Calabria nel procedimento penale a carico di Ardizzone Salvatore ed altro*

Misure cautelari personali - Custodia cautelare in carcere - Termini di durata massima - Superamento del doppio del termine di fase nella ipotesi di regressione del procedimento - Mancata previsione di perdita di efficacia della misura - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista dall'art. 304, comma 6, cod. proc. pen., circa la sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare

(C.P.P. 1988, art. 303, comma 4).

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello proposto dal difensore di Ardizzone Salvatore e La Rosa Francesco, avverso il provvedimento del g.i.p. presso il tribunale di Reggio Calabria, che, in data 2 ottobre 1996, rigettava la richiesta di revoca della misura cautelare in corso a carico dei due interessati, per decorso dei termini massimi di custodia cautelare a scioglimento della riserva adottata in udienza;

OSSERVA IN FATTO

Ardizzone e La Rosa venivano sottoposti a custodia cautelare in forza di provvedimento emesso dal g.i.p. presso il tribunale di Milano, eseguito il 15 giugno 1994 nei confronti dell'Ardizzone ed il 29 giugno 1994 nei confronti del La Rosa.

Nel giugno 1995, gli imputati venivano rinviati a giudizio avanti al tribunale di Milano per associazione mafiosa e detenzione di stupefacenti.

Il tribunale, il 15 dicembre 1995, si dichiarava incompetente per territorio, trasmettendo gli atti al tribunale di Palmi, che però a sua volta si dichiarava incompetente, disponendo la trasmissione degli atti alla procura distrettuale di Reggio Calabria.

Successivamente, in data 26 giugno 1996, ai due veniva rinnovata la misura cautelare con ordinanza del g.i.p. di Reggio Calabria, in applicazione dell'art. 27 c.p.p.

Finalmente, gli imputati venivano rinviati a giudizio dal g.i.p. medesimo, il 27 luglio 1996, avanti al tribunale di Palmi.

Attualmente, il processo è pendente in fase predibattimentale.

Il 25 settembre 1996, il difensore degli imputati presentava domanda di scarcerazione dei due, per decorso dei termini massimi di custodia cautelare, atteso che dalla data di arresto, nel giugno 1994, alla data della pronuncia del decreto che dispone il giudizio, luglio 1996, erano già decorsi più di due anni, termine superiore al doppio del termine di fase, da individuare in anni uno, a norma dell'art. 303 lett. a) n. 3) c.p.p. Ciò avrebbe dovuto comportare la scarcerazione dei due imputati, per quanto previsto dall'art. 304/6 c.p.p.

Il g.i.p., competente a decidere non essendo stati ancora trasmessi gli atti al giudice del dibattimento, rigettava la richiesta, rilevando che la norma di cui all'art. 304 è esclusivamente riferita alla fase dibattimentale e che, al contrario, nell'ipotesi di specie — in cui la situazione saliente che si pretendeva maturata con riferimento alla fase anteriore al decreto che dispone il giudizio —, si verteva esclusivamente nell'ambito di applicazione dell'art. 303 c.p.p.; in particolare, con riferimento ai suoi commi due e quattro.

Appellava il difensore riproponendo la questione negli esatti termini in cui l'aveva sottoposta all'attenzione del g.i.p.

In udienza, il difensore sollevava anche questione di costituzionalità della norma di cui all'art. 304 c.p.p., come richiesta subordinata al mancato accoglimento del primo motivo di impugnazione.

In particolare, il difensore denunciava di illegittimità costituzionale l'art. 304/6 c.p.p., per violazione degli artt. 3, 24 e 76 Cost., poiché disciplina limitata al solo caso di sospensione e non estensibile a casi previsti dall'art. 303/2 c.p.p., con conseguente irragionevole disparità di trattamento delle due situazioni.

IN DIRITTO

La prospettiva da cui muove il difensore appare inesatta, poiché la fattispecie in esame è disciplinata dalle norme contenute nell'art. 303 c.p.p., e non da quelle contenute nell'art. 304 c.p.p.

Infatti, la vicenda subita dal procedimento è riconducibile alla previsione di cui all'art. 303/2 c.p.p., che impone l'azzeramento dei termini massimi di custodia cautelare in caso di regressione, per qualunque causa, del procedimento ad un grado od uno stato anteriore. La conseguenza è che ogni volta il termine di custodia cautelare deve essere computato nuovamente dall'inizio, verificandosi una sua interruzione.

L'unico limite insuperabile, malgrado il meccanismo interruttivo detto — il quale può anche impedire, di volta in volta, la integrale maturazione del termine massimo di custodia cautelare, proprio perché deve decorrere *ex novo* per ciascun evento interruttivo —, rimane il termine complessivo, disciplinato, in via ordinaria, dall'art. 303/4 c.p.p.

Stando alle imputazioni mosse agli imputati, che prevedono una pena massima di anni 20 (art. 73 d.P.R. n. 309/90), il termine complessivo di custodia cautelare è di anni quattro [art. 303/4 lett. b) c.p.p.]. Tempo non superato, allo stato, poiché dal giugno 1994 (data della cattura), ad oggi, sono decorsi poco più di due anni.

Ogni riferimento all'art. 304 c.p.p., è, perciò, inconferente, poiché disciplina situazioni affatto differenti.

Infatti, esso attiene all'istituto della sospensione del termine di custodia cautelare ed ai suoi limiti cronologici.

Nel nostro caso, invece, si tratta di un procedimento regredito in fase di indagine preliminare in seguito a dichiarazioni di incompetenza del giudice del dibattimento originariamente adito, senza che sia intervenuta alcuna sospensione dei termini custodiali, e che ora si trova in fase predibattimentale.

Perciò, le uniche questioni relative alla misura cautelare, possono essere quelle inerenti al superamento dei termini massimi di fase, nonché di quelli complessivi. Come detto, risultano rispettati entrambi.

Sicché, la domanda principale proposta con l'appello è infondata e la questione di costituzionalità, nei termini in cui è stata sollevata, è irrilevante, intendendo colpire direttamente regole che non troverebbero applicazione nel caso concreto (art. 304 c.p.p.).

Tuttavia, il tribunale ritiene di dover rilevare d'ufficio la questione di costituzionalità dell'art. 303/4 c.p.p., nella parte in cui non prevede che, oltre al superamento del termine complessivo, possa essere causa di scarcerazione anche il superamento del doppio del termine di fase, allorché si verifichi la situazione descritta nel comma due di detto articolo 303 c.p.p.

Il parametro costituzionale che si ritiene violato è il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

Il termine di comparazione da considerare, per la identificazione della situazione omogenea rispetto alla quale si denuncia una irragionevole, perché ingiustificata, diversità di trattamento, è da individuare proprio nella disciplina dell'art. 304/6 c.p.p., che non è la norma da denunciare d'incostituzionalità, bensì il termine di raffronto che evidenzia l'irrazionalità della disciplina sospettata.

Infatti, la materia che attiene al verificarsi degli eventi interruttivi del corso dei termini massimi della custodia cautelare (art. 303/2 c.p.p.), presenta una evidente omogeneità di contenuto e di effetti con quella della sospensione dei termini massimi della misura (art. 304 c.p.p.).

Entrambi gli istituti rappresentano degli accidenti che si verificano nel cammino del procedimento, perlopiù indipendenti dalla volontà — eventualmente ostruzionistica o defatigatoria — dell'imputato.

In particolare, l'istituto della sospensione dei termini, nelle ipotesi di maggior rilievo, è riferibile al comma 2 dell'art. 304 c.p.p., poiché è in queste situazioni che si verifica una protrazione prolungata dei termini di custodia cautelare. Presenta, invece, una consistenza cronologicamente circoscritta nei casi indicati al primo comma dell'art. 304 c.p.p.

Quindi, aldilà degli episodi del tutto contingenti e di limitata incidenza temporale sul corso dei termini di custodia cautelare riferibile alle situazioni previste al primo comma, quelle previste al secondo comma dell'art. 304 c.p.p., rappresentano evenienze che incidono sulla custodia cautelare, nel computo dei suoi termini massimi ed anche complessivi.

Il medesimo effetto di incidenza sui termini custodiali si produce anche in occasione delle evenienze, parimenti accidentali, descritte dall'art. 303/2 c.p.p., a causa dell'interruzione del termine in corso: ripristino del *dies a quo* del termine massimo, per ogni evento interruttivo.

La omogeneità degli istituti è confermata, poi, rammentando che l'attuale disciplina di cui all'art. 304 c.p.p., è stata novellata dalla legge 8 agosto 1995, n. 332, la quale ha indicato, come parametro temporale il cui superamento determina la scarcerazione dell'interessato, il doppio del termine massimo della fase in cui si sono verificate le sospensioni.

Accanto a tale parametro, il legislatore ha aggiunto quello del termine complessivo di cui all'art. 303/4 c.p.p., che non deve essere superato per più della sua metà, in qualunque fase si consideri la posizione dell'interessato, anche diversa da quella in cui si sia verificata la sospensione. Alternativo a tale ultimo parametro, e da preferire al precedente se più favorevole, è quello che indica il termine complessivo non superabile, in caso di sospensione dei termini, nei due terzi della pena massima comminata per il reato per cui si procede o ritenuto in sentenza (art. 304/6 vigente).

Nella versione originaria (vecchio art. 304/4 c.p.p.), l'unico parametro temporale di riferimento indicato per contenere la legittimità delle sospensioni dei termini di custodia cautelare, era un termine complessivo, indicato nei due terzi della pena massima edittale, ora criterio concorrente.

Va rilevato che la vecchia disciplina era, sul punto, del tutto omologa a quella relativa ai termini complessivi ordinari previsti dall'art. 303/4 c.p.p. Questi erano stabiliti come limite invalicabile per una legittima carcerazione preventiva, anche in caso di vicende di regresso ad altro stato o grado del procedimento descritte dal comma due dell'art. 303 c.p.p. Un termine complessivo insuperabile — sia pur variabile quantitativamente, perché determinato secondo una proporzione (due terzi della pena massima) e non in misura fissa come l'altro, ma comunque dello stesso genere di questo —, era preveduto anche per le ipotesi di sospensione di cui all'art. 304 c.p.p.

La modifica dell'art. 304 c.p.p., sul punto ha introdotto un contemperamento del vecchio regime, rendendolo più duttile e più favorevole all'imputato, per l'aggiunta di un parametro vincolato anche al termine massimo di fase e per l'alternativa previsione di due parametri relativi al termine complessivo, in un'ottica di *favor libertatis*, cui era, del resto, notoriamente ispirata l'intera legge citata. Tuttavia, ha finito per rendere non solo differenziato, ma anche eterogeneo il trattamento delle situazioni regolate dall'art. 303/2 c.p.p., essendo stato mantenuto il solo riferimento al termine complessivo nel comma quattro dell'art. 303/4 c.p.p., rispetto alle situazioni che si sono dette sostanzialmente omogenee descritte all'art. 304 c.p.p., i cui limiti di legittimità sono riferiti ora anche ai termini della fase in corso.

Parametro, questo, rimasto estraneo alle prime ipotesi, ma che in concreto, qualora fosse previsto, determinerebbe la scarcerazione indipendentemente da quello riferito al termine complessivo ed anche molto prima della sua maturazione.

Sicché, la sostanziale omogeneità dei due istituti, per contenuto ed effetti — segnalata anche dalla loro disciplina in origine parimenti omogenea, o comunque ragionevolmente differenziata —, denota il carattere ingiustificato della diversità delle due discipline attualmente vigenti; differenze che si riverberano senz'altro *contra reo*, per la mancata previsione di un limite riferito anche al termine massimo di fase nell'art. 303/4 c.p.p., in relazione all'art. 303/2 c.p.p.

Non si ritiene che, sul tema, possa essere invocata la discrezionalità del legislatore, per giustificare la diversità denunciata.

Tale potere consente di predisporre una disciplina ragionevolmente differenziata, nell'ambito di regimi tra loro omogenei e non di imporre regole arbitrariamente eterogenee.

Sicché, l'unico spazio riconoscibile alla potestà discrezionale del legislatore potrebbe essere quello di prevedere un limite temporale diverso (inferiore) a quello del doppio del termine massimo di fase. Ma un termine di tale specie avrebbe dovuto essere introdotto, per mantenere l'originaria omogeneità.

Al contrario, ora, non è dato di riscontrare quella «correlazione tra precetto e scopo che consente di rinvenire nella causa o ragione della disciplina, l'espressione di una libera scelta che soltanto il legislatore è abilitato a compiere» (Corte costituzionale, sentenza 25-28 marzo 1996, n. 89, in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 14, pag. 27).

In questi termini, la questione di costituzionalità della norma contenuta nell'art. 303/4 c.p.p., in relazione all'art. 303/2 c.p.p., appare non manifestamente infondata, con riferimento al parametro del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

La sua rilevanza appare altresì evidente, poiché dal suo accoglimento dipende la scarcerazione dell'imputato per superamento del doppio del termine massimo di custodia cautelare (di anni uno) durante la fase compresa tra l'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare e il decreto che dispone il giudizio. Limite già superato, come premesso in fatto, poiché dal giugno 1994 al luglio 1996, sono decorsi più di anni due, termine doppio di quello ordinario di fase.

P. Q. M.

Visti gli artt. 303 e 304 del c.p.p., 3 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 303/4 c.p.p., nella parte in cui non prevede che, oltre al superamento del termine complessivo, possa essere causa di scarcerazione anche il superamento del doppio del termine di fase, allorché si verifichi la situazione descritta nel comma due di detto art. 303 del c.p.p.;

Sospende il procedimento in corso;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che il presente provvedimento sia notificato a cura della cancelleria ad Ardizzone Salvatore e La Rosa Francesco, all'avv. Domenico Alvaro, del foro di Palmi, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicato ai Presidenti delle due Camere.

