

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 dicembre 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 05001

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 372. Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Avvocato e procuratore - Sistema previdenziale forense - Rinvio alle norme previste per la riscossione delle imposte dirette - Debitore che contesti l'esistenza o l'entità del credito - Divieto per l'autorità giudiziaria ordinaria di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali relativi ad entrate di natura non tributaria - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 239 del 1997 - Violazione del principio della difesa giurisdizionale - Imposizione di un sacrificio assolutamente sproporzionato rispetto alle finalità ed alla natura dell'ente creditore - Illegittimità costituzionale.

(Legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 18, sesto comma) **Pag. 13**

N. 373. Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Lavoro - Regioni Veneto, Toscana e Umbria - Tutela delle lavoratrici madri - Obblighi del datore di lavoro - Comunicazioni all'ispettorato provinciale del lavoro - Insussistenza di un supposto ridimensionamento delle competenze regionali - Inammissibilità - Infondatezza.

(D.Lgs. 25 novembre 1996, n. 645, art. 5, comma 2; d.lgs. 25 novembre 1996, n. 645, artt. 2 e 8).

(Cost., artt. 3, 5, 32, 97, 117 e 118, e ottava disposizione transitoria) » 16

N. 374. Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Previdenza e assistenza - Associazione italiana assistenza spastici (AIAS) ente morale soppresso - Contributi previdenziali e ricongiunzione di periodi assicurativi - Non consentito all'INPS trasferire anche contributi non versati ma dovuti nei limiti della prescrizione decennale - Erroneità nell'interpretazione della norma oggetto di censura - Non spettanza alla Corte risolvere il quesito posto dal giudice rimettente relativo al rapporto patrimoniale tra le due gestioni - Non fondatezza.

(Legge 7 febbraio 1979, n. 29, artt. 2, secondo comma, e 6).

(Cost., art. 3) » 23

N. 375. Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Costituzione della Repubblica italiana - G.i.p. presso il tribunale di Roma e Senato della Repubblica - Dichiarazione del sen. Boso diffusa il 15 gennaio 1996 - Denuncia-querela per reato di cui agli artt. 595 c.p. e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 - Riferimento alle sentenze della Corte n. 419 del 1995, 148 del 1993 e 379 del 1996 - Non arbitrarietà della valutazione effettuata dall'organo parlamentare - Spettanza al Senato della Repubblica affermare l'insindacabilità delle opinioni espresse secondo quanto deliberato dall'assemblea del Senato del 7 maggio 1997.....

Pag. 17

N. 376. Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Facoltà di sospendere, anche a richiesta del Ministro dell'interno, da parte del Ministro di grazia e giustizia, in tutto o in parte, nei confronti di detenuti per taluni delitti connessi alla criminalità organizzata, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario - Esigenze di ordine e sicurezza - Riferimento alle sentenze della Corte nn. 349/1993 e 351/1996 - Esigenza di una corretta interpretazione della norma di censura - Previsione di espressa motivazione dei provvedimenti - Non fondatezza.

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, secondo comma, e art. 14-ter).

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

» 32

N. 377. Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pena - Divieto di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale al condannato a pena detentiva derivante da conversione della pena sostitutiva della semidetenzione o della libertà controllata - Persone tossicodipendenti o alcool dipendenti che proseguano o intraprendano attività terapeutica su programma concordato tra il condannato e l'organismo a ciò deputato - Inesattezza delle premesse interpretative da cui muove il giudice rimettente - Differenziazione degli istituti posti a raffronto - Non applicabilità del divieto in questione all'affidamento in prova «terapeutico» - Non fondatezza.

(Legge 24 novembre 1981, n. 681, art. 67, in relazione agli artt. 47-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nonché all'art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

(Cost., art. 32)

» 39

N. 378. Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - G.i.p. - Richiesta di giudizio abbreviato dopo l'emissione del decreto di giudizio immediato - Esclusione della possibilità di procedere nel corso del giudizio abbreviato a contestazioni suppletive - Impedimento per il giudice di accogliere la richiesta di giudizio abbreviato per non essere il processo definibile «allo stato degli atti» - Impossibilità di determinazione della pena da irrogare - Iniziativa dell'azione penale spettante esclusivamente al p.m. - Discrezionalità legislativa - Divieto non influente sui presupposti di ammissibilità del giudizio abbreviato e sulle relative valutazioni del giudice in ordine alla possibilità di definire il processo «allo stato degli atti» - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 81/1991, 23 e 92 del 1992, 305/1993 e ordinanze nn. 482/1992 e 276/1995) - Erroneità dei presupposti da parte del giudice rimettente - Non fondatezza.

(C.P.P., artt. 458, secondo comma e 441, primo comma).

(Cost., art. 3) Pag. 43

N. 379. Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Truffa militare aggravata - Amnistia - Mancata previsione della concessione - Questione già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 272/1997 - Manifesta inammissibilità.

[D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, art. 1, comma 1, lettera c), n. 4].

(Cost., art. 3) » 47

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 53. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 20 novembre 1997 (della provincia autonoma di Trento).

Sanità pubblica - Sangue umano ed emoderivati - Regolamento del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308 (Disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale delle attività dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia) - Art. 4, comma 2 - Previsione che regioni e province autonome assicurino il coordinamento delle attività trasfusionali sotto il profilo programmatico e finanziario, e che a tal fine adottino iniziative di carattere organizzativo necessarie per l'espletamento di una serie di compiti e funzioni ivi specificamente indicati ed in parte anche ulteriormente disciplinari - Esercizio, da parte del Ministro della sanità, del potere di emanare norme di indirizzo e coordinamento vincolanti per regioni e province autonome nelle materie di loro competenza (quali quelle previste, riguardo a igiene e sanità, dagli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, e dall'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1974, n. 474, come modificato dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267), dichiarato a lui non attribuibile con la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 49/1991) di illegittimità parziale dell'art. 11, primo comma, della legge quadro sulla disciplina delle attività trasfusionali e della produzione di plasmaderivati, 4 maggio 1990, n. 107, in contrasto con il principio del rispetto dei giudicati costituzionali sancito dall'art. 136 Cost. e in violazione, altresì, del principio, stabilito dall'art. 17, commi 1, lett. b) e 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per cui la potestà regolamentare dei ministri può esercitarsi solo nell'ambito delle competenze loro proprie e delle autorità ad essi sottordinate - Richiamo, oltre che alla su citata sentenza, alla sentenza n. 61 del 1997.