Reggio Calabria, addì 22 novembre 1996

Il presidente: CAMPAGNA

Il giudice estensore: BONINSEGNA

97C1202

N. 757

*Ordinanza emessa il 17 luglio 1997 dal tribunale di sorveglianza di Napoli
nel procedimento penale a carico di Vatiere Giuseppe*

Ordinamento penitenziario - Detenuti per determinati delitti (art. 4-bis legge n. 354/1975) - Facoltà del Ministro di grazia e giustizia di sospendere per motivi di ordine e di sicurezza l'applicazione del regime carcerario ordinario e di sostituirlo con un regime particolarmente restrittivo - Dedotta mancata previsione di limiti temporali, data la possibilità di proroghe ripetute - Lamentata elaborazione di una specifica categoria di detenuti «predeterminati per dettato normativo», sottoposti a regime diverso da quello riservato ai detenuti in regime ordinario - Irragionevole disparità di trattamento - Incidenza sulla funzione rieducativa della pena - Violazione dei principi di legalità, di difesa e di inviolabilità della libertà personale - Pregiudizio per la tutela giurisdizionale contro gli atti della p.a.

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, comma secondo e successive modifiche).

(Cost., artt. 3, 13, 24, 25, 27 e 113).

IL TRIBUNALE

Letti gli atti;

Considerato che Vatiere Giuseppe propone reclamo avverso il d.m. 10 febbraio 1997 emanato ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2, l.p., che instaura un regime di trattamento differenziato fino al 10 agosto 1997;

Preso atto che Vatiere Giuseppe in atti risulta essere condannato per associazione a delinquere ai stampo camorristico e spaccio stupefacenti con fine pena 8 agosto 2009, giudicabile per detenzione e spaccio stupefacenti, nonché condannato per falso con scadenza pena all'8 febbraio 2010;

Atteso che l'art. 41-bis introdotto con art. 19 d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con legge n. 356 del 7 agosto 1992, dispone che «Quando ricorrano gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro di grazia e giustizia ha altresì la facoltà di sospendere in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'art. 4-bis, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti che possono porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza»;

Letto che il decreto ministeriale impugnato, in considerazione della particolare pericolosità del soggetto che rende ipotizzabile la permanenza di collegamenti operativi con le organizzazioni criminali, limita la corrispondenza telefonica ad una telefonata mensile ai familiari o convivente, sospende i colloqui con i terzi, limita i collo-

qui con i familiari e conviventi a due al mese e di durata non superiore ad un'ora, indipendentemente dal numero delle persone, limita la ricezione dei pacchi contenenti generi ed oggetti a due pacchi al mese nei limiti di peso stabiliti (kg. 5), prescrivendo che contenga esclusivamente abiti, biancheria ed indumenti intimi, sospende la ricezione di somme *in peculio* superiori all'ammontare mensile stabilito *ex art. 54* decreto del Presidente della Repubblica n. 431/1976, sospende le attività culturali, ricreative e sportive, sospende la nomina e partecipazione alle rappresentanze dei detenuti e limita la permanenza all'aria aperta a due ore al giorno.

O S S E R V A

In via preliminare va evidenziato che pende innanzi codesta suprema Corte procedimento analogo per accertare la legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis* della legge n. 354/1975 e successive modifiche, promosso con ordinanza di questo stesso tribunale di sorveglianza, in diversa composizione, in data 18 marzo 1996 con giudizio fissato, su rinvio dal 9 maggio 1997, al 1° ottobre 1997 per Mariano Ciro Parimenti, deve, doverosamente, precisarsi che nell'anno in corso dalla precedente ordinanza vari sforzi sono stati posti in essere dalla amministrazione penitenziaria nel tentativo di rendere più accettabile il regime particolare imposto dai decreti ministeriali *ex art. 41-bis*, legge penitenziaria, ma comunque, muovendosi sempre sullo stesso terreno normativo già oggetto della precedente eccezione di incostituzionalità di questo tribunale.

È pur vero, come sostenuto da più parti, che il problema, ormai annoso e già varie volte affrontato dalla Corte costituzionale, potrebbe trovare rapida e più semplice soluzione in una pronuncia di accoglimento dei reclami proposti contro i decreti ministeriali di ripetute proroghe dei regimi differenziati, ma è altrettanto vero che in tal modo verrebbe implicitamente riconosciuta la fondatezza giuridica di una disposizione normativa, che si asserisce essere contro i principi costituzionali, lasciandone intatta la funzionalità operativa con le sue potenziali applicazioni.

Nel merito, richiamando quanto già precedentemente scritto, si ricorda che ai ristretti in stato di detenzione va riconosciuta la titolarità di situazioni soggettive attive, come già dichiarato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 349/1993, così come va garantita quella parte di libertà che la detenzione non intacca.

Va tenuto fermo, infatti, il principio della inviolabilità della libertà personale sancita dall'art. 13 della Costituzione, valido anche nei confronti dei sottoposti a limitazioni della stessa libertà personale durante la custodia cautelare ovvero l'esecuzione della pena, sia pure con tutte le restrizioni che lo stato di detenzione comporta.

Da qui un primo corollario di fondamentale importanza già ricordato dalla Corte costituzionale nella succitata sentenza: l'adozione di provvedimenti tesi ad introdurre restrizioni nell'ambito della parte residua di libertà personale, sempre viva anche nei soggetti detenuti, di restrizioni che, comunque comportino ulteriori limitazioni della libertà personale, può avvenire esclusivamente con le garanzie espressamente previste dall'art. 13 della Costituzione, riserva di legge e riserva di giurisdizione.

Alla libertà personale del soggetto corrisponde, d'altra parte, il potere di coazione dello Stato, a difesa dei cittadini e dell'ordine giuridico, potere che si estrinseca attraverso l'attività dell'amministrazione, cui compete la responsabilità della custodia, del trattamento e della sicurezza dell'istituzione penitenziaria, e l'attività dell'ordine giudiziario, cui spetta l'attuazione della potestà punitiva dello Stato e il controllo sull'esecuzione della pena.

È vero che l'amministrazione può intervenire con provvedimenti che incidono sulle modalità di esecuzione della pena, ma è pur vero che tali interventi non possono essere in contrasto con i principi costituzionali tutelati *ex artt. 13, 24, 27, 113* della Costituzione.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 349/1993 ha riconosciuto la sindacabilità dei provvedimenti emessi *ex art. 41-bis* l.p. da parte del giudice ordinario, secondo le medesime modalità del controllo giurisdizionale esercitato ai sensi di legge sull'operato dell'amministrazione penitenziaria nonché sui provvedimenti riguardanti l'esecuzione delle pene.

Precisando, con la successiva pronuncia n. 410 del 1993, che «... una volta affermato che nei confronti dell'amministrazione penitenziaria i detenuti restano titolari di posizioni giuridiche che per la loro stretta inerenza alla persona umana sono qualificabili come diritti soggettivi costituzionalmente garantiti, occorre conseguentemente riconoscere che la tutela giurisdizionale di dette posizioni costituzionalmente necessaria ai sensi dell'art. 24 della Costituzione, non può che spettare al giudice dei diritti e cioè al giudice ordinario. Nell'attuale quadro normativo, pertanto, in assenza di disposizioni espresse, la competenza a sindacare la legittimità dei provvedimenti

adottati dall'amministrazione penitenziaria ai sensi dell'art. 41-bis deve riconoscersi a quello stesso organo giurisdizionale cui è demandato il controllo sull'applicazione, da parte della medesima amministrazione, del regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'art. 14-ter dell'ordinamento penitenziario».

Identità di controllo, quindi, da parte del giudice ordinario su due regimi di detenzione particolari: la sorveglianza speciale, *ex art. 14-bis l.p.*, e il regime differenziato, *ex art. 41-bis l.p.*

E non solo, ma anche affinità di contenuto tra l'art. 41-bis, introduttivo del regime differenziato di sospensione del trattamento penitenziario, e l'art. 14-bis e seguenti, che nella sua concreta applicazione, cita la Corte «... viene ad assumere un contenuto largamente coincidente con il regime differenziato ... introdotto con il provvedimento *ex art. 41-bis*».

Ed ancora... «È di intuitiva evidenza che il potere esercitato serve, in entrambi i casi, a consentire all'amministrazione penitenziaria di predisporre uno strumento di particolare rigore mediante il quale fronteggiare la pericolosità di ben determinate categorie di detenuti.

Ricorre, inoltre una notevole identità di presupposti, stante l'ampia possibilità di applicare il regime di sorveglianza particolare a qualsiasi detenuto, sulla base di precedenti comportamenti penitenziari, «o di altri concreti comportamenti tenuti nello stato di libertà» (art. 14-bis, comma 5)».

Ricordiamo, per un attimo, la sequenza legislativa che ha dato vita all'assetto normativo attuale.

L'art. 14-bis è stato introdotto nell'ordinamento penitenziario dall'art. 1 legge 10 ottobre 1986, n. 663.

«Regime di sorveglianza particolare. Possono essere sottoposti al regime di sorveglianza particolare per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile anche più volte, in misura non superiore ogni volta a tre mesi, i condannati, internati e gli imputati ...».

La medesima novella del 1986 introduceva l'art. 41-bis, comma 1, in sostituzione dell'abrogato art. 90 legge n. 354/1975.

Giova richiamare il suo contenuto:

Situazioni di emergenza. In casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il Ministro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere nell'istituto interessato o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e ha la durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto».

Questo il dettato dell'art. 41-bis, comma 1, inserito sull'onda delle molteplici polemiche sollevate dall'abrogato art. 90.

Si presenta, ad una semplice lettura, doverosamente «limitato» nei suoi spazi applicativi, sia temporalmente, «durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto», sia per la sua stessa ragione d'essere «casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza».

Il nuovo assetto normativo penitenziario, anno 1986, prevedeva, quindi, due possibilità di intervento «particolare» dell'amministrazione penitenziaria, attraverso l'art. 14-bis, introduttivo del regime di sorveglianza particolare *ad personam* e l'art. 41-bis, comma 1, portatore di un regime differenziato inerente l'istituto penitenziario, o una parte di esso.

Nel sistema, peraltro, era già inserita la possibilità di reclamo al giudice ordinario, *ex art. 14-ter*, introdotto dall'art. 2 della legge n. 663/1986.

Successivamente, con il d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, viene inserito il comma 2 nell'art. 41-bis che prevede la sospensione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla legge penitenziaria nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'art. 4-bis, articolo introdotto nel medesimo decreto-legge.

Ritorna, quindi, il regime, differenziato *ad personam* generalizzato, e ritorna quella tipizzazione del detenuto, per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'art. 4-bis, ossia due «sistemi operativi di intervento» ad opera dell'amministrazione penitenziaria, avverso i quali già la dottrina nonché la giurisprudenza precedente si era già innumerevoli volte pronunciata.

E rileggiamo insieme nuovamente il comma 2 dell'art. 41-bis: «Quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministero dell'interno, il Ministro di grazia e giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'art. 4-bis, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza».

Come può notarsi, anche ad una lettura superficiale, è scomparso qualunque richiamo temporale; laddove si passa dal regime differenziato per istituto al regime differenziato personale, scompare la limitazione della «durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto».

Temporaneità che non solo è presente nel comma 1 dell'art. 41-*bis*, ma che ritorna anche nel disposto dell'art. 14-*bis*, regime di sorveglianza particolare, laddove il comma 1 cita letteralmente «possono essere sottoposti a regime di sorveglianza particolare per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile anche più volte in misura non superiore ogni volta a tre mesi, i condannati ...».

Abbiamo già visto come la Corte costituzionale nella sentenza n. 410/1993 ha riconosciuto «la notevole identità di presupposti» in una al «contenuto largamente coincidente» tra l'art. 14-*bis* e l'art. 41-*bis*, comma 2, e il limite temporale?

L'applicazione del regime differenziato *ex art.* 41-*bis*, comma 2, opera senza possibilità di limitazioni temporali, sia per dettato normativo, sia per concreta fattispecie, atteso che i decreti ministeriali di sospensione delle regole di trattamento si susseguono, di sei mesi in sei mesi, dal 1993, senza che peraltro sia indicata, nelle successive proroghe, alcuna motivazione nuova o diversa rispetto alla prima, origine dell'applicazione del regime differenziato.

A ciò aggiungasi, che mentre l'art. 29 del decreto-legge n. 306/1992, istitutivo del regime differenziato, prevedeva la cessazione dell'efficacia delle disposizioni di cui all'art. 19, ossia 41-*bis* comma 2, trascorsi tre anni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto, l'art. 1 della legge 16 febbraio 1995, n. 96, ha prorogato tale efficacia fino al 31 dicembre 1999.

Pertanto, dal combinato disposto delle leggi suindicate si può dedurre che il nostro ordinamento prevede l'esistenza di un regime differenziato di esecuzione della pena per una particolare tipologia di detenuto, determinato per legge, che ha possibilità di applicazione, al momento, dal 1993 al 1999.

Nel caso di specie, per esempio, il Vatiero corre il rischio di continuare ad espiare la sua pena, per i delitti per cui è già stato condannato, o solo, a vedersi privato della libertà personale in stato di custodia cautelare, nella veste di solo imputato, in condizioni di regime differenziato dal 1993, come già accade, al 1999, sulla base di una normativa attuale del nostro ordinamento penale e in presenza di una motivazione di fatto che è la stessa del 1993, tirata in ballo e rivestita di nuovo ogni sei mesi.

Sembra inevitabile la contestazione della incostituzionalità del dettato dell'art. 41-*bis*, comma 2, in relazione agli artt. 3, 13, 24, 25, 27 e 113 della Costituzione, come ora andremo a motivare.

E ciò, per sfatare strumentali o strategiche interpretazioni, non in difesa di questa o quella modalità operativa o di qualsivoglia tipicità di intervento proprie della magistratura di sorveglianza, come già sussurrato di fronte agli innumerevoli ricorsi alla Corte costituzionale proposti in riferimento all'art. 41-*bis*, ma solo per salvaguardare quei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale anche nella fase della esecuzione della pena, nella fase in cui, in pratica, «si fa diritto».

A) In particolare, può affermarsi che l'art. 41-*bis*, comma 2, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui ipotizza una specifica categoria di detenuti, imputati e condannati, predeterminati per dettato normativo, costretti ad una esecuzione della pena, o anche solo della custodia cautelare, comunque diversa da quella disposta per la criminalità ordinaria.

Del resto la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 349/1993 aveva espresso la sua perplessità dinanzi ad una individuazione, per titolo dei reati, dei destinatari dei provvedimenti restrittivi *ex art.* 41-*bis*, evidentemente poco coerente con il principio di individualizzazione della pena.

Ed infatti la stessa Corte ribadiva: ... «deve ritenersi implicito — anche in assenza di una previsione espressa della norma, ma sulla base dei principi generali dell'ordinamento — che i provvedimenti ministeriali debbano comunque recare una puntuale motivazione per ciascuno dei detenuti cui sono rivolti (in modo da consentire poi all'interessato un'effettiva tutela giurisdizionale), che non possano disporre trattamenti contrari al senso di umanità, e, infine, che debbano dar conto dei motivi di una eventuale deroga del trattamento rispetto alle finalità rieducative della pena ...».

In breve, nelle parole della Corte ritorna tutto lo spettro di situazioni di incostituzionalità ipotizzabili, nonché qui richiamate, dall'art. 3 all'art. 27 della Costituzione.

È opportuno ricordare ancora, che la Corte, sentenza n. 349/1993, continua sottolineando che le medesime ragioni che consentono di escludere l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, delimitandone l'ambito applicativo ed integrandone il portato con il richiamo ai principi generali dell'ordinamento, conducono alla conclusione che

taluni dei rilievi dei giudici remittenti nelle precedenti eccezioni di incostituzionalità prospettate, trovano la loro causa non nell'articolo di legge ma solo nel decreto amministrativo di applicazione, atteso che una corretta interpretazione dell'art. 41-bis, comma 2 non consente l'adozione di provvedimenti suscettibili di incidere sul grado di libertà personale del detenuto.

Tesi accettabilissima, fin quando però non ci si trova dinanzi alla proroga immotivata e ripetuta del decreto ministeriale stesso.

Anche a voler riconoscere con la suprema Corte che ... «la corretta lettura della norma non può che limitare il potere attribuito al Ministro alla sola sospensione di quelle medesime regole ed istituti che già nell'ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna amministrazione penitenziaria e si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto» ..., non può non suscitare perplessità l'evidente contrasto con il dettato dell'art. 3, primo comma, 13, secondo comma, 27, secondo e terzo comma, Costituzione, laddove la proroga ripetuta e immotivata del decreto esula di fatto da quei caratteri di «uguaglianza, necessità, urgenza, provvisorietà e umanità» costituzionalmente rilevanti.

È evidente che in tale situazione deve, *estrema ratio* ricorrersi all'attribuzione dell'intera responsabilità al dettato normativo, che solo se diversamente scritto, potrebbe evitare il monotono susseguirsi di anomalie giuridiche.

L'art. 41-bis, comma 2, opera indipendentemente e al di là di situazioni di eccezionalità e emergenza, nonché da ogni previsione temporale, concetti che pure compaiono nel comma 1 del medesimo articolo; né, del resto, risulta ancorato ad atteggiamenti particolarmente significativi del detenuto, sia soggettivi che oggettivi, comunque inerenti la sua condotta intramuraria ovvero i suoi rapporti con il mondo esterno.

Nei decreti ministeriali successivamente notificati, con proroghe di sei mesi in sei mesi, dal 1993 in poi, unico elemento «giustificativo» della proroga, ossia, nuovo rispetto alla motivazione di base, appare la «polemica» pseudogiuridica innestata con i tribunali di sorveglianza sulla interpretazione giurisprudenziale dei decreti stessi.

Del resto nei decreti ministeriali che si allegano, appare evidente che la motivazione strettamente collegata alla persona del Vatiere esula da riferimenti a fatti o persone comunque successivi nel tempo a quanto indicato nel decreto ministeriale del 1993, nonché da qualunque riferimento alla posizione giuridica stessa del detenuto, che nel frattempo, per esempio, risulta assolto con formula piena da una delle imputazioni per omicidio, fondandosi essenzialmente sulle aggiornate, ma solo in quanto al tempo, informazioni delle forze dell'ordine sulla pericolosità del detenuto.

Ci troviamo, di fatto, di fronte ad una tipizzazione del detenuto, «speciale» in quanto ha commesso uno o più reati indicati nell'art. 4-bis della legge penitenziaria; tipizzazione, che, al limite, potrebbe avere anche una sua *ratio* nella particolare pericolosità sociale dimostrata da taluni soggetti, refrattari a qualsiasi trattamento riabilitativo, ed anzi così spiccatamente pericolosi da rendere indispensabile l'adozione di un regime differenziato nei loro confronti, ma che in quanto tale, però, trova spazio giuridico solo se ancorata a precisi e predeterminati criteri di eccezionalità, sia oggettiva che soggettiva, comunque riprodotti in una severa e dettagliata motivazione.

Sembra superfluo ribadire che una corretta stesura della norma, proprio nel rispetto di quei principi costituzionali già richiamati e dell'interpretazione rigorosamente restrittiva delle norme di carattere eccezionale, implica, necessariamente, una indicazione netta di temporaneità nonché la esigenza di una verifica costante e continua degli sviluppi della situazione.

B) Né la riconosciuta possibilità di impugnazione del decreto dinanzi al giudice ordinario, nel rispetto dell'art. 113, comma primo, della Costituzione, è sufficiente a colmare il disagio legislativo.

La situazione di fatto creata dalla proroga inopinata del decreto ministeriale, infatti, è evidente, non può non creare serissimi ostacoli a quel diritto di difesa, pur riconosciuto come «inviolabile in ogni stato e grado del procedimento» dall'art. 24 Costituzione.

Difesa che, né in diritto né in fatto, trova possibilità di eplicazione di fronte al ripetersi monotono e immotivato di contestazioni consolidate, ancorate a episodi storici ormai datani, di fronte a decreti ministeriali in cui unico elemento innovativo risulta essere l'adeguamento o meno alle ultime decisioni giurisprudenziali.

La stessa Corte aveva ipotizzato il verificarsi di tali incresciose ipotesi quando aveva evidenziato la necessità che i decreti ministeriali contenessero una puntuale motivazione per ciascuno dei detenuti cui rivolti, «in modo da consentire poi all'interessato un'effettiva tutela giurisdizionale» sentenza n. 410/1993 richiamata.

C) L'art. 41-bis comma 2, l.p. si pone in contrasto con l'art. 27 Costituzione, laddove la continua incidenza di restrizioni comunque influenti «sulla pena» e sul grado di libertà personale del detenuto, residua e «ancora più

preziosa in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua libertà individuale» non può non concretizzarsi in un trattamento, di fatto, contrario al senso di umanità e opporsi a quel fine di rieducazione del condannato, che l'art. 27, comma secondo, della Costituzione tutela.

In effetti il decreto ministeriale, prevedendo la sospensione dell'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario, preclude al detenuto la possibilità di fruire di quel trattamento rieducativo di cui all'art. 13 della legge n. 354/1975, nonché la partecipazione a quelle attività culturali, ricreative e sportive, indicate nell'art. 27, legge medesima, sistemi finalizzati alla realizzazione della personalità del detenuto e alla sua risocializzazione.

Equivale a riconoscere che determinate categorie di soggetti sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione. Nessuna obiezione nell'accettare la fondatezza e la razionalità di una tale scelta operativa; occorre tenere presente, però, che il nostro ordinamento giuridico si basa su principi generali ben precisi e immodificabili, con i quali è sempre opportuno confrontarsi nella ricerca di momenti di mediazione, ma dai quali, comunque, è impossibile prescindere.

L'art. 41-bis, comma 2, in particolare, si pone in contrasto anche con il primo comma dell'art. 27 della Costituzione, laddove introduce la possibilità di applicazione del regime differenziato anche al solo imputato per taluno dei delitti *ex art. 4-bis* ordinamento penitenziario.

Ciò inevitabilmente rappresenta una violazione gravissima e immotivata del dettato dell'art. 27 della Costituzione, primo comma. Paradossalmente l'imputato, non colpevole per dettato costituzionale, comma primo art. 27, proprio in quanto imputato, per quei determinati delitti, è soggetto alle limitazioni disposte *ex art. 41-bis*: sembra una contraddizione di parole ma corrisponde ad una situazione di fatto, che resta innegabile nella sua anomala concretezza.

D) E vale la pena di ricordare qui anche il dettato costituzionale dell'art. 25, laddove, al comma secondo, sancisce che «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Crediamo che sia pacifica l'interpretazione che vede il termine «punire» non strettamente connesso alla sola sanzione penale prevista legislativamente.

Se «punire» equivale a punizione, il decreto ministeriale, che, comunque, aggiunge «pena a pena», che comunque restringe ulteriormente lo spazio vitale del detenuto, e questo sembra innegabile trova la propria fonte normativa in un decreto-legge del 1992, 8 giugno, n. 306, ossia successivo al momento dei commessi reati, o dei presunti commessi reati per i quali il detenuto, Vatiere; trovasi attualmente detenuto.

Sembra innegabile l'irretroattività delle disposizioni penali, come principio, generale dell'ordinamento, dovrebbe operare verosimilmente in ogni dettato normativo.

Nell'ambito delle stesse disposizioni antimafia si potrebbe ricordare il dettato dell'art. 4 d.l. 13 maggio 1991, n. 152, che statuisce che «Le disposizioni di cui all'art. 1 condannati per delitti commessi dopo la entrata in vigore del presente decreto».

Una dizione del genere poteva essere sufficiente, magari, a salvare l'art. 41-bis, comma 2, dall'ennesima accusa di incostituzionalità.

In verità, dopo la prima pronunzia della Corte costituzionale di rilievo fondamentale, la sentenza n. 349/1993, il riconoscimento formale della sindacabilità del decreto ministeriale emesso ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2, legge penitenziaria, da parte del giudice ordinario sembrava aver fugato perplessità e dubbi sulla eccezionalità della norma in oggetto.

Successivamente, invece, una numerosa produzione di giurisprudenziale si faceva portavoce delle problematiche interpretative della magistratura di sorveglianza, ormai abituata a lavorare sulla base di disposizioni legislative nate sull'onda emozionale collettiva, collegate ad un particolare momento storico-sociale del paese, che comunque si trovano a riverberare i propri effetti, negli anni successivi su situazioni comunque diverse per tempo, luogo e personaggi.

Da qui eccezioni di incostituzionalità, spesso ripetitive, è vero, ma di certo finalizzate in assoluto alla ricerca di una soluzione del problema, che rispetti e difenda i principi generali del nostro ordinamento, e che trovi infine il coraggio del diritto per eliminare situazioni di insostenibile ibridismo giuridico. Pertanto, letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sentito il parere conforme del p.g.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis comma 2 legge n. 354/1975 e successive modifiche, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 25, 27 e 113 della Costituzione;

Sospende la procedura di sorveglianza in corso relativa alla decisione sul reclamo ex art. 14-ter proposto da Vatiero Giuseppe avverso il provvedimento amministrativo applicativo dell'art. 41-bis, comma 2, l.p.;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione di merito;

Manda alla cancelleria per le comunicazioni, le notificazioni e le forme di pubblicità ex art. 23 legge n. 87/1953.

Napoli, addì 17 luglio 1997

Il presidente relatore: DI GIOVANNI

97C1203

N. 758

Ordinanza emessa l'11 aprile 1996 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 ottobre 1997) alla Corte dei conti sezione giurisdizionale per la regione Puglia nel giudizio di responsabilità, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di Leo Pasquale.

Poste e telecomunicazioni - Ente Poste italiane - Controversie in materia di contabilità pubblica - Devoluzione alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria - Violazione del principio di eguaglianza sostanziale - Incidenza sulle attribuzioni della Corte dei conti.

(D.-L. 1° dicembre 1993, n. 487, art. 10).

(Cost., artt. 103, comma secondo, e 3, comma secondo).

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 351/R del registro di segreteria, promosso dal procuratore regionale nei confronti del signor Leo Pasquale, rappresentato e difeso in giudizio dall'avv. Italo Foggetti;

Uditi nella pubblica udienza dell'11 aprile 1996, il relatore, nella persona del primo referendario dott. Vittorio Raeli; l'avv. Italo Foggetti, per il convenuto ed il procuratore regionale, nella persona del procuratore regionale, dott. Giuseppeantonio Stanco;

Visto l'atto di citazione, iscritto al n. 303/r del registro di segreteria;

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

RITENUTO IN FATTO

Il procuratore regionale, con atto di citazione ritualmente notificato il 17 gennaio 1996, ha convenuto innanzi a questa sezione giurisdizionale il signor Leo Pasquale per sentirsi condannare, in favore dell'Ente «Poste italiane», al pagamento della somma di lire 362.464.710, oltre agli interessi legali ed alle spese di giustizia, per essersi reso responsabile di comportamenti fraudolenti consistenti in appropriazioni di somme di denaro, relative a n. 48 libretti di risparmio, consumate nel periodo dal 30 maggio 1988 fino al 31 dicembre 1993 ai danni dei cittadini utenti dell'agenzia postale di Casamasella (Lecce), nella quale prestava servizio nella sua qualità di dirigente d'esercizio.

Esponde l'organo requirente che, a seguito di ispezione straordinaria espletata a partire dal 26 aprile 1995, presso la suddetta agenzia P.T. era emerso che il convenuto, operando su n. 107 libretti, si era appropriato, frau-

dolentemente, di una somma complessiva superiore al miliardo, e, propriamente, di lire 1.044.786.050, annotando sui libretti degli utenti le operazioni come realmente effettuate dagli interessati, mentre sui documenti conservati per l'ufficio e su quelli di partecipazione alla direzione provinciale riportava somme differenti: ossia, importi inferiori per le operazioni di deposito ed importi superiori per i rimborsi.