Sanità pubblica - Sangue umano ed emoderivati - Regolamento del Ministro della sanità
 17 luglio 1997, n. 308 (Disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia) - Artt. 1 e 2, comma 1, lett. *b*), *c*) *d*), *e*) ed *f*) - Dichiarazione di intenti circa gli obiettivi generali del decreto, gli interventi da compiere e le modalità di raccordo a livello centrale delle attività del Ministero, dell'Istituto superiore di sanità e dell'agenzia per i servizi sanitari regionali - Previsione di accordi con, e tra, le regioni, al fine di raggiungere l'autosufficienza nazionale di sangue ed emoderivati, di stabilire un piano annuale di distribuzione dei plasmaderivati eccedenti il fabbisogno regionale alle strutture pubbliche e private dei territori nazionali, e di effettuare al riguardo verifiche annuali - Attribuzione al Ministero della sanità del compito di emanare le linee guida per i modelli organizzativi e funzionali che competono alle regioni e all'Istituto superiore di sanità, riguardo alle attività trasfusionali e alla formazione del personale, e di definire altresì un programma di «emovigilanza» - Carattere fortemente innovativo di tali disposizioni, inserite nel decreto senza alcuna base nella preesistente legislazione, e con richiamo a concetti affatto sconosciuti all'ordinamento, e del tutto prive, altresì, di quei contenuti di natura strettamente tecnica che soli avrebbero potuto ritenersi consentiti dall'art. 8 della citata legge quadro, n. 107 del 1990 - Conseguente violazione — denunciata in via soltanto cautelativa, qualora nel riferimento alle regioni dovessero ritenersi comprese anche le province autonome — anche sotto questi profili, dei limiti della potestà regolamentare del Ministro della sanità, quali risultano stabiliti, oltre che dal citato art. 17 della legge n. 400 del 1988, dalla citata sentenza n. 49 del 1991 - Richiamo, oltre che a questa, a sent. n. 61 del 1997.

[D.M. 17 luglio 1997, n. 308, artt. 4, comma 2, 1 e 2, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*)].

[Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, art. 1, comma 2; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 1, lettera *b*) e 3; Cost., art. 136]

Pag. 49

N. 76. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 novembre 1997 (del Commissario dello Stato per la regione siciliana).

Industria e commercio - Regione siciliana - Assegnazione, riconferma o mantenimento di lotti nelle zone di sviluppo industriale - Criteri - Individuazione degli aventi diritto con norma autoqualificantesi di interpretazione autentica del quarto comma dell'art. 30, legge regionale n. 29 del 1995 - Lesione del principio di eguaglianza - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Agricoltura - Regione siciliana - Consorzi di bonifica - Autorizzazione a stipulare rapporti di lavoro ai sensi della legge regionale n. 230 del 1962, avvalendosi preferibilmente dei contrattisti d'opera utilizzati nel triennio 1992-1994 - Proroga di tale autorizzazione e stanziamento di spesa gravante sull'esercizio finanziario 1998 - Lesione del principio di eguaglianza e dei principi concernenti l'accesso dei cittadini agli uffici pubblici - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Rinvio alle doglianze espresse con il ricorso n. 55/1997.

Agricoltura - Regione siciliana - Consorzi di bonifica - Contributi a carico della proprietà consorziata, afferenti alle spese istituzionali, iscritti a ruolo per gli anni 1994 e 1995 e non riscossi - Pagamento a carico del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 1997 - Lesione del principio di eguaglianza - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Artigianato - Industria e commercio - Regione siciliana - Contributi a favore delle cooperative di artigiani e loro consorzi o delle società consortili, per la gestione delle aree artigianali - Criteri e modalità per la concessione - Determinazione con decreto dell'Assessore regionale per la cooperazione e il commercio - Gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio - Disciplina - Emanazione con decreto dell'Assessore regionale per la cooperazione e il commercio - Violazione dei principi statutari posti per l'esercizio della potestà regolamentare regionale.

(Legge regione Sicilia 7 novembre 1997, artt. 7, comma 5, 8, 11, 12 e 21, comma 1).

(Cost., artt. 3, 51, 97 e 136; statuto regione Sicilia, art. 12) Pag. 55

N. 843. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Cagliari del 28 aprile 1997.

Tributi in genere - Accertamento con adesione del contribuente per gli anni pregressi (c.d. concordato di massa) - Applicabilità del beneficio - Esclusione nel caso in cui entro il 20 maggio 1995 sia stato notificato processo verbale di constatazione con esito positivo, ai fini delle imposte sul reddito o dell'imposta sul valore aggiunto o notificato avviso di accertamento - Irragionevole disparità di trattamento tra contribuenti - Lesione del principio di eguaglianza.

[D.-L. 9 agosto 1995, n. 345, art. 1, lett. b), convertito in legge 18 ottobre 1995, n. 427].

(Cost., art. 3) » 58

N. 844. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dell'11 luglio 1997.

Appalto - Appalto per la costruzione di opere pubbliche - Esclusione delle offerte con percentuale di ribasso superiore di oltre un quinto alla media aritmetica dei ribassi di tutte le offerte ammesse - Mancata previsione di una più ampia fascia di ribasso e della verifica dell'offerta anomala in contraddittorio con l'offerente anziché dell'automatica esclusione - Irragionevolezza ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 21, comma 1-bis, ultimo periodo).

(Cost., artt. 3 e 97) » 59

N. 845. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 4 giugno 1997.

Impiego pubblico - Trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale a domanda dell'interessato (nella specie dipendente comunale) - Mancata previsione della facoltà dell'amministrazione di reiezione della domanda in presenza di grave pregiudizio alla propria funzionalità - Irragionevolezza - Incidenza sull'autonomia organizzativa degli enti locali e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 57 e 58).

(Cost., artt. 3, 5, 97 e 128) Pag. 63

N. 846. Ordinanza del tribunale di Bolzano del 10 ottobre 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni di anzianità - Sospensione della corresponsione dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 384/1992 (19 settembre 1992) e fino al 31 dicembre 1993 - Deroga per i lavoratori dipendenti per i quali sia intervenuta l'estinzione dei rapporti di lavoro - Mancata previsione dell'estensione della deroga altresì ai lavoratori autonomi cessati dal lavoro - Disparità di trattamento di situazioni analoghe con incidenza sulla garanzia previdenziale.