In particolare per le operazioni di deposito, il contabile utilizzava le ricevute mod. D1 e verosimilmente usando la semplice tecnica dell'eliminazione della carta carbone tra le prime due matrici, consegnava ai depositanti la ricevuta attestante l'avvenuto deposito, le cui scritture concordavano tra libretto e mod. D1 consegnato; mentre il mod. D1 conservato in ufficio e quello rimesso alla direzione provinciale attestavano l'avvenuto deposito sui libretti di risparmio postale, contraddistinti dai numeri 898 e 1044 — intestati al presidente del Circolo sport e tempo libero — di cui aveva la gestione, per un importo quasi sempre minore rispetto a quanto depositato.

Per i rimborsi, verosimilmente il convenuto faceva sottoscrivere per ricevuta, dagli utenti, l'apposita cedola prima che la stessa fosse stata compilata nella sua interezza, talché sulla stessa veniva, poi, riportata, per l'uso dell'amministrazione, una somma superiore.

In sede penale, il Leo, che in relazione ai fatti di causa è stato denunciato all'autorità giudiziaria e sottoposto a misure cautelari privative della libertà personale — custodia cautelare in carcere e, poi, arresti domiciliari —, ha parzialmente ammesso gli addebiti contestatigli, adducendo di essere stato indotto a commettere le operazioni fraudolente per fronteggiare le spese conseguite ad una grave malattia della moglie.

Il predetto, in un primo tempo sospeso cautelamente dal servizio, successivamente con provvedimento, in data 28 giugno 1995, del direttore della sede Puglia dell'«Ente Poste», è stato licenziato senza preavviso con effetto dal 4 luglio 1995.

Il p.m., ritenuta la giurisdizione di questa Corte per gli illeciti consumati entro il 31 dicembre 1993 pur dopo l'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 1, del d.l. 1° dicembre 1993, n. 487 (convertito con legge 29 gennaio 1994, n. 71), che ha trasformato, a decorrere dal 1° gennaio 1994, l'amministrazione delle Poste e telecomunicazioni in Ente pubblico economico «Poste Italiane», ha contestato, dunque, al Leo di essersi appropriato fraudolentemente delle somme di denaro già pervenute nella disponibilità dell'amministrazione P.P.T.T., cagionando alla stessa un danno pari all'importo di L. 362.464.710, essendo tenuta nei confronti dei depositanti all'adempimento delle obbligazioni risultanti dalla documentazione agli stessi regolarmente rilasciata ed attestativa delle operazioni dai medesimi effettuate.

Gli artifizii posti in essere dal convenuto per la perpetrazione delle frodi, nonché la ripetitività degli episodi appropriativi sarebbero di ostacolo, ad avviso del p.m., all'esercizio del potere riduttivo.

Con decreto presidenziale del 10 ottobre 1995, confermato nell'udienza del 22 novembre 1995 con provvedimento del magistrato designato (depositato in segreteria il 29 novembre 1995), è stato accordato il sequestro conservativo, a cautela delle ragioni dell'Ente danneggiato, di tutte le somme dovute al Leo a titolo di indennità di fine rapporto e di eventuali arretrati, nonché di un quinto del trattamento pensionistico al medesimo spettante, fino alla concorrenza di lire 362.464.710.

Si è costituito in giudizio il convenuto mediante memoria dell'avv. Italo Foggetti, depositata in segreteria il 25 marzo 1996.

Il difensore ha eccepito, preliminarmente, il difetto di giurisdizione di questa Corte, trovando la stessa il limite temporale del 31 dicembre 1993.

Nel merito, ha eccepito:

il difetto di prova del denaro e del suo ammontare, non essendo sufficiente da solo il richiamo alle comunicazioni dell'ente P.T. ad assolvere l'onere della prova dell'attore, senza altri riscontri oggettivi;

il rilascio da parte del convenuto di dichiarazioni confessorie sulla commissione dei fatti limitatamente al biennio 1993-1995;

la necessità di far fronte sul piano economico, improvvisamente, a gravi situazioni determinatesi nella sua famiglia (il tumore della moglie e la patologia all'apparato visivo del figlio, che si risolse in breve nella cecità).

Ha invocato, pertanto, l'assoluzione del Leo, con conseguente revoca del provvedimento di sequestro e, in via subordinata, la riduzione (ex art. 52 del t.u. n. 1214 del 1934) del danno fino alla concorrenza della somma per la quale è stato adottato il provvedimento di sequestro.

Infine, in via istruttoria, nel caso di ritenuta responsabilità del convenuto, il difensore ha chiesto l'acquisizione di consulenza tecnica volta ad accertare e quantificare il pregiudizio economico arrecato all'ente P.T. nel periodo 1988-1993 e dell'attestato dell'ente sulle ispezioni effettuate durante il detto periodo nell'agenzia di Casamassella e loro esito.

Alla pubblica udienza dell'11 aprile 1996, le parti hanno confermato le rispettive richieste.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — Ritene questa Sezione, d'ufficio, di sollevare questione la legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.l. 1° dicembre 1993, n. 487, convertito (con modificazioni) nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, nella parte in cui devolve alla autorità giudiziaria ordinaria ogni controversia concernente le materie di contabilità pubblica di pertinenza dell'«Ente Poste», in quanto ente pubblico economico.

Ed invero, la predetta disposizione va interpretata alla luce dell'indirizzo giurisprudenziale assolutamente prevalente della Corte di cassazione che ammette la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti e degli amministratori degli enti pubblici economici solo in relazione a quegli atti che si configurino come espressione di poteri di autorganizzazione e, viceversa, la esclude per quegli atti posti in essere, come nella fattispecie, nell'ambito della gestione con strumenti privatistici dell'attività imprenditoriale di detti enti (Cass. s.u. 1282/1982; Cass. s.u. 6178/1983; Cass. s.u. 6179/1983; Cass. s.u. 6444/1985; Cass. s.u. 2489/1988).

2. — Così interpretata nel «diritto vivente», la norma si pone in contrasto con gli artt. 103, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione.

2.1. — Sotto il primo profilo, rileva il Collegio che ad un iniziale orientamento espansivo della Corte costituzionale, favorevole ad affermare il carattere assolutamente generale della giurisdizione della Corte dei conti (sent. n. 110 del 1979 e n. 68 del 1971), è subentrato nella giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza n. 641 del 1981) un indirizzo più restrittivo, volto a riaffermare il carattere *tendenziale* della giurisdizione della Corte dei conti e, pertanto, la necessità della *interpositio legislatoris*, «al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedurali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità» (sentenza n. 24 del 1993). E nella disciplina sostanziale della responsabilità sono state fatte rientrare le «Apposite qualificazioni legislativi e (le) puntuali specificazioni non solo rispetto all'oggetto ma anche rispetto ai soggetti» (sentenza n. 641 del 1987 cit.).

Tale orientamento è stato ribadito, di recente, nella sentenza n. 385 del 1996, con l'aggiunta significativa che la discrezionalità del legislatore «deve essere circoscritta all'apprezzamento *ragionevole* dei motivi di carattere ordinamentale e, particolarmente, di quelli riconducibili agli equilibri costituzionali» nella «definizione concreta della materia di contabilità pubblica».

Venendo al caso di specie, nel quale si tratta della responsabilità per danno erariale dei dipendenti dell'ente «Poste Italiane», non sembra a questa sezione che risponda a razionalità la scelta legislativa di attribuire la giurisdizione al giudice ordinario, in quanto la Corte dei conti, non il giudice civile, forma garanzia per l'ordinamento, perché il riconoscimento della giurisdizione contabile comporta la sostituzione della legittimazione attiva dell'ente nei riguardi dei propri dipendenti con la legittimazione attiva del pubblico ministero ai sensi dell'art. 195 del regolamento di contabilità 23 maggio 1924, n. 827 e dell'art. 43, comma 1, del regolamento di procedura 13 agosto 1933, n. 1038. Il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti e, infatti, caratterizzato dalla costante presenza e dalla attiva partecipazione del pubblico ministero, sempre e soltanto nell'interesse della legge.

La questione in parola si differenzia, perciò, da ogni altra questione di giurisdizione, perché qui si tratta non di determinare soltanto il giudice su un ambito di controversie dato ed indipendente della soluzione della questione medesima, bensì di rendere, o meno, praticamente promovibili, nell'interesse pubblico, azioni che senza una legittimazione officiosa potrebbero anche non essere mai esercitate: ed infatti nel regime della giurisdizione contenziosa civile l'amministrazione interessata resta libera di agire o meno per il risarcimento del danno.

Le controversie nelle materie di contabilità pubblica, che si togliessero alla Corte dei conti, non passerebbero, dunque, necessariamente al giudice civile, ma in pratica potrebbero anche essere cancellate e soppresse.

La norma impugnata, pertanto, è sotto tale profilo in contrasto con l'art. 103, secondo comma, della Costituzione.

2.2. — Essa è, inoltre, in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, inteso come principio di coerenza dell'ordinamento giuridico.

Dalle vigenti disposizioni (art. 58, comma primo, legge n. 142/1990 e 1, legge n. 20/1994), le quali prevedono la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità riguardo a *tutti* i soggetti appartenenti agli enti *pubblici* può trarsi, infatti, agevolmente il principio *generale* secondo cui la Corte dei conti ha giurisdizione, nell'ordinamento giuridico, riguardo a *tutti* gli enti *pubblici*, anche *economici*, sia in materia di responsabilità amministrativa che di responsabilità contabile; essendo riconducibili a questi due ambiti tutta l'attività degli enti stessi, attesa l'assoluta prevalenza dell'elemento pubblicistico nella loro struttura soggettiva, nel loro patrimonio e nelle loro finalità istituzionali. Del che nella fattispecie si ha la prova evidente, dal momento che l'ente «Poste Italiane» svolge esattamente le stesse attività, con gli stessi mezzi ed agli stessi fini, dell'amministrazione-azienda cui è subentrata, alla quale di certo non mancava, almeno in potenza, la propensione a conseguire profitti aziendali.

3. — Oltre che non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale sollevata d'ufficio si presenta come rilevante. Ciò in quanto, la natura sindacatoria del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile giustifica l'ampliamento dell'oggetto del presente giudizio al maggior danno in relazione ai fatti successivi al 1° gennaio 1994 (non contestati dal Pubblico ministero per effetto della preclusione normativa della cui costituzionalità si dubita), essendo l'allargamento del *petitum* ritenuto da questa Sezione necessario ai fini decisori, attesa la continuità e la consequenzialità tra i fatti predetti e quelli contestati; e, dunque, la conseguente necessità di una loro cognizione complessiva per una pronuncia secondo giustizia.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23, commi 2 e 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.-l. 1° dicembre 1993, n. 487 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1994, n. 71), nella parte in cui devolve alla autorità giudiziaria ordinaria le controversie nelle materie di contabilità pubblica riguardanti l'ente «Poste Italiane», per contrasto, nei sensi di cui in motivazione, con gli artt. 103, secondo comma, e 3, secondo comma, della Costituzione.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente il processo sino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità;

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

Così provveduto in Bari, nella camera di consiglio dell'11 aprile 1996.

Il presidente: DE ROSE

L'estensore: REALI

N. 759

*Ordinanza emessa il 30 luglio 1997 dal pretore di Foggia, sezione distaccata di Orta Nova
nel procedimento dell'esecuzione penale nei confronti di Nobile Giovanni*

Ordinamento giudiziario - Delegati del procuratore della Repubblica presso la pretura (uditori giudiziari, vice procuratori onorari, ufficiali di polizia giudiziaria) - Possibilità di svolgere le funzioni di pubblico ministero nelle udienze in camera di consiglio, con particolare riguardo alle udienze camerali di esecuzione penale - Mancata previsione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i vice pretori onorari - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, artt. 71 e 72).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL PRETORE

Letti gli atti di causa, sciogliendo la riserva assunta nel procedimento n. 9/97 r.g. esecuzione penale;

Rilevato che, con ricorso pervenuto il 25 marzo 1997, il pubblico ministero chiedeva la correzione della sentenza emessa in data 29 marzo 1996 dal pretore di Orta Nova nei confronti di Nobile Giovanni, divenuta irrevocabile il 30 luglio 1996, deducendo l'erronea indicazione della data di nascita dell'imputato;

Rilevato che, con decreto del 20 maggio 1997, il pretore fissava il procedimento in camera di consiglio per il giorno 26 giugno 1997, dandone avviso al pubblico ministero, all'imputato e al difensore dell'imputato;

Rilevato che, all'udienza camerale del 26 giugno 1997, compariva il pubblico ministero, il quale si riportava alle proprie richieste;

Rilevato che, alla stessa udienza, non compariva il difensore di fiducia dell'imputato e che pertanto veniva designato in sostituzione, ex art. 97, comma 4, c.p.p., l'avv. Domenico Maria Spinelli, il quale chiedeva il rigetto del ricorso;

Rilevato che, alla stessa udienza, il pretore, considerata la mancanza di documentazione relativa agli esatti dati anagrafici dell'imputato, rinviava all'udienza del 17 luglio 1997, onde consentirne la produzione da parte del pubblico ministero;

Rilevato che, all'udienza del 17 luglio 1997, per il pubblico ministero compariva il dott. Severino Antonucci, uditore giudiziario con più di quattro mesi di tirocinio, il quale sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 71 e 72 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui consentono ai soggetti indicati nell'art. 72 cit. di svolgere le funzioni di pubblico ministero nell'udienza dibattimentale, nell'udienza di convalida dell'arresto e del fermo, nonché di svolgere le altre funzioni ivi elencate, con esclusione delle udienze in camera di consiglio e, in particolare, dell'udienza camerale di cui all'art. 666 c.p.p., deducendo l'illogicità di tale disciplina rispetto a quella che invece consente ai vice pretori onorari di svolgere, tra l'altro, anche le funzioni di giudice dell'esecuzione penale (artt. 32, 34, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12);

Rilevato che il difensore dell'imputato, avv. Giovanni Della Croce, designato in sostituzione, ex art. 97, comma 4, c.p.p., nulla eccepiva.