[(Legge 14 dicembre 1992, n. 438 (*recte*: 14 novembre 1992, n. 438) art. 1, comma 2, lett. c)].

(Cost., artt. 3 e 38) » 65

N. 847. 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 generalizzata delle aree protette - Asserita indeterminatezza della condotta vietata nonché della sanzione da applicare - Irragionevolezza - Incidenza sulla tutela del paesaggio e sul principio di legalità della pena - Lesione del diritto di proprietà - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione in relazione al principio del giusto procedimento.

[Legge 8 agosto 1985, n. 431 art. 1-*sexies* (*recte*: d.-l. 27 giugno 1985, n. 231, art. 1-*sexies*, convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1985, n. 431)].

(Cost., artt. 3, 9, 25, secondo comma, 27, 42 e 97) » 67

N. 848. Ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Sicilia, del 4 giugno 1997.

Corte dei conti - Giudizio contabile - Obbligo di astensione del giudice che abbia avuto conoscenza della causa per aver adottato un provvedimento d'urgenza nella fase cautelare - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432 del 1995.

(C.P.C., art. 51).

(Cost., art. 24, comma secondo) » 69

- N. 849. Ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, dell'11 febbraio 1997.

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (*recte*: 366) del 1994 della Corte costituzionale.

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24) Pag. 72

- N. 850. Ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, dell'11 febbraio 1997.

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (*recte*: 366) del 1994 della Corte costituzionale.

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24) » 73

- N. 851. Ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, dell'11 febbraio 1997.

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (*recte*: 366) del 1994 della Corte costituzionale.

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24) » 74

- N. 852. Ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, dell'11 febbraio 1997.

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (*recte*: 366) del 1994 della Corte costituzionale.

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24)

Pag. 75

- N. 853. Ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, dell'11 febbraio 1997.

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (*recte*: 366) del 1994 della Corte costituzionale.

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24)

» 75

- N. 854. Ordinanza del pretore di Nocera Inferiore del 22 aprile 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissioni di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione degli interessi e della rivalutazione monetaria - Incidenza sui principi di uguaglianza, sul diritto di azione, sulla garanzia previdenziale e sul principio del giudice naturale - Compressione del potere giurisdizionale.

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

(Cost., artt. 3, 24, 25, 102, 103 e 104)

» 75

N. 855. Ordinanza del pretore di Nocera Inferiore del 19 giugno 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissioni di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione degli interessi e della rivalutazione monetaria - Incidenza sui principi di uguaglianza, sul diritto di azione, sulla garanzia previdenziale e sul principio del giudice naturale - Compressione del potere giurisdizionale.

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

(Cost., artt. 3, 24, 25, 102, 103 e 104) Pag. 78

N. 856. Ordinanza del pretore di Nocera Inferiore del 19 giugno 1997.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissioni di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione degli interessi e della rivalutazione monetaria - Incidenza sui principi di uguaglianza, sul diritto di azione, sulla garanzia previdenziale e sul principio del giudice naturale - Compressione del potere giurisdizionale.

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

(Cost., artt. 3, 24, 25, 102, 103 e 104) » 79

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 372

Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Avvocato e procuratore - Sistema previdenziale forense - Rinvio alle norme previste per la riscossione delle imposte dirette - Debitore che contesti l'esistenza o l'entità del credito - Divieto per l'autorità giudiziaria ordinaria di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali relativi ad entrate di natura non tributaria - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 239 del 1997 - Violazione del principio della difesa giurisdizionale - Imposizione di un sacrificio assolutamente sproporzionato rispetto alle finalità ed alla natura dell'ente creditore - Illegittimità costituzionale.

(Legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 18, sesto 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. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18, sesto comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), promossi con nn. 5 ordinanze emesse il 24 giugno, il 19 luglio, il 20 agosto (n. 2 ordinanze) ed il 21 giugno 1996 del tribunale di Napoli rispettivamente iscritte ai nn. 1110, 1111, 1241, 1242 e 1243 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 42 e 46, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 1997 il giudice relatore Fernanda Contrì.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento di reclamo avverso l'ordinanza con la quale il pretore di Napoli aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione a pronunciarsi sull'istanza di provvedimento d'urgenza, proposta da un avvocato per ottenere la sospensione dell'esecuzione della cartella esattoriale relativa a contributi, interessi e sanzioni iscritti a ruolo dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli avvocati ed i procuratori, il tribunale di Napoli, con ordinanza in data 24 giugno 1996, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, sesto comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), nella parte in cui, rinviando per la riscossione dei contributi insoluti

alla disciplina delle imposte dirette, dettata dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), esclude il potere cautelare dell'autorità giudiziaria ordinaria di sospendere l'esecuzione, allorché il soggetto passivo contesti l'esistenza o l'ammontare del credito.

Il giudice remittente, premesso che la riscossione dei contributi previdenziali insoluti, consistenti in crediti di natura non tributaria, si attua con le modalità previste dal sistema di riscossione delle imposte dirette, cui fa rinvio la legge n. 576 del 1980, osserva che gli artt. 53 e 54 del d.P.R. n. 602 del 1973 riservano esclusivamente all'intendente di finanza, in sede di ricorso contro gli atti esecutivi dell'esattore, il potere di sospendere la procedura esecutiva, sussistendo in materia un difetto assoluto di giurisdizione ordinaria; tale carenza di giurisdizione è tuttavia mitigata dalla possibilità di proporre opposizione di terzi, ex art. 619 cod. proc. civ., innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, cui, solo in tale ipotesi, è consentito esercitare il potere sospensivo, non essendo ammesse le opposizioni regolate dagli articoli da 615 a 618 del codice di procedura civile.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, per la evidente disparità di trattamento che, sotto il profilo della tutela giurisdizionale, si determina tra i soggetti passivi di obbligazioni di natura non tributaria, secondo che il sistema di riscossione dei rispettivi crediti si attui o meno attraverso il rinvio alla procedura esattoriale, nonché per il trattamento peggiore cui è assoggettata la riscossione delle entrate di natura non tributaria quando si contesti l'esistenza o l'entità del credito, poiché non trova applicazione il sistema automatico della gradualità dell'esazione, previsto dall'art. 15 del citato d.P.R. n. 602 del 1973 in relazione alle imposte.

Il remittente prospetta poi un ulteriore profilo di incostituzionalità della norma in esame, consistente nella violazione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto per i crediti di natura non tributaria, la cui riscossione avviene attraverso la richiamata procedura esattoriale, non è riconosciuta la pienezza della tutela giurisdizionale, essendo irragionevolmente escluso il profilo cautelare.

2. — Con ordinanze emesse nelle date del 19 luglio 1996, del 20 agosto 1996 e del 21 giugno 1996, nel corso di analoghi procedimenti di reclamo, il medesimo tribunale di Napoli ha sollevato identiche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, sesto comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576.

Considerato in diritto

1. — Con cinque distinte ordinanze il tribunale di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, sesto comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576, nella parte in cui, rinviando per la soddisfazione coattiva dei crediti non tributari della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli avvocati ed i procuratori alla disciplina della riscossione delle imposte dirette, di cui al d.P.R. n. 602 del 1973, esclude il potere cautelare dell'autorità giudiziaria ordinaria di sospendere l'esecuzione, allorché il soggetto passivo contesti l'esistenza o l'ammontare del credito. Poiché le anzidette ordinanze sollevano una identica questione di legittimità costituzionale, i relativi giudizi devono riunirsi per essere decisi con un'unica sentenza.

2. — Ad avviso del giudice remittente, la indicata norma, disciplinante il sistema di soddisfazione coattiva dei contributi previdenziali attraverso il rinvio alle norme sulla riscossione delle imposte dirette, violerebbe il principio di eguaglianza, determinando un trattamento discriminatorio, sotto il profilo della difesa giurisdizionale, tra i soggetti passivi di obbligazioni aventi la medesima natura non tributaria, secondo che il sistema di riscossione previsto per ciascun credito rinvii o meno a quello esattoriale; inoltre, allorché sia contestata l'esistenza o l'entità del credito, la riscossione di entrate di natura non tributaria è assoggettata ad un trattamento peggiore, non potendo operare il principio automatico di gradualità dell'esazione, previsto, invece, in relazione alle imposte dirette, dall'art. 15 del d.P.R. n. 602 del 1973.

La indicata disciplina si porrebbe poi in contrasto con la garanzia di pienezza della tutela giurisdizionale, in quanto per i crediti di natura non tributaria è irragionevolmente escluso da essa il profilo cautelare.

3. — La questione è fondata.

L'art. 18, sesto comma, della legge n. 576 del 1980 prevede che la riscossione dei contributi della Cassa previdenziale forense possa essere attuata «a mezzo di ruoli da essa compilati, resi esecutivi dall'intendenza di finanza competente e da porre in riscossione secondo le norme previste per la riscossione delle imposte dirette». Attraverso tale rinvio alle norme sulle imposte dirette trovano applicazione, in particolare, gli artt. 53 e 54 del d.P.R. n. 602 del 1973, che consentono soltanto all'intendente di finanza di sospendere la procedura, in sede di ricorso contro gli atti esecutivi dell'esattore, ed escludono l'esercizio di analogo potere da parte dell'autorità giudiziaria

ordinaria, con la sola eccezione dell'ipotesi in cui sia stata proposta opposizione di terzi. Onde il debitore che contesti l'esistenza o l'ammontare dei contributi previdenziali non può invocare un provvedimento giurisdizionale di sospensione della riscossione, trattandosi di un potere attribuito in via esclusiva all'intendente di finanza, né può beneficiare del sistema di gradualità della esazione, di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 602 del 1973, poiché esso opera solo in relazione alle imposte e quindi ad entrate di natura diversa da quelle previdenziali in esame.

L'esclusione del potere di sospensione della riscossione da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria, in relazione ad entrate di natura non tributaria, era stata già ritenuta da questa Corte contraria ai precetti costituzionali dell'eguaglianza e della garanzia di effettività della tutela giurisdizionale; con la sentenza n. 318 del 1995 si era infatti sottolineato «il discriminatorio regime al quale risulta assoggettata la riscossione delle entrate di natura non tributaria quando l'utente avanzi contestazioni circa la esistenza o l'entità del credito», poiché per tali riscossioni, attuate, come quella in oggetto, attraverso il rinvio alla procedura esattoriale, non solo si priva il debitore della possibilità di invocare innanzi al giudice il potere di sospensione cautelare, la cui esclusione «nell'ambito del sistema della tutela giurisdizionale, per considerarsi legittima deve pur sempre risultare ispirata a motivi di ragionevolezza», ma «neppure è prevista quella «graduazione» della esecutività», che, «nell'ambito della disciplina positiva della riscossione delle stesse entrate tributarie, bilancia la mancata previsione di misure cautelari giurisdizionali».

Con la sentenza n. 239 del 1997 questa Corte ha posto ancora in risalto l'aspetto discriminatorio ed irragionevole della carenza di «graduazione» dell'esecutività nel sistema di riscossione delle entrate di natura non tributaria, attuato con la tecnica del rinvio alle norme sulla riscossione delle imposte dirette, in quanto esso non solo «imponesse al debitore un sacrificio assolutamente sproporzionato rispetto alle finalità ed alla natura dell'ente creditore, ma comporta altresì, anche in considerazione di taluni effetti di «irreversibilità» tipici del processo esecutivo, una inammissibile limitazione della tutela alla proponibilità di sole iniziative risarcitorie», giungendo alla conclusione che *in subiecta materia* sono «carenti idonei strumenti di difesa giurisdizionale del debitore, nei cui confronti si procede a riscossione coattiva, cosicché è evidente la violazione anche del principio di cui all'art. 24 della Costituzione».

In forza dei principi testé esposti, che trovano piena applicazione in relazione alla questione in oggetto, deve dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 18, sesto comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576, nella parte in cui, rinviando alle norme previste per la riscossione delle imposte dirette, non consente all'autorità giudiziaria ordinaria — nell'ipotesi in cui il debitore contesti l'esistenza o l'entità del credito — di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali relativi ad entrate di natura non tributaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, sesto comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), nella parte in cui, rinviando alle norme previste per la riscossione delle imposte dirette, non consente all'autorità giudiziaria ordinaria — nell'ipotesi in cui il debitore contesti l'esistenza o l'entità del credito — di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali relativi ad entrate di natura non tributaria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 373

*Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Lavoro - Regioni Veneto, Toscana e Umbria - Tutela delle lavoratrici madri - Obblighi del datore di lavoro - Comunicazioni all'ispettorato provinciale del lavoro - Insussistenza di un supposto ridimensionamento delle competenze regionali - Inammissibilità - Infondatezza.****(D.Lgs. 25 novembre 1996, n. 645, art. 5, comma 2; d.lgs. 25 novembre 1996, n. 645, artt. 2 e 8).****(Cost., artt. 3, 5, 32, 97, 117 e 118 e ottava disposizione transitoria).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5, comma 2, e 8 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645 (Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento) promossi con ricorsi delle Regioni Veneto, Toscana e Umbria, notificati il 20, il 18 ed il 20 gennaio 1997, depositati in cancelleria il 27 ed il 30 successivi ed iscritti ai nn. 5, 6 e 17 del registro ricorsi 1997.