O S S E R V A

La questione di legittimità costituzionale sollevata è rilevante e non manifestamente infondata.

1. — La rilevanza della questione di legittimità costituzionale rispetto al presente giudizio dipende dalla circostanza che ad esso non partecipa un magistrato addetto alla procura della Repubblica, ma un uditore giudiziario con più di quattro mesi di tirocinio, vale a dire uno dei soggetti che, in base all'art. 72, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, mentre possono essere delegati a svolgere le funzioni di pubblico ministero nell'udienza dibattimentale, non possono partecipare all'udienza camerale di esecuzione.

Ne deriva che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata; se infatti tale questione non venisse sottoposta, per i motivi che si espor-

ranno, al vaglio della Corte costituzionale, il procedimento risulterebbe affetto da una nullità di ordine generale a c.d. regime intermedio rilevabile d'ufficio, in quanto relativa alla partecipazione al procedimento del pubblico ministero [art. 178, lett. b), seconda parte, 180, c.p.p.].

2. — La non manifesta infondatezza della questione sollevata è invece ricavabile dal raffronto degli artt. 71 e 72, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, disciplinanti l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero da parte di magistrati onorari, uditori giudiziari con più di quattro mesi di tirocinio e ufficiali di polizia giudiziaria, con gli artt. 32, 33, 34, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, disciplinanti l'esercizio delle funzioni di pretore da parte dei vice pretori onorari.

In sé considerata, la disciplina contenuta nell'art. 72 cit. non può infatti essere considerata apertamente irrazionale e non può pertanto essere censurata, a livello costituzionale, per tale motivo. Essa è espressione della discrezionalità del legislatore, il quale è pienamente libero di individuare i soggetti, estranei alla magistratura, ai quali è possibile delegare le funzioni di pubblico ministero, di circoscrivere tale possibilità ai procedimenti davanti al pretore e di limitare ulteriormente l'ambito della delega ad alcune specifiche attribuzioni. Nel conflitto tra le opposte esigenze, di sollevare i magistrati addetti alla procura della Repubblica presso la pretura da alcune incombenze e quello di garantire un elevato grado di professionalità nell'amministrazione della giustizia, deve ritenersi che il legislatore sia arbitro nella scelta dei criteri più opportuni da seguire nella composizione del conflitto, sottraendo ai soggetti elencati nell'art. 72 cit. la possibilità di partecipare alle udienze di esecuzione penale, ove ritenga tale compito così delicato da consigliare l'affidamento ai magistrati togati.

Tale giudizio non sembra modificabile neppure evidenziando alcune incongruenze che pure esistono nella disciplina finora descritta. Se pure infatti può non apparire del tutto convincente la scelta di non consentire ai soggetti elencati dall'art. 72 la partecipazione alla fase di esecuzione penale e di consentire loro, invece, in materia di altrettanta delicatezza, lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero nella materia civile o la proposizione delle impugnazioni contro le sentenze penali (così come si ricava dall'art. 570 c.p.p. - Cass., III, 2 febbraio 1995, De Tutti; Cass., II, 2 agosto 1994, Zagolin; Cass., III, 1º dicembre 1994, Tomasoni; Cass., VI, 2 giugno 1992, Serafini), ciò non costituisce tuttavia una irrazionalità tale da sollecitare il giudizio di legittimità costituzionale per tale via.

La contrarietà alla Costituzione degli artt. 71 e 72 cit. si coglie invece, ad avviso di questo giudicante, nella diversità di regolamentazione sopra segnalata.

L'art. 72 circoscrive infatti i compiti che il procuratore della Repubblica presso la pretura può delegare ai soggetti sopra elencati e non include tra tali compiti la partecipazione alle udienze in camera di consiglio; viceversa, l'art. 34, nel regolare le attribuzioni dei vice pretori onorari, nominati in base all'art. 32, non opera alcuna distinzione tra le funzioni loro assegnabili, ma implicitamente consente che essi svolgano tutte quelle elencate nell'art. 33, compresa la partecipazione alle udienze camerale.

Ne deriva che all'udienza di esecuzione può partecipare, con funzioni di pretore, un vice pretore onorario, ma non, con funzioni di pubblico ministero, un vice procuratore onorario, un uditore giudiziario con più di quattro mesi di tirocinio o un ufficiale di polizia giudiziaria.

Questa diversa disciplina non appare ragionevole e si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto assoggetta in modo ingiustificato a diversa disciplina situazioni che appaiono certamente comparabili.

Se infatti le udienze di esecuzione penale possono essere addirittura presiedute da vice pretori onorari, pur appositamente delegati, i quali saranno chiamati a decidere sui ricorsi presentati ex art. 666 c.p.p., deve concludersi che l'esclusione dalle funzioni di pubblico ministero, nelle medesime udienze, dei soggetti elencati nell'art. 72 cit. non è dettata dalla particolare importanza, delicatezza o tecnicità della materia trattata, ma è da considerarsi una disomogeneità del sistema, contrastante con il principio contenuto nell'art. 3 Cost.

Tra i vice pretori onorari e i soggetti elencati nell'art. 72 cit. non esiste infatti una differenza di professionalità o di indipendenza che possa giustificare una simile disparità: ciò vale tanto per i vice procuratori onorari, nominati — in attuazione dell'art. 106, secondo comma, Cost. — con le stesse modalità previste per i vice pretori onorari (art. 71, secondo comma, cit.), quanto per gli uditori giudiziari che abbiano svolto un congruo periodo di tirocinio ovvero per gli ufficiali di polizia giudiziaria.

2. — Le norme in esame appaiono inoltre in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto determinano una organizzazione dei pubblici uffici in contrasto con il principio di buon andamento degli stessi.

La necessità di partecipare alle udienze camerale di esecuzione, anche presso le sezioni di pretura, sottrae infatti i magistrati addetti alla procura della Repubblica presso la pretura allo svolgimento del lavoro più impor-

tante e urgente e, in particolare, all'attività di indagine, e finisce con il frustrare la stessa finalità del citato art. 72, laddove prevede la delegabilità dell'esercizio di alcune funzioni di pubblico ministero proprio per consentire il raggiungimento di tale obiettivo.

4. — Può aggiungersi conclusivamente che l'illegittimità non appare neppure superabile attraverso una interpretazione delle norme impugnate diversa da quella indicata e conforme ai principi costituzionali.

Così come affermato ripetutamente dalla Corte di cassazione (Cass., I, 15 novembre 1995, Iuvara; Cass., sez. fer., 15 ottobre 1993, Azzolina; Cass., I, 10 gennaio 1992, Manco), l'elencazione contenuta nell'art. 72 è da considerarsi tassativa: ad impedirne una interpretazione estensiva sta, da un lato, la netta distinzione che il codice di procedura penale opera tra udienze dibattimentali e udienze in camera di consiglio, dall'altro lato, l'art. 4, comma 1, d.lgs. 28 luglio 1989, n. 273, che, nel determinare le indennità spettanti ai vice pretori onorari per lo svolgimento delle udienze, precisa che l'indennità spetta anche se l'udienza è tenuta in camera di consiglio, specificando una estensione non prevista per i vice procuratori onorari.

5. — La questione di legittimità costituzionale sollevata non appare dunque manifestamente infondata e deve essere pertanto sottoposta al giudizio della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 71 e 72, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione;

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

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

Così deciso in Orta Nova, addì 30 luglio 1997.

Il pretore: ARMONE

97C1205

N. 760

*Ordinanza emessa il 30 luglio 1997 dal pretore di Foggia, sezione distaccata di Orta Nova
nel procedimento dell'esecuzione penale nei confronti di Cortese Pasquale*

Ordinamento giudiziario - Delegati del procuratore della Repubblica presso la pretura (uditori giudiziari, vice procuratori onorari, ufficiali di polizia giudiziaria) - Possibilità di svolgere le funzioni di pubblico ministero nelle udienze in camera di consiglio, con particolare riguardo alle udienze camerali di esecuzione penale - Mancata previsione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i vice pretori onorari - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, artt. 71 e 72).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL PRETORE

Letti gli atti di causa, sciogliendo la riserva assunta nel procedimento n. 12/97 r.g. esecuzione penale;

Rilevato che, con ricorso pervenuto il 23 giugno 1997, l'avv. Pietro Barbaro, in qualità di difensore di fiducia di Cortese Pasquale, chiedeva a questo pretore dichiararsi la nullità della sentenza emessa dal pretore di Orta Nova il 27 settembre 1996 nei confronti del proprio assistito e la conseguente revoca dell'ordine di esecuzione ese-

guito nei confronti del medesimo il 29 maggio 1997, osservando che la sentenza era stata pronunciata da giudice-persona fisica diverso da quello che aveva iniziato il processo e che ciò era avvenuto dopo la rinnovazione del dibattimento, disposta tuttavia in assenza dell'imputato;

Rilevato che, con decreto del 26 giugno 1997, il pretore fissava il procedimento in camera di consiglio per il giorno 17 luglio 1997, dandone avviso al pubblico ministero, all'imputato e al difensore dell'imputato;

Rilevato che, all'udienza camerale del 17 luglio 1997, compariva l'imputato, il quale aveva chiesto di essere sentito personalmente, nonché il difensore dell'imputato, Giovanni Della Croce, in sostituzione del difensore di fiducia, riportandosi alle richieste di cui al ricorso;

Rilevato che, per il pubblico ministero, compariva il dott. Severino Antonucci, uditore giudiziario con più di quattro mesi di tirocinio, il quale sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 71 e 72, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui consentono ai soggetti indicati nell'art. 72 cit. di svolgere le funzioni di pubblico ministero nell'udienza dibattimentale, nell'udienza di convalida dell'arresto e del fermo, nonché di svolgere le altre funzioni ivi elencate, con esclusione delle udienze in camera di consiglio e, in particolare, dell'udienza camerale di cui all'art. 666 c.p.p., deducendo l'illogicità di tale disciplina rispetto a quella che invece consente ai vice pretori onorari di svolgere, tra l'altro, anche le funzioni di giudice dell'esecuzione penale (artt. 32, 34, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12);

Rilevato che il difensore dell'imputato si associava alle richieste del pubblico ministero in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata;

Rilevato che il pubblico ministero, nel merito, si opponeva alla richiesta del difensore dell'imputato.

O S S E R V A

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 759/1996).

97C1206

N. 761

*Ordinanza emessa il 22 aprile 1997 dalla Corte d'appello di Milano
nel procedimento civile vertente tra la ICIT s.a.s. di Rossetto Sante e le Officine di Seveso s.p.a. ed altra*

Notificazione - Notificazioni a mezzo posta (nella specie di decreto ingiuntivo) - Avviso di deposito del piego presso un pubblico ufficio e restituzione al mittente per mancato ritiro decorsi dieci giorni dal deposito - Possibilità per il destinatario di conoscere natura, contenuto e provenienza dell'atto notificatogli - Preclusione - Incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 20 novembre 1982, n. 890, art. 8, commi 2 e 3).

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

LA CORTE D'APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile in grado di appello, iscritta al n. 987 del r.g. 1995 tra s.a.s. ICIT di Rossetto Sante (già s.n.c. ICIT), rappresentata e difesa dagli avv. Mario Lovero e Giovanni Fumara, presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Milano, via Boccaccio 125/a, appellante, e s.p.a. Officine di Seveso, rappresentato e difeso dall'avv. Anna De Palma, presso la stessa elettivamente domiciliato in Milano, via Cesare Battisti 19, appellata, e Finser srl, rappresentato e difeso dall'avv. Anna De Palma, presso la quale è elettivamente domiciliato in Milano, via Cesare Battisti, 19, avente ad oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo.

FATTO E DIRITTO

Con decreto del 16/28 luglio 1990, il presidente del tribunale di Milano, su ricorso della s.p.a. Officine di Seveso, ha ingiunto alla s.n.c. ICIT, con sede in Torino, di pagare alla ricorrente la somma di lire 53.434.569, oltre gli interessi ed oltre le spese del procedimento.

Il decreto ingiuntivo è stato notificato alla ICIT a mezzo del servizio postale: in data 4 agosto 1990, il plico, contenente il provvedimento monitorio, è stato consegnato dall'ufficiale giudiziario di Milano all'ufficio postale per la spedizione; l'agente postale del luogo di destinazione, recatosi, il 7 agosto 1990, presso la sede della ICIT in Torino, e non avendo «trovato nessuno per il ritiro», ha lasciato l'avviso previsto dall'art. 8, comma secondo, u.p., legge n. 890/1982 (cfr. l'attestazione apposta sulla cartolina di ritorno); il successivo 20 agosto 1990, poi, il plico è stato restituito al mittente, per compiuta giacenza, a norma del terzo comma del cit. art. 8 legge n. 890/1982.

Il decreto ingiuntivo, quindi, con provvedimento del 7 novembre 1990, è stato dichiarato esecutivo a norma dell'art. 647 (primo comma, prima ipotesi) c.p.c., e, in data 1° dicembre 1990, è stato munito della formula esecutiva.

Dopo la notifica del precetto da parte della s.p.a. Officine di Seveso (notifica avvenuta il 31 gennaio 1991), la ICIT, con atto notificato il 19 marzo 1991, ha proposto opposizione tardiva, a norma dell'art. 650 c.p.c., deducendo di non avere rinvenuto l'avviso, di cui all'art. 8 della legge n. 890/1982, di avere interrotto l'attività, per le ferie estive, dal 3 al 27 agosto 1990, e di non avere potuto avere, perciò, tempestiva conoscenza del provvedimento monitorio, perchè, quando essa ha ripreso l'attività, il plico era già stato restituito al mittente per compiuta giacenza.