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 giugno 1997 il giudice relatore Fernanda Contrì;

Uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per le Regioni Veneto e Toscana, Vito Vacchi per la Regione Toscana, Giovanni Tarantini per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con distinti ricorsi, regolarmente notificati e depositati, le Regioni Veneto, Toscana e Umbria hanno sollevato, in via principale, questioni di legittimità costituzionale parzialmente analoghe di alcune disposizioni del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645 (Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento).

2. — Con ricorso notificato il 20 e depositato il 24 gennaio 1997, la Regione Veneto ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del citato decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, nella parte in cui stabilisce l'obbligo del datore di lavoro di dare informazione scritta all'ispettorato provinciale del lavoro competente per territorio in merito all'applicazione delle misure previste dagli artt. 3 e 5 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), i quali prevedono, da un lato, lo spostamento ad altre mansioni delle lavoratrici durante la gestazione e fino a sette mesi dopo il parto nei casi in cui le condizioni di lavoro o ambientali siano pregiudizievoli per la loro salute; dall'altro lato, previo accertamento medico, l'interdizione dal lavoro delle lavoratrici in stato di gravidanza (salvo il divieto

assoluto di lavoro nei due mesi precedenti la data presunta del parto): nel caso di gravi complicanze; quando le condizioni di lavoro siano ritenute pregiudizievoli alla salute della donna e del bambino; qualora la lavoratrice non possa essere spostata ad altre mansioni.

Ad avviso della regione ricorrente, l'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 645 del 1996 devolve agli ispettorati del lavoro funzioni di tutela della salute negli ambienti di lavoro attribuite alle Regioni dall'art. 117 della Costituzione e dalla successiva legislazione statale di trasferimento: a questo riguardo, si richiamano gli artt. 17 e 27, primo comma, lettera c), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e gli artt. 11, 14 e 21 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Il quadro delle competenze delineato dalle menzionate disposizioni risulterebbe confermato dal più recente decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, che ha previsto l'istituzione, presso ciascuna unità sanitaria locale e ad opera delle Regioni, dei dipartimenti di prevenzione (art. 7); dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, che ha individuato nei servizi di prevenzione delle aziende sanitarie gli organi cui spettano le funzioni amministrative in materia, affidando agli ispettorati del lavoro competenze meramente residuali; dal decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, che all'art. 19, comma 1, lettera b), attribuisce particolari compiti, nell'ambito dei procedimenti per l'applicazione delle misure sanzionatorie in materia di igiene e sicurezza del lavoro, al personale dei servizi di prevenzione, igiene e sicurezza del lavoro delle unità sanitarie locali.

L'assetto delle competenze delineato dalla Regione ricorrente troverebbe conferma nella sentenza di questa Corte n. 58 del 1993, della quale nel ricorso si riportano ampi stralci.

Secondo la Regione Veneto, peraltro, la disposizione impugnata non solo «illegittimamente sottrae alla competenza costituzionalmente riservata alle Regioni — e per esse alle aziende sanitarie — l'attività amministrativa di tutela della salute delle lavoratrici madri, attribuendola all'esclusiva competenza dello Stato, che la esercita tramite gli ispettorati del lavoro, vale a dire soggetti che non sono più autorizzati a svolgere compiti in materia di sanità»; la lamentata alterazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni — aggiunge la ricorrente — «è tanto più grave in quanto si traduce in una pesante riduzione della tutela del "bene" salute della lavoratrice madre».

3. — Con ricorso notificato il 18 gennaio 1997 e depositato il giorno 27 dello stesso mese, la Regione Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5, comma 2, e 8 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645.

Nei riguardi dell'art. 5 dell'impugnato decreto legislativo la Regione Toscana deduce la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione ed a sostegno di tale deduzione svolge rilievi analoghi a quelli avanzati dalla Regione Veneto, richiamando la sentenza di questa Corte n. 58 del 1993 ed aggiungendo soltanto che l'art. 5, penultimo comma, del d.-l. 30 dicembre 1979 n. 663, convertito nella legge 29 febbraio 1980 n. 33, ha mantenuto fermi i precedenti compiti degli ispettorati del lavoro in materia di prevenzione, di igiene e di controllo sullo stato di salute dei lavoratori fino all'effettivo trasferimento delle attribuzioni alle unità sanitarie locali, le quali da tempo nella Regione Toscana assolvono ai suddetti compiti attraverso i servizi di prevenzione ed igiene del lavoro istituiti presso di esse con la legge regionale 19 dicembre 1979 n. 63. La Regione ricorrente afferma non essere, per l'aspetto che qui interessa, il quadro normativo mutato in seguito alla riforma dell'ordinamento sanitario di cui al decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, il quale all'art. 7 prevede che le Regioni istituiscano presso ciascuna USL un dipartimento di prevenzione cui competono, tra l'altro, anche le funzioni concernenti la tutela della salute dei lavoratori. La Regione Toscana, si legge nel ricorso, ha già esercitato tale competenza con la legge regionale 2 gennaio 1995, n. 1, che, in attuazione della menzionata riforma, istituisce detto dipartimento di prevenzione all'interno delle aziende sanitarie.

Ad avviso della Regione ricorrente, il denunciato art. 5 si porrebbe altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento, dell'irrazionalità e della violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione: da un lato, infatti, osserva l'ente territoriale ricorrente, i servizi di prevenzione delle aziende sanitarie continuano a svolgere le loro funzioni per la tutela dei lavoratori di sesso maschile e per le donne non in stato di gravidanza; dall'altro lato, «si affidano competenze correlate ai controlli sanitari ad un soggetto che non ha più funzioni sanitarie e quindi neanche strutture a tal fine».