Con sentenza del 16 marzo/5 maggio 1994, il tribunale di Milano ha dichiarato improponibile l'opposizione, per difetto dei presupposti, di cui all'art. 650 c.p.c.

La ICIT ha impugnato davanti a questa Corte tale sentenza, sostenendo che la s.p.a. Officine di Seveso aveva ommesso «di lasciare la cartolina di avviso di ricevimento», e ribadendo che essa non aveva potuto avere tempestiva conoscenza del provvedimento opposto, perchè, al momento della ripresa dell'attività, dopo la «chiusura estiva» (dal 3 al 27 agosto 1990), il plico era già stato restituito al mittente.

La prima argomentazione appare infondata, perchè, in caso di assenza del destinatario (e delle persone abilitate a ricevere il plico), la legge prevede (non già che la parte, su richiesta della quale viene effettuata la notificazione, lasci la «cartolina di avviso di ricevimento»), ma che l'agente postale rilasci un avviso al destinatario medesimo: e ciò (come risulta dalla attestazione dell'agente postale, già menzionata) è stato fatto nel caso di specie; e non è superfluo aggiungere, a questo proposito, che non è stato acquisito, e neppure è stato offerto, alcun elemento di prova, atto a sorreggere la tesi che l'avviso non è stato rinvenuto dalla ICIT. Quanto alla seconda argomentazione, è sufficiente osservare che la circostanza dedotta dall'appellante non può integrare una delle ipotesi di caso fortuito o forza maggiore, contemplate dall'art. 650, comma primo, c.p.c., dal momento che è la stessa legge che prescrive che, compiuto il periodo di giacenza, il plico debba essere restituito al mittente (art. 8 legge n. 890/1982).

Tuttavia, non si può disconoscere che, una volta che il plico sia stato restituito al mittente, il destinatario della notificazione non ha alcuna possibilità di conoscere (e comunque, non ha la possibilità di conoscere agevolmente) quali siano, esattamente, la natura, il contenuto e la provenienza dell'atto che gli è stato notificato, perchè nessuna utile indicazione al riguardo è contenuta nell'avviso rilasciato dall'agente postale (né alcuna indicazione sulla natura, sul contenuto e sulla provenienza dell'atto può essere data dall'agente postale nell'avviso, dal momento che il plico è contenuto in una busta chiusa: cfr., sul punto, Corte costituzionale, ord. n. 904 del 1988).

E non è manifestamente infondato il dubbio che tale sistema non sia conforme al dettato dell'art. 24, comma secondo, della Costituzione, che garantisce il diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento.

Qui, non è discussione il momento di perfezionamento della notificazione a mezzo posta, nel caso di assenza del destinatario e di mancanza delle persone legittimate a ricevere il plico (momento che, a norma dell'art. 8, comma quarto, legge n. 890/1982, coincide col compimento del decimo giorno dal deposito del plico presso l'ufficio postale, senza che il plico sia stato ritirato); è, però, legittimo chiedersi se rispetti il diritto di difesa garantito dalla Costituzione un sistema che non consenta all'interessato di conoscere (e comunque di conoscere agevolmente) tipo, natura, contenuto e provenienza dell'atto che gli è stato notificato, specie quando, come in questo caso, si tratti di un atto contro il quale debbano essere proposti gravami o opposizioni entro termini di decadenza

(nel caso di specie, il problema della conoscibilità dell'atto si pone, in particolare, con riferimento al periodo che val momento del perfezionamento della notificazione — ossia, dal compimento del decimo giorno dal deposito del plico presso l'ufficio postale — alla data di scadenza del termine per proporre l'opposizione).

Né si può dire che la questione sia stata già risolta dalla Corte costituzionale: se è vero, infatti, che, in altre occasioni, il giudice delle leggi ha dichiarato, con ordinanza, inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 8 della legge n. 890/1982, è anche vero che il problema non è stato esaminato sotto lo specifico profilo qui prospettato.

La questione è anche rilevante, perché dalla sua soluzione dipende la ammissibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo proposta dalla ICIT.

E perciò, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il processo dev'essere sospeso e gli atti debbono essere trasmessi alla Corte costituzionale per il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma secondo e terzo della legge n. 890 del 1982.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ordina la sospensione del giudizio;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma secondo e terzo della legge 20 novembre 1982, n. 890, in relazione all'art. 24, comma secondo, della Costituzione;

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

Così deciso in Milano il 22 aprile 1997.

Il presidente: NOVITÀ

97C1207

N. 762

*Ordinanza emessa l'8 luglio 1997 dal tribunale di sorveglianza di Torino
nel procedimento penale a carico di Lazzari Giuseppe*

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione concesse in caso di sottoposizione allo speciale programma di protezione previsto per i collaboratori di giustizia - Revoca delle misure stesse nell'ipotesi di cessazione del programma di protezione anche per cause indipendenti dalla condotta del collaboratore di giustizia in assenza delle ordinarie condizioni di ammissibilità (limiti di pena inferiori a tre anni di reclusione) - Incidenza sul principio di uguaglianza, di imposizione per legge della misura restrittiva della libertà personale e di rieducazione del condannato.

(D.-L. 15 gennaio 1991, n. 8, art. 13-ter, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82).

(Cost., artt. 3, 13, comma secondo, 27, comma terzo).

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento relativo a revoca detenzione domiciliare all'udienza dell'8 luglio 1997 nei confronti del condannato Lazzari Giuseppe nato a Merano il 16 maggio 1957 attualmente residente a Torino, c.so Agnelli 114 in espiazione pena residua anni 21 mesi 7 e giorni 20 reclusione inflittagli con cumulo procura generale Milano 11 marzo 1995 difeso dall'avv. Coluccio d'ufficio;

Visto il parere favorevole alla revoca del p.g.;

Visti gli atti del procedimento di sorveglianza sopra specificato;

Verificata preliminarmente la regolarità delle comunicazioni relative ai prescritti avvisi al rappresentante del p.m., all'interessato e al difensore;

Considerate le risultanze delle documentazioni acquisite, delle investigazioni e degli accertamenti svolti, della trattazione e della discussione di cui a separato verbale.

OSSERVA IN FATTO

In data 22 febbraio 1995 il tribunale di sorveglianza di Roma concedeva al condannato Lazzari Giuseppe il beneficio della detenzione domiciliare affinché lo stesso espiasse nella predetta forma alternativa la pena residua di anni 21 mesi 7 e giorni 20 di reclusione determinata con provvedimento di cumulo n. 18/93 r.e.s. emesso dalla procura generale presso la Corte d'appello di Milano. Tale misura veniva concessa in deroga alle vigenti disposizioni riguardanti i limiti di pena (art. 47-ter primo comma o.p.) poiché il Lazzari risultava essere titolare dal giugno 1994 dello speciale programma di protezione definito dall'art. 10 della legge 15 marzo 1991 n. 82: l'attuale fine pena del soggetto risulta infatti essere fissato, salvi gli effetti della liberazione anticipata di cui lo stesso potrà fruire, al 17 giugno 2009.

In data 27 maggio 1996 il magistrato di sorveglianza di Roma, su richiesta del Servizio centrale di protezione e in ottemperanza alle ragioni di tutela della sicurezza personale dell'interessato e di prevenzione dal pericolo di ricaduta nel reato, modificava le prescrizioni inerenti la misura alternativa concedendo al Lazzari la facoltà di uscire dall'abitazione per alcune ore della giornata.

Con provvedimento 10 febbraio 1997 il tribunale di sorveglianza di Roma autorizzava il trasferimento del domicilio del condannato in Torino, c.so Agnelli 114, in quanto il 1° ottobre 1996 la Commissione centrale per i servizi speciali di protezione non aveva prorogato il programma per la tutela dell'incolumità del soggetto e il predetto indirizzo risultava essere il luogo di abituale dimora del Lazzari: è risultato, nel corso dei successivi accertamenti, che detta revoca non è dipesa da inosservanza da parte del Lazzari degli impegni assunti con la sottoscrizione del programma stesso.

In data 10 aprile 1997 il Lazzari chiedeva al magistrato di sorveglianza di Torino, nuova sede di competenza per l'esecuzione della misura, l'autorizzazione ad assentarsi dall'abitazione per svolgere attività di lavoro diurna presso la Euro s. coop. a r.l. corrente in Beinasco in qualità di socio lavoratore.

Il predetto organo, rilevato che l'ampia modifica alle prescrizioni imposte con la misura alternativa in corso avrebbe, pur essendo del tutto conforme alle esigenze di vita sociale dell'istante, snaturato completamente il contenuto della misura in corso a carattere detentivo e restrittivo e dubitando che il venire meno della sottoposizione allo speciale programma di protezione potesse ancora legittimare la prosecuzione del beneficio, atteso che la pena residua espianda a carico del condannato risultava ancora superiore al limite di tre anni fissato dall'art. 47-ter o.p., rimetteva gli atti al tribunale di sorveglianza competente instaurando il procedimento di revoca della misura senza sospensione cautelativa della stessa.

All'udienza fissata in camera di consiglio innanzi all'organo collegiale, la difesa del Lazzari invocava la decisione di non far luogo a revoca del beneficio, imponendo al magistrato di sorveglianza di modificare, nel senso richiesto dal detenuto, le prescrizioni inerenti la misura: a sostegno della tesi favorevole alla prosecuzione della misura, pur in assenza del revocato programma di protezione, il difensore citava il disposto dell'art. 5 del d.m. 24 novembre 1994 n. 687, contenente le disposizioni regolamentari per la formulazione dei programmi di protezione a favore dei collaboratori di giustizia e l'esecuzione degli stessi, che testualmente recita (comma 9): «Salva la facoltà della commissione di richiedere all'autorità competente di procedere al riesame dei provvedimenti emessi a norma dell'art. 13-ter della legge, la modifica o la revoca dello speciale programma di protezione non produce effetti sui provvedimenti medesimi ...».

Il rappresentante del pubblico ministero invece concludeva per la necessità della revoca della misura in corso, allo scopo di rispettare il dettato normativo dell'art. 13-ter legge n. 91/1982 che subordina l'espiazione di pena in forma alternativa da parte dei collaboratori, fuori dei casi ordinari di ammissibilità, alla sottoposizione allo specifico programma di protezione.

Al termine della predetta udienza d'ufficio è stata eccepita le seguente questione:

IN DIRITTO

L'art. 13-ter della legge 15 marzo 1991 n. 82 disciplina specificatamente l'ammissione ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario di quei condannati che per la collaborazione prestata agli organi di giustizia, abbiano esigenze impellenti di tutela della loro sicurezza e incolumità personale tanto da dovere sottostare ad una serie di misure e accorgimenti atti a realizzare le esigenze predette (lo speciale programma di protezione, appunto). La concessione a questi soggetti delle misure alternative alla detenzione od equivalenti (permessi premio o lavoro all'esterno) è subordinata al preventivo parere dell'autorità che ha predisposto il programma; ciò chiaramente si giustifica in vista del soddisfacimento della primaria esigenza di tutela personale dei collaboratori, giacché anche la concessione dei benefici esterni senza i necessari accorgimenti sulle modalità di fruizione degli stessi, potrebbe esporre a rischi maggiori la sicurezza dei soggetti «speciali» che vi sono ammessi. Proprio al fine di garantirne la incolumità personale, le misure predette possono essere concesse anche in deroga alle vigenti disposizioni, comprese quelle relative al limite di pena previsti.

Niente dispone la norma dell'art. 13-ter legge citata in merito alle determinazioni da adottare in caso di revoca dello speciale programma di protezione. *Nulla quaestio* sussiste nell'ipotesi in cui il collaboratore abbia violato gli impegni assunti con la sottoscrizione dello speciale programma di protezione: in questo caso la revoca della misura alternativa alla detenzione applicata in corso di sottoposizione alle misure speciali di tutela personale e la conseguente riassociazione del condannato al regime di detenzione ordinario, costituisce una lecita punizione per la trasgressione agli obblighi imposti. L'interpretazione dell'art. 13-ter legge n. 81/1991 nel senso di ritenere, pur se non esplicitamente prevista, comunque ricompresa nel suo disposto la revoca della misura alternativa alla detenzione concessa in corso di sottoposizione allo speciale programma di protezione, nel caso in cui la cessazione dello stesso sia dipesa da violazioni alle regole commesse dal collaboratore, è logicamente coerente con la *ratio* e con il contenuto teleologico della norma.

Quid iuris nel caso, tra cui rientra quello oggetto del presente procedimento all'esame del tribunale, che lo speciale programma di protezione nei confronti del collaboratore sia stato revocato per ragioni non attinenti a comportamento colpevole del collaboratore, per essere per esempio venuti meno la attualità e la gravità del pericolo che minaccia la sua incolumità personale?

Né può risolvere il dubbio interpretativo la disposizione contenuta nell'art. 5 del regolamento esecutivo alla legge n. 82/1991 approvato con d.m. 24 novembre 1994 n. 687 che prevede la non automatica efficacia della revoca dello speciale programma di protezione sui provvedimenti emessi dal tribunale di sorveglianza ai sensi dell'art. 13-ter legge citata: trattasi infatti di fonte normativa subordinata alla legge principale (art. 1 disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile), che in alcun modo non preclude l'autonoma valutazione da parte del tribunale (che è fra l'altro l'unico responsabile e l'unico censore della gestione della misura alternativa concessa) sulla ammissibilità della permanenza del collaboratore alla fruizione dei benefici in caso di eventi ulteriori (comportamenti lesivi delle prescrizioni inerenti la misura, sopravvenienza di nuovi titoli privativi della libertà, modifica del luogo di esecuzione etc.).