Il decreto legislativo n. 645 del 1996 appare alla Regione Toscana meritevole di censura, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche per quanto stabilito dagli artt. 2 e 8, che attribuiscono al Ministro del lavoro il compito di recepire con suo decreto — di concerto con il Ministro della sanità, sentita la Commissione consultiva permanente di cui all'art. 26 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 — le linee direttrici elaborate dalla Commissione dell'Unione europea concernenti la valutazione degli agenti e dei processi industriali pericolosi per la sicurezza o la salute delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento, e tale procedura prevedono altresì per la modifica degli elenchi allegati al decreto legislativo impugnato (nei quali si enumerano gli agenti, i processi e le condizioni di lavoro di cui all'art. 4, nonché gli agenti e le condizioni di lavoro di cui

all'art. 3 del d.lgs. n. 645 del 1996) in conformità alle modifiche adottate in sede comunitaria. I menzionati artt. 2 e 8 appaiono alla Regione Toscana in contrasto con le attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto affidano al Ministero del lavoro, anziché in via esclusiva al Ministero della sanità — come disposto dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, modificato dal d.lgs. n. 517 del 1993 — la competenza ad emanare atti aventi contenuto sanitario quali le linee direttrici in discorso: «del contenuto di tali atti», lamenta la Regione ricorrente, «le Regioni dovranno tener conto nel disciplinare ed esercitare, tramite le aziende USL, le funzioni in materia di tutela delle lavoratrici madri, con la conseguenza che si attribuisce ad un ministero, non competente per materia, la facoltà di interferire nell'esercizio delle attribuzioni regionali».

4. — Con ricorso notificato il 20 gennaio 1997 e depositato il giorno 30 successivo, la Regione Umbria ha sollevato, in riferimento agli artt. 32, 117, 118, all'VIII disposizione transitoria della Costituzione, ed in riferimento al principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, nella parte in cui stabilisce l'obbligo del datore di lavoro, qualora non sia possibile modificare temporaneamente le condizioni o l'orario di lavoro della lavoratrice madre, di dare informazione scritta all'ispettorato provinciale del lavoro competente per territorio, anche ai fini di quanto stabilito dall'art. 5, primo comma, lettera c) della legge 30 dicembre 1971, n. 1204.

Dopo aver lamentato l'alterazione del riparto delle competenze risultante dalle invocate disposizioni costituzionali, dal d.P.R. n. 616 del 1977, e dalla legge n. 833 del 1978, ed aver richiamato la sentenza di questa Corte n. 58 del 1993, la Regione ricorrente osserva che anche a voler riconoscere al legislatore nazionale la possibilità di rivedere e riconsiderare la distribuzione delle singole funzioni quando ciò dipenda da esigenze di razionalizzazione del sistema o dalla necessità di adeguare la legislazione interna alla normativa comunitaria, il nuovo riparto «potrebbe discendere solo da una legge di carattere generale e di riforma strutturale, come è appunto stata la legge istitutiva del S.S.N., non certo sulla base di una leggina settoriale».

Secondo l'avviso della Regione Umbria, l'assetto delle competenze in materia sanitaria ed il trasferimento a suo tempo delle funzioni concernenti la prevenzione, l'igiene e la sicurezza del lavoro dagli ispettorati alle unità sanitarie locali «è stato il frutto di una scelta assolutamente coerente al sistema costituzionale» che non trova alcun ostacolo in disposizioni comunitarie. A quest'ultimo riguardo, la Regione osserva che la direttiva 92/85/CEE, all'art. 5, terzo comma, si limita a stabilire che, qualora l'assegnazione della lavoratrice gestante ad altre mansioni non sia possibile, la lavoratrice è dispensata dal lavoro durante tutto il periodo necessario per la protezione della sua sicurezza o della sua salute «conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali».

La Regione ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 32 della Costituzione, in quanto l'attribuzione dei compiti di cui si tratta agli ispettorati — le cui funzioni attengono a vari profili inerenti al rapporto di lavoro — anziché al servizio sanitario nazionale, cui è attribuita la cura del diritto fondamentale alla salute, comporterebbe una sorta di subordinazione di quest'ultimo agli interessi connessi al rapporto di lavoro.

La Regione deduce infine la violazione del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, giacché il Governo non avrebbe tenuto conto delle proposte di emendamento avanzate sullo schema del decreto legislativo dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, contenute nel documento trasmesso alla Presidenza del Consiglio con nota del 10 dicembre 1996, n. 1148/20331, a cura del Presidente della Regione Veneto, quale presidente *pro tempore* della Conferenza stessa.

5. — Nei giudizi davanti alla Corte costituzionale promossi con i ricorsi indicati in epigrafe, si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni sollevate dalle Regioni Veneto, Toscana e Umbria siano dichiarate inammissibili, o infondate.

Il resistente, riservandosi di illustrare meglio con successiva memoria le proprie ragioni, osserva come le doglianze espresse dalle ricorrenti sembrano non tener conto della ripartizione funzionale di competenze tra USL ed ispettorati del lavoro, così come delineata dalla legislazione statale e dalla giurisprudenza di questa Corte. Ad avviso del resistente, per quanto concerne le funzioni di controllo sull'adeguatezza delle condizioni di lavoro allo stato particolare delle lavoratrici gestanti e puerpere, concorrono nel vigente sistema normativo le competenze di due autorità: «quella specificamente preposta agli accertamenti sanitari e quella preposta, invece, alla valutazione di diverse utilizzazioni in sede di attività lavorativa, e cioè l'ispettorato del lavoro». I provvedimenti di interdizione dal lavoro delle lavoratrici madri, sottolinea l'Avvocatura, «incidono direttamente ed immediatamente sul regolare svolgimento della prestazione di lavoro, attenendo quindi a materia — il lavoro — sottratta alla competenza regionale». Il richiamo alla legge n. 1204 del 1971 operato dal decreto legislativo impugnato,

«lunghi dall'attribuire nuove (e non legittime) competenze agli ispettorati del lavoro in materia di controllo della salute», si limiterebbe a meglio specificare il riparto di competenze tra autorità preposte alla tutela della salute ed autorità preposte alla tutela del lavoro, in piena conformità con il vigente assetto normativo.

6. — Nell'imminenza della data fissata per l'udienza, le Regioni Veneto ed Umbria hanno depositato due memorie illustrative per sviluppare ulteriormente argomenti già dedotti in sede di ricorso.

7. — Anche il Presidente del Consiglio dei Ministri ha depositato un'ulteriore memoria, per svolgere più ampiamente deduzioni già contenute nell'atto di costituzione e per aggiungere che le disposizioni impugnate vanno assoggettate ad interpretazione sistematica alla luce del quadro normativo costituito dalle due direttive 89/391/CEE e 92/85/CEE — recepite con i decreti legislativi nn. 626 del 1994 e 645 del 1996 — che porrebbero in luce come l'aspetto sanitario non costituisca che uno degli aspetti considerati da un complesso di disposizioni intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, che incidono direttamente su istituti e profili strettamente lavoristici.

Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto ha sollevato in via principale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645 (Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento), nella parte in cui stabilisce l'obbligo del datore di lavoro di dare informazione scritta all'ispettorato provinciale del lavoro competente per territorio in merito all'applicazione delle misure previste dagli artt. 3 e 5 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri).

La Regione Toscana ha sollevato in via principale, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5, comma 2, e 8 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645.

La Regione Umbria ha sollevato in via principale, in riferimento agli artt. 32, 117, 118, alla VIII disposizione transitoria della Costituzione, ed in relazione al principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, nella parte in cui stabilisce l'obbligo del datore di lavoro, qualora non sia possibile modificare temporaneamente le condizioni o l'orario di lavoro della lavoratrice madre, di dare informazione scritta all'ispettorato provinciale del lavoro competente per territorio, anche ai fini di quanto stabilito dall'art. 5, primo comma, lettera c), della legge 30 dicembre 1971, n. 1204.

2. — I tre ricorsi investono, sotto profili in larga parte coincidenti, la medesima disposizione del decreto legislativo n. 645 del 1996. Di questi, uno solo estende le censure d'incostituzionalità a disposizioni ulteriori dello stesso decreto legislativo. Poiché i ricorsi sollevano questioni in parte identiche ed in parte connesse, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3. — Le diverse questioni sottoposte all'esame della Corte costituzionale sono le seguenti.

3.1 — In riferimento agli artt. 117, 118, ed all'VIII disp. transitoria della Costituzione, le tre regioni ricorrenti sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, nella parte in cui stabilisce l'obbligo del datore di lavoro di dare informazione scritta all'ispettorato provinciale del lavoro competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure previste dagli artt. 3 e 5 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, ed in particolare ai fini dell'interdizione dal lavoro — previo accertamento medico e con provvedimento dello stesso ispettorato — della lavoratrice in stato di gravidanza esposta a condizioni di lavoro o ambientali pregiudizievoli per la sua salute, qualora non sia possibile la destinazione della stessa ad altre mansioni. Ad avviso delle ricorrenti, il comma denunciato devolverebbe agli ispettorati del lavoro funzioni di tutela della salute negli ambienti di lavoro assegnate alla competenza delle Regioni dall'art. 117 della Costituzione e dalla successiva legislazione statale di trasferimento delle funzioni in materia di assistenza sanitaria (precisamente, artt. 17 e 27, primo comma, lettera c), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; artt. 11, 14 e 21 della legge 23 dicembre 1978, n. 833). Ciò appare alla Regione Umbria tanto più censurabile in quanto l'assetto delle competenze risulterebbe modificato in questo caso non con legge di portata generale e di riforma strutturale, ma con provvedimento legislativo settoriale, peraltro non imposto dalla normativa comunitaria, limitandosi la

direttiva 92/85/CEE, all'art. 5, terzo comma, a stabilire che, qualora l'assegnazione della lavoratrice gestante ad altre mansioni non sia possibile, la lavoratrice è dispensata dal lavoro durante tutto il periodo necessario per la protezione della sua sicurezza o della sua salute «conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali».

3.2 — In riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, viene censurato dalla Regione Toscana sotto il profilo della disparità di trattamento, dell'irrazionalità e della violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, giacché i servizi di prevenzione delle aziende sanitarie continuano a svolgere le loro funzioni in materia di tutela dei soli lavoratori di sesso maschile e delle donne non in stato di gravidanza.

3.3 — Ancora in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, viene censurato dalla Regione Toscana, sotto il profilo dell'irrazionalità e della violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, in quanto affiderebbe competenze correlate ai controlli sanitari ad un soggetto che non ha più funzioni sanitarie e quindi neanche strutture adibite a tal fine.

3.4 — In riferimento all'art. 32 della Costituzione, la Regione Umbria impugna l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, in quanto, assegnando le funzioni di cui si tratta agli ispettorati del lavoro — le cui competenze attengono al rapporto di lavoro — anziché al servizio sanitario nazionale, cui è attribuita la cura del diritto fondamentale alla salute, comporterebbe una sorta di subordinazione di quest'ultimo agli interessi connessi al rapporto di lavoro.

3.5 — In riferimento al principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, viene impugnato dalla Regione Umbria, giacché il Governo non avrebbe tenuto conto delle proposte di emendamento avanzate sullo schema del decreto legislativo dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome contenute nel documento trasmesso alla Presidenza del Consiglio con nota del 10 dicembre 1996, a cura del Presidente della Regione Veneto quale presidente *pro-tempore* della Conferenza stessa.

3.6 — In riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, la Regione Toscana censura altresì gli artt. 2 e 8 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, che assegnano al Ministro del lavoro il compito di recepire con suo decreto — di concerto con il Ministro della sanità — le linee direttrici elaborate dalla Commissione dell'Unione europea concernenti la valutazione degli agenti e dei processi industriali pericolosi per la sicurezza o la salute delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento, e che tale procedura prevedono altresì per la modifica degli elenchi allegati al decreto legislativo impugnato (nei quali si enumerano gli agenti, i processi e le condizioni di lavoro di cui all'art. 4, nonché gli agenti e le condizioni di lavoro di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 645 del 1996) in conformità alle modifiche adottate in sede comunitaria. Affidando al Ministero del lavoro, anziché al Ministero della sanità in via esclusiva — come disposto dall'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992 (modificato dal decreto legislativo n. 517 del 1993) —, la competenza ad emanare atti destinati a vincolare le Regioni chiamate a disciplinare ed esercitare le funzioni in materia di tutela della salute delle lavoratrici madri, le menzionate disposizioni vengono censurate giacché attribuirebbero ad un ministero non competente nella materia sanitaria la facoltà di interferire nell'esercizio delle attribuzioni regionali nella materia medesima.