Si ponga il caso in esame in cui la revoca dello speciale programma di protezione avvenga per cause non imputabili al collaboratore: una interpretazione dell'art. 13-ter, nel senso che la permanenza in regime di misura alternativa fuori dei limiti fissati dalla legge per i casi ordinari, è subordinata solamente alla insistenza dello stesso programma di protezione (conformemente al disposto letterale della norma che cita «Nei confronti di persone ammesse allo speciale programma di protezione ...» e non recita «già ammesse» o «nei confronti di coloro per i quali la revoca del programma sia dipesa da cause incolpevoli») genererebbe l'obbligo per il competente tribunale di sorveglianza di revocare la misura in corso qualora non permangano le ordinarie condizioni di ammissibilità (limiti di pena inferiori a tre anni di pena detentiva).

Questa interpretazione tuttavia suscita dubbi di conformità della disposizione citata ai principi fissati dall'art. 27, terzo comma e 13 della Costituzione.

Infatti nel disporre che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, la prima norma esclude che la stessa possa tramutarsi in senso peggiorativo e restrittivo per il condannato, senza che questo sia dipeso da violazione da parte dello stesso degli obblighi di comportamento a lui imposti: il collaboratore dimesso dallo speciale programma di protezione per ragioni non attinenti a sue responsabilità, non ha violato il patto di collaborazione siglato con lo Stato e si troverebbe ingiustamente retrocesso ad espiare la pena in forma rigidamente restrittiva senza che ciò sia dipeso dalla sua personale e consapevole condotta.

Tale soluzione interpretativa dell'art. 13-ter contrasterebbe anche con l'art. 13 della Carta costituzionale che impone la limitazione della libertà personale soltanto nei modi e nei casi previsti dalla legge: nell'imporre il ripristino della detenzione in forma ordinaria per il collaboratore incolpevole che non si trovi nelle condizioni per fruire ordinariamente delle misure alternative, l'art. 13-ter introdurrebbe una forma di limitazione della libertà personale del tutto immotivata che lede il principio della inviolabilità della stessa.

Per contro, l'art. 13-ter legge n. 82/1991 incontra dubbi di incostituzionalità anche nell'ipotesi in cui venga interpretato in senso più favorevole al condannato. Si faccia l'ipotesi che la revoca del programma di protezione per cause incolpevoli, non comporti per il collaboratore la revoca anche dei benefici esterni cui sia stato ammesso proprio subordinatamente alla sottoposizione alle speciali misure per la sua incolumità: questa interpretazione della norma *de quo*, oltre ad essere del tutto in contrasto con il disposto letterale della stessa che vincola in modo strettissimo la deroga alle vigenti norme ordinarie in tema di benefici penitenziari alla vigenza delle misure di protezione, contrasta con l'art. 3 Cost: invero permetterebbe ai collaboratori di giustizia già sottoposti a speciale programma di protezione, peraltro revocato in seguito, di permanere nella fruizione di benefici penitenziari al di fuori delle condizioni rigidamente previste (ed applicate) per tutti gli altri detenuti ordinari e non ordinari, compresi coloro che, pur essendo dichiarati collaboratori di giustizia ai sensi dell'art. 58-ter o.p., non sono mai stati ammessi allo speciale programma di protezione e dunque si vedono denegata la possibilità di fruire di benefici alternativi alla detenzione se il loro limite residuo di pena supera il tetto previsto dalle norme vigenti.

Eppure, a bene valutare, trattasi di situazioni personali perfettamente identiche (detenuti collaboratori riconosciuti *ex art. 58-ter* o per ammissione allo speciale programma protettivo), che tuttavia riceverebbero un trattamento differenziato solo in misura della preventiva e non più attuale applicazione di misure per la tutela personale nei confronti di alcuni di loro, che solo per essere stati in passato «protetti», continuano a beneficiare degli effetti conseguenti alla protezione applicata, pur non essendo più bisognosi della stessa.

Al tribunale sembra che il disposto dell'art. 13-ter legge 15 marzo 1991 n. 82 non possa ritenersi conforme ai principi costituzionali che regolano l'esecuzione della pena e all'applicazione della giustizia conformemente ai dettami democratici della eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alle istituzioni.

P. Q. M.

Visti gli artt. 47-ter, 58-ter o.p., 13-ter legge 15 marzo 1991 n. 82, 677 e sgg. c.p.p., 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13-ter del d.-l. 15 gennaio 1991 n. 8 convertito in legge 15 marzo 1991 n. 82, in relazione agli artt. 3, 27 terzo comma e 13, secondo comma della Costituzione;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso (procedimento registrato sub n. 3129/1997 r.g. tribunale sorveglianza Torino);

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente venga notificata alle parti del procedimento (difensore, interessato e rappresentante del pubblico ministero), nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in camera di consiglio l'8 luglio 1997.

Il presidente f.f.: VIGLINO

Il magistrato estensore: BONU

N. 763

*Ordinanza emessa il 18 luglio 1997 dal tribunale di Genova, sezione per il riesame
sull'istanza proposta da Riccio Michele*

Processo penale - Sequestro da parte di pubblico ministero di appunti redatti dall'imputato finalizzati alla difesa dello stesso - Mancata previsione di divieto - Disparità di trattamento rispetto al previsto divieto di sequestro di carte e documenti relativi all'oggetto della difesa presso il difensore - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 103, comma 6).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'istanza di riesame proposta il 7 luglio 1997 dalla difesa di Riccio Michele contro il decreto 3 luglio 1997 con il quale il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Genova ha ordinato il sequestro probatorio della documentazione concernente i fatti per cui lo stesso è indagato, esistente nella cella del carcere ove il Riccio è detenuto;

Premesso che il Riccio è indagato per numerosi reati d concorso nell'acquisto, detenzione, cessione a terzi di sostanza stupefacente (art. 71 e 74 legge 22 dicembre 1975 n. 685, 73 ed 80 d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309), peculato (art. 314 c.p.p.) e falso in atti pubblici (art. 476 e 479 c.p.) commessi (dal dicembre 1983 alla primavera del 1984) quali reati-fine nell'ambito di un'associazione per delinquere (art. 416 c.p., 75 legge 22 dicembre 1975, n. 685, 74 d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309) costituita con Piccolo Angelo, Doneddu Gianmario, Del Vecchio Giuseppe, ed attiva dal 1983 sino alla primavera del 1994, reati aggravati dalla violazione dei doveri inerenti una pubblica funzione (di ufficiale — ora colonnello — dell'Arma dei carabinieri);

Rilevato:

che in data 3 luglio 1997 il provvedimento qui impugnato è stato eseguito, previa perquisizione della cella occupata dal col. Riccio presso Forte Boccea, con il sequestro di numerosi fogli manoscritti dall'indagato;

che la motivazione del provvedimento di sequestro fa esplicito riferimento alla natura della documentazione ricercata, precisando che la stessa viene sottoposta a sequestro in quanto predisposta dal Riccio, con funzione di appunti, al fine di più agevolmente rispondere all'interrogatorio reso dallo stesso indagato in data 1° luglio 1997;

che infatti lo stesso p.m. precisa il proprio intento di «verificare se in detta documentazione siano riportate circostanze diverse da quelle poi verbalmente riferite»;

che il sequestro appare pertanto rivolto a documenti che concernono i reati per cui si procede sol perché concernono la linea di difesa predisposta dall'indagato, con particolare riferimento agli interrogatori resi e da rendere;

che dunque l'oggetto della ricerca probatoria è costituito direttamente non dai fatti (poiché non si ricercano documenti preesistenti e coevi ai comportamenti indagati) ma dalla versione che, sui fatti, l'indagato si è preparato a rendere nel procedimento, in vista di attività difensive;

che la previsione dell'art. 103 c.p.p., il quale esclude la sequestrabilità non solo della corrispondenza tra imputato e difensore, ma anche di «carte e documenti relativi all'oggetto della difesa» esistenti presso il difensore (o i consulenti tecnici) costituisce scelta legislativa non discrezionale e libera, ma vincolata al rispetto dell'art. 24 della Costituzione, che riconosce la difesa come «diritto inviolabile» la norma dunque è dettata dal rispetto per il diritto di difesa, e non da un privilegio soggettivo dei difensori;

che, in generale, è del tutto razionale una diversità di regime tra i sequestri presso il difensore ed i sequestri presso l'imputato, ben potendosi presumere — in linea generale, la destinazione difensiva degli atti provenienti dall'imputato per il difensore, e non invece quella di atti concernenti i fatti — reato rinvenuti presso la persona dell'imputato;

che, sebbene solitamente sia facile presumere che la documentazione esistente presso l'imputato possa avere con i fatti indagati legami più intensi della semplice predisposizione della difesa nel procedimento, nel caso di specie la specifica motivazione del provvedimento, e la circostanza che la ricerca abbia ad oggetto documenti certamente formati dopo l'inizio della carcerazione, conferiscono invece al provvedimento impugnato una valenza esclusivamente rivolta ad atti destinati ad aiutare la memoria in occasione degli interrogatori, in esplicito contrasto con la «inviolabilità» della difesa personale dell'indagato;

che attribuire al p.m. il potere di sottoporre a sequestro appunti certamente ed esclusivamente finalizzati alla difesa dell'imputato (anche se solo personale anziché tecnica) consente all'accusa una palese interferenza nella gestione del procedimento della sua controparte, e pone così problemi di violazione di quel diritto di difesa che la Costituzione vuole invece «inviolabile»;

che il carattere di inviolabilità del diritto di difesa non può essere riservato al solo difensore, senza creare problemi di illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza tra due momenti — difesa personale e difesa tecnica — che costituiscono articolazioni attuative di un unico principio;

che tuttavia il testo dell'art. 103 appare attualmente limitato ad una tutela della sfera relativa alla sola difesa tecnica, e non consente un'interpretazione, estensiva o analogica, che non sia contenuta in una decisione della Corte costituzionale, cui la questione deve pertanto essere rimessa in via pregiudiziale.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 6, c.p.p., per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede il divieto di sottoporre a sequestro gli scritti formati dall'imputato (e dall'indagato) appositamente ed esclusivamente come appunto per facilitare la difesa negli interrogatori;

Ordina la sospensione del presente procedimento incidentale, e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, disponendo che la cancelleria provveda a notificare il presente provvedimento all'imputato, al suo difensore, al p.m. ed al Presidente del Consiglio dei Ministri dandone comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Genova, addì 18 luglio 1997

Il presidente est: MARTINELLI

97C1209

N. 764

Ordinanza emessa il 9 dicembre 1996 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 ottobre 1997) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto dall'Ordine provinciale dei medici chirurghi e odontoiatri di Milano contro il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed altro.

Previdenza e assistenza sociale - Ente nazionale previdenza e assistenza medici (E.N.P.A.M.) - Privatizzazione disposta con legge di delega - Conseguente modifica dello statuto di detto ente mediante la costituzione del Consiglio nazionale dei presidenti degli ordini, quale nuovo organo consultivo, e il mutamento della composizione dell'organo deliberativo, Consiglio generale (già Consiglio nazionale), costituito in massima parte da membri eletti direttamente dagli iscritti anziché dai presidenti degli ordini provinciali come il precedente Consiglio nazionale - Violazione del principio contenuto nella legge di delega circa la salvezza dei criteri di composizione degli organi collegiali - Eccesso di delega.

(D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, art. 1, comma 4, lett. «A»).

(Cost., art. 76 e 77).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1163/96 proposto dall'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, in persona del suo presidente, dott. Enrico Bergonzini, rappresentato e difeso dagli avv.ti Enrico Pennasilico e Sergio Smedile ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Angelico n. 39; contro il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato; l'ENPAM - Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici, in persona del presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Walter Prospretti ed elettivamente domiciliato in Roma, via Pierluigi da Palestrina n. 19; per l'annullamento *in parte qua* del decreto 1° dicembre 1995 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministero del

tesoro che ha approvato lo statuto dell'Ente nazionale previdenza ed assistenza medici nel testo annesso al decreto, nonché dello statuto stesso e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, compresa la delibera di approvazione adottata dal Consiglio nazionale dell'ENPAM nella seduta del 28 ottobre 1995;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazioni intime;

Viste le memorie prodotte a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore per la pubblica udienza del 9 dicembre 1996 il consigliere Caro Lucrezio Monticelli, e uditi l'avv. Pennasilico e l'avv. Prosperetti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del 24 novembre 1995, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 4, e dell'art. 3, comma 2, del d.l. 30 giugno 1994, n. 509 è stato approvato lo statuto dell'ENPAM nel testo annesso al decreto e approvato dal Consiglio nazionale del 28 ottobre 1995.

Avverso tale decreto e tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, con specifico riferimento allo statuto e alla delibera del Consiglio nazionale ENPAM, l'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano (che già aveva espresso voto contrario all'approvazione dello Statuto) ha proposto ricorso in questa sede, deducendo il seguente motivo: illegittimità per diretto contrasto con il quarto comma dell'art. 1 del d.l. 30 giugno 1994, n. 509 del decreto ministeriale che ha approvato lo statuto, con particolare riferimento all'art. 10, lettere a) e b), per avere creato un organo collegiale nuovo, siccome inesistente nell'attuale ordinamento statuario — il consiglio nazionale dei presidenti degli Ordini — e per avere stravolto i criteri di composizione del Consiglio generale, prima Consiglio nazionale, immaginandolo composto non più dai presidenti degli ordini provinciali, ma da membri in parte nominati e in parte eletti.

Si è costituito in giudizio per resistere il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Si è altresì costituito in giudizio l'ENPAM, il quale ha chiesto la reiezione del ricorso per infondatezza.

D I R I T T O

Oggetto dell'impugnativa è il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, in data 24 novembre 1995, con il quale è stato approvato lo statuto dell'ENPAM nel testo annesso al decreto e approvato dal Consiglio nazionale dell'ENPAM il 28 ottobre 1995.

In particolare il ricorrente Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano lamenta che lo statuto dell'ENPAM abbia previsto un nuovo organo collegiale consultivo: il Consiglio nazionale dei presidenti degli ordini ed abbia profondamente modificato la composizione dell'organo deliberativo: il Consiglio generale (già Consiglio nazionale), che, mentre nel precedente ordinamento era formato dai presidenti degli ordini provinciali, ora risulta composta da:

a) ventuno consiglieri, scelti tra iscritti agli ordini provinciali dei medici chirurghi e degli odontoiatri, di cui diciannove nominati uno per ciascuna regione, con esclusione del Trentino-Alto Adige, dai presidenti degli ordini provinciali dei medici chirurghi e degli odontoiatri di ogni regione e due per le province di Trento e Bolzano, uno per ciascuna, nominati dal presidente del rispettivo ordine;

b) quattordici consiglieri eletti dal Consiglio nazionale dei presidenti degli ordini tra gli iscritti al fondo generale che contribuiscono al fondo stesso nella misura minima;

c) sessantanove consiglieri eletti tra gli iscritti che contribuiscono al fondo generale in misura proporzionale al reddito eccedente il minimo e tra gli iscritti che contribuiscono a ciascuno dei tre fondi speciali per i medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, nel numero determinato per ogni fondo ai sensi dell'art. 13 e con le modalità di cui all'art. 14 dello statuto.

Tale nuova organizzazione si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 4, del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 avente ad oggetto: «Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993,

n. 537, in materia di trasformazione di persone giuridiche private di enti gestori le forme obbligatorie di previdenza ed assistenza», nella parte in cui si dispone che gli statuti degli enti privatizzati avrebbero dovuto, tra l'altro, ispirarsi al criterio della trasparenza nei rapporti con gli iscritti e nella composizione degli organi collegiali, fermi restando comunque: «i vigenti criteri di composizione degli organi stessi, così come previsti dagli attuali ordinamenti».

Il resistente ENPAM ha asserito che la contestata previsione dello statuto sarebbe in linea con il citato decreto legislativo, se lo stesso viene interpretato alla luce del criterio contenuto nella legge 24 dicembre 1993, n. 537, secondo cui la privatizzazione degli enti previdenziali avrebbe dovuto in ogni caso garantire agli enti stessi «autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile».

L'assunto dell'ENPAM non può essere condiviso, giacché l'art. 1, comma 4 del decreto legislativo n. 509/1994 è chiaro ed univoco nel disporre la salvezza dei criteri di composizione degli organi collegiali previsti nei precedenti ordinamenti e non può negarsi che ci sia un sostanziale mutamento di criterio di composizione nel possesso da un organo deliberante costituito dai presidenti degli organi provinciali ad un organo deliberante costituito in massima parte da membri eletti direttamente dagli iscritti ed in cui i presidenti degli organi provinciali non sono presenti, potendo solo designare una minoranza dei componenti.

Ciò posto, diviene rilevante la questione di costituzionalità (sollevata anche dall'ENPAM) dalla menzionata disposizione di cui all'art. 1, comma 4, decreto legislativo n. 509/1994 per contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione in quanto eccedente i limiti posti dalla legge delega.

Ed invero, un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della predetta disposizione farebbe venire meno il fondamento stesso del ricorso, tutto incentrato sul contrasto tra la disposizione in questione e lo statuto dell'ENPAM.

Per quel che riguarda la non manifesta infondatezza della questione è sufficiente rilevare che la legge di delega non prevede alcuna limitazione per quanto concerne la composizione degli organi collegiali, ma al contrario garantisce espressamente l'autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile degli enti privatizzati.

La legge delegata, nell'imporre invece il mantenimento della vecchia situazione organizzativa, si pone dunque in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione che prescrivono il rispetto dei criteri fissati dalla legge di delega.

Il giudizio deve, pertanto, essere sospeso in attesa di una pronuncia della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 1, così statuisce:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, dell'art. 1, comma 4, lettera a) del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, nella parte in cui — in contrasto con i criteri stabiliti dall'art. 1, comma 33 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 — prescrive che restano fermi i vigenti criteri di composizione degli organi collegiali degli enti privatizzati, così come previsti dagli attuali ordinamenti;

sospende il giudizio e dispone l'invio degli atti alla Corte costituzionale, a cura della segreteria della sezione che provvederà altresì alla notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai presidenti della Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 9 dicembre 1996.

Il presidente: CORASANITI

Il consigliere: MONTICELLI

N. 765

Ordinanza emessa il 25 giugno 1997 dal giudice dell'esecuzione presso il tribunale di Busto Arsizio nella procedura esecutiva promossa dal Mediocredito Lombardo s.p.a. e Ferrario Marco ed altra

Esecuzione forzata - Esecuzione immobiliare - Ricorso dei creditori pignoranti per la vendita dell'immobile pignorato - Previsione, ai fini della procedibilità del ricorso, della certificazione esclusivamente ad opera delle conservatorie dei registri immobiliari relative alle trascrizioni ed iscrizioni presenti sul bene al momento della notifica dell'atto di pignoramento - Conseguente improcedibilità dell'esecuzione in caso di impossibilità delle conservatorie di eseguire le certificazioni stesse - Incidenza sul diritto di azione in giudizio dei creditori pignoranti e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(C.P.C., art. 567, comma 2).

(Cost., artt. 24 e 97).

IL GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Ha emesso la seguente ordinanza sciogliendo la riserva di cui al verbale d'udienza del 25 giugno 1997 nel procedimento esecutivo immobiliare promosso da Mediocredito Lombardo s.p.a. rappresentato e difeso dall'avv. Augusto D'Argenio di Busto Arsizio con l'intervento di altri creditori nei confronti di Ferrario Marco e «Ferrario Marco s.r.l.»;

Rilevato che la procedura esecutiva n. 69/91 r.g. es. è iniziata, ex art. 491 c.p.c., con notifica da parte del detto istituto Mediocredito Lombardo dell'atto di pignoramento immobiliare all'esecutato Marco Ferrario del 20 maggio 1991 ed istanza di vendita depositata il 6 giugno 1991;

Rilevato che, ex art. 567 c.p.c., l'azione esecutiva è perseguibile (Cass. 67/1168) ovvero procedibile (Cass. 78/6067) solo ove al ricorso siano allegati, per quel che qui interessa, i certificati delle iscrizioni e trascrizioni relativi all'immobile oppignorato per il periodo relativo al ventennio anteriore al pignoramento: nel caso di specie dal 20 maggio 1971 al 20 maggio 1991 (notifica pignoramento);

Rilevato che tali certificati sono rilasciati dalle conservatorie immobiliari che, nel caso di specie, è quella di Milano 2;

Rilevato che la detta conservatoria con comunicazione del 20 maggio 1997 ha certificato che era in grado di fornire il detto certificato con aggiornamento al solo 17 gennaio 1991;

Rilevato che, per l'inefficienza di quell'ufficio, in violazione dell'art. 97 della Costituzione, i creditori istanti nella presente procedura vedono precluso il loro diritto a vedersi tutelare, ex art. 24 della Costituzione, essendo allo stato la procedura improseguibile ovvero improcedibile per causa da loro non dipendente;

Rilevato che la detta norma non consente in alcun modo di supplire alla detta pubblica inefficienza attraverso l'eventuale dichiarazione di notaio od altro soggetto in ordine allo stato delle trascrizioni ed iscrizioni presenti sul bene al momento della notifica dell'atto di pignoramento richiedendo il disposto dell'art. 567 c.p.c. il detto certificato senza alcun equipollente;

Rilevato che pertanto, d'ufficio, apparendo non infondata la questione di legittimità costituzionale del disposto dell'art. 567 comma 2 c.p.c. nella parte in cui prevede la necessità della certificazione — necessariamente dell'ufficio pubblico della conservatoria immobiliare unico competente ad emettere certificati — senza tener conto che quando il detto ufficio si ponga nella impossibilità di certificare viene meno la possibilità di procedere nell'esecuzione in violazione degli artt. 97 e 24 della Costituzione;

Rilevato che la questione ai fini del giudizio stante l'attuata improseguibilità od improcedibilità della domanda oggetto del presente procedimento e di altri circa mille procedimenti sorti dopo il 17 gennaio 1991, pendenti presso questo ufficio giudiziario, e, da allora, in stato di quiescenza;

Rilevato peraltro che la detta conservatoria non solo ha mancato di annotare le trascrizioni del 17 gennaio 1991 ma anche le iscrizioni di ipoteche dal 1º gennaio 1994;

Rilevato che la cancelleria, nell'inviare copia degli atti, dovrà formare il fascicolo allegando inizialmente in copia i documenti rilevanti che sono atto di pignoramento, istanza di vendita, certificato immobiliare sino al 17 gennaio 1991 e dichiarazione del responsabile della detta conservatoria;

P. Q. M.

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

Dichiara d'ufficio non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 567, comma 2, c.p.c., per contrasto con gli artt. 97 e 24 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente procedimento;

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

Dispone la trasmissione alla Corte costituzionale di copia degli atti di causa e della presente ordinanza, unitamente alla prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni sopra indicate.

Così deciso in Busto Arsizio, 25 giugno 1997

Il giudice dell'esecuzione: LIMONGELLI

97C1211

N. 766

Ordinanza emessa l'11 settembre 1997 dal pretore di Macerata, sezione distaccata di Recanati nel procedimento civile vertente tra la Carrozzeria Regina di Carpineti Franco & C. s.n.c. e il prefetto di Macerata

Circolazione stradale - Violazioni punibili con sanzione amministrativa pecuniaria - Responsabilità in solido del proprietario del veicolo con l'autore della violazione, per il pagamento della somma dovuta - Esclusione di tale responsabilità, in caso di inosservanza da parte del conducente non proprietario, dell'invito ad esibire la patente di guida - Mancata previsione - Lesione del principio di eguaglianza - Violazione del principio della personalità della responsabilità penale.

[D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 385, art. 196, comma 1, *recte*: Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)]. (Cost., artt. 3 e 27).

IL VICE PRETORE

Letti gli atti del giudizio n. 2843/96 ruolo generale, promosso da Carpineti Franco, amministratore della Carrozzeria Regina s.n.c., contro il prefetto della provincia di Macerata,

O S S E R V A

In data 14 giugno 1996 la Polizia Stradale di Macerata, con verbale n. 9999002552 notificato in data 27 giugno 1996, contestava alla Carrozzeria Regina s.n.c., in qualità di obbligata in solido ex art. 196 C.d.s. con il responsabile sig. Arbotta Tonino, la violazione dell'art. 180, comma 8, del C.d.s. ed applicava la sanzione amministrativa pecuniaria di L. 540.000 oltre spese.

Il verbale è stato emesso in seguito all'accertamento, avvenuto il 14 febbraio 1996 da parte dello stesso organo, della violazione in capo al sig. Arbotta Tonino dell'art. 180, commi 3 e 7 C.d.s. in quanto circolava alla guida del veicolo Fiat 127 tg. AN304443 di proprietà della suddetta carrozzeria senza avere con sé la patente di guida.

L'Arbotta, benché espressamente invitato, non si era presentato ad esibire nei termini di legge il documento in questione.

Avverso il verbale suindicato proponeva opposizione il sig. Carpineti Franco, nella qualifica, deducendo che l'auto concessa in uso al sig. Arbotta non era stata restituita con le modalità pattuite, tanto che era stato necessario richiedere provvedimento di sequestro, eseguito dai Carabinieri di Loreto, e che non era stato possibile rintracciare l'Arbotta, resosi responsabile anche del mancato pagamento dei lavori effettuati dalla Carrozzeria e del protesto di un assegno rilasciato in acconto.

Non poteva pertanto richiedersi al ricorrente un comportamento chiaramente impossibile (portare in visione la patente di guida del sig. Arbotta).

Veniva sollevata altresì eccezione di incostituzionalità degli artt. 196, primo comma, C.d.s., e 180, ottavo comma, C.d.s. in quanto viene estesa al proprietario del veicolo la sanzione amministrativa anche su ipotesi di mancato invito ad esibire il documento di guida, in violazione degli artt. 3 e 27 Costituzione.

Ritiene il giudicante che la questione di illegittimità sollevata non sia manifestamente infondata.

Infatti, il principio di solidarietà stabilito dall'art. 6 legge n. 689/81 e dall'art. 196 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 viene escluso solo ove il responsabile in solido provi che la circolazione del veicolo è avvenuta contro la sua volontà.

Se ciò ha una ragione d'essere nella funzione di vigilanza che le persone chiamate a rispondere del fatto altrui debbono svolgere e che, nella fattispecie, si concretizza nella verifica preventiva della sussistenza della abilitazione alla guida in capo al conducente, non può però condurre a rispondere di un comportamento successivo a tale controllo che sfugge alla effettiva possibilità di intervento per il proprietario del veicolo, tale da parificarsi alla forza maggiore.

La sanzione in oggetto non attiene infatti ad infrazioni relative al veicolo o alla guida dello stesso, ma ad una omissione successiva al fatto della guida e della circolazione e ad un obbligo al quale può essere tenuto solo il titolare della patente di guida.

La violazione afferente il mancato possesso della patente di guida durante la conduzione del veicolo mira a punire il conducente che non porti con sé il documento ottenuto: il comportamento sanzionato è tipico e l'attività richiesta (esibizione del documento) può essere svolta solo dal titolare del documento, non potendo avere il presunto responsabile in solido la disponibilità di un cosa che non gli appartiene e che non è tenuto a detenere.

L'aver previsto come unica esimente il fatto della circolazione contro la volontà del proprietario viola il principio di uguaglianza e quello della personalità della responsabilità penale poichè non esclude la solidarietà nelle ipotesi in cui oltre all'obbligo di vigilanza viene richiesta una condotta tipica al di là dei canoni di ragionevolezza e di possibilità.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 196, comma 1, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 385 in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e ordina che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Recanati, addì 11 settembre 1997

Il vice pretore onorario: BERTINI

97C1212

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 4 5 0 9 7 *

L. 7.500