4. — La questione di legittimità costituzionale (sopra elencata al punto 3.1) dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 645 del 1996 — sollevata dalle Regioni Veneto, Toscana e Umbria, in riferimento agli artt. 117, 118, ed all'VIII disp. transitoria della Costituzione — non è fondata.

La disposizione impugnata, nella sua letterale formulazione, non comporta il ridimensionamento delle competenze regionali di cui le ricorrenti si dolgono.

Nel disporre che «ove la modifica delle condizioni o dell'orario di lavoro non sia possibile per motivi organizzativi o produttivi, il datore di lavoro applica quanto stabilito dall'articolo 3, secondo, terzo e quarto comma, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, dandone contestuale informazione scritta all'ispettorato provinciale del lavoro competente per territorio, anche ai fini di quanto stabilito dall'art. 5, primo comma, lettera c), della legge n. 1204 del 1971», la norma impugnata non ha inteso riattribuire allo Stato le funzioni trasferite alle Regioni dalla normativa richiamata dalle ricorrenti (d.P.R. n. 616 del 1977, artt. 17, 27, secondo comma, lettere a) e c), 30, lettera m); legge n. 833 del 1978, artt. 6, lettera m), 11, 14, lettere d) ed f), 21-24; d.lgs. n. 502 del 1992, artt. 2 e 7), modificando un assetto delle competenze in materia di tutela delle lavoratrici madri sul quale questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi (sentenza n. 58 del 1993).

Il denunciato comma 2 dell'art. 5 preordina infatti l'intervento dell'ispettorato del lavoro esclusivamente ai fini di un controllo sull'impossibilità della modifica delle condizioni o dell'orario di lavoro per motivi organizzativi o produttivi. Il comma censurato si limita pertanto ad aggiungere il potere di interdizione dell'ispettorato — delimitato mediante il rinvio alla lettera c) dell'art. 5 — a quelli già assegnati alla competenza delle Regioni, per la cura di interessi di diversa natura.

I poteri di vigilanza attribuiti agli ispettorati provinciali del lavoro dal decreto legislativo n. 645 del 1996 attengono all'organizzazione del lavoro e dei processi produttivi all'interno dell'azienda, ed il loro esercizio potrebbe anche non richiedere alcun accertamento medico. Ove peraltro quest'ultimo risultasse necessario — in particolare, ai fini del provvedimento di interdizione dal lavoro nell'ipotesi contemplata dalla richiamata lettera c) dell'art. 5 della legge n. 1204 del 1971 — l'accertamento sanitario verrà richiesto dall'ispettorato territorialmente competente, ormai privo delle necessarie strutture sanitarie interne, ai servizi delle aziende sanitarie.

5. — Le questioni di legittimità costituzionale (*sub* 3.2, 3.3, 3.4) dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 645 del 1996, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Umbria, sono inammissibili.

La Corte costituzionale ha in varie occasioni avuto modo di precisare che le Regioni possono, in linea di principio, denunciare la violazione anche di norme costituzionali poste al di fuori del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, purché tale violazione comporti una incisione delle competenze costituzionalmente assegnate alle Regioni (v., *ex plurimis* le sentenze nn. 407 e 393 del 1992, 343 del 1991, 533 e 407 del 1989, 610 e 302 del 1988). Con riguardo, in particolare, all'art. 32 della Costituzione, questa Corte ha già chiarito che il prospettato contrasto con le norme costituzionali che assicurano ad ogni cittadino il diritto alla salute non può avere influenza, neppure indiretta, sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni. Il che comporta l'inammissibilità delle questioni da queste ultime sollevate, in via principale, in relazione a tale parametro costituzionale (sentenza n. 355 del 1993).

6. — La questione di legittimità costituzionale (indicata al punto 3.5) dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 645 del 1996, prospettata dalla Regione Umbria sotto il profilo della violazione del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni — che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione (sentenze nn. 242 e 19 del 1997) — non è fondata.

La circostanza che il Governo non abbia tenuto conto delle proposte di emendamento avanzate sullo schema del decreto legislativo dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome — organismo che alla stregua della legge di delega il Governo non era tenuto a consultare — non configura, di per sé, una violazione dell'invocato principio. Quanto sopra osservato priva di consistenza la doglianza delle ricorrenti, giacché il contenuto della disciplina censurata non concreta quella invasione delle competenze regionali che i rilievi della Conferenza intendevano impedire.

7. — La questione di legittimità costituzionale (elencata al punto 3.6) degli artt. 2 e 8 del decreto legislativo n. 645 del 1996, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, non è fondata.

La Regione Toscana censura gli artt. 2 e 8 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, che assegnano al Ministro del lavoro il compito di recepire con suo decreto — di concerto con il Ministro della sanità — le linee direttrici elaborate dalla Commissione dell'Unione europea per la valutazione degli agenti e dei processi industriali pericolosi per la sicurezza o la salute delle lavoratrici. Affidando al Ministero del lavoro, anziché al Ministero della sanità in via esclusiva, la competenza ad emanare atti destinati a vincolare le Regioni nell'esercizio delle funzioni loro assegnate in materia di tutela della salute delle lavoratrici madri, gli artt. 2 e 8, secondo la ricorrente, attribuirebbero ad un ministero non competente nella materia sanitaria la facoltà di interferire nell'esercizio delle attribuzioni regionali nella materia medesima.

Data la incontestabile concorrenza, nella materia disciplinata dalle disposizioni impugnate, di profili sanitari e profili lavoristici, non può ritenersi idonea a menomare le attribuzioni regionali in materia sanitaria l'adozione con decreto del Ministro del lavoro, anziché con decreto del Ministro della sanità, delle misure di adeguamento alle linee direttrici elaborate in sede comunitaria, anche in considerazione della necessaria previsione di intervento del secondo nelle forme del concerto. D'altro canto, anche a tutela delle prerogative regionali, le impugnate disposizioni prevedono la consultazione della Commissione permanente di cui all'art. 26 del decreto legislativo 19 set-

tembre 1994, n. 626, della quale fanno parte — accanto a membri designati dalle diverse amministrazioni statali competenti in materia di tutela della salute dei lavoratori e di sicurezza nei luoghi di lavoro — sei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome designati dalla Conferenza Stato-Regioni.

Gli artt. 2 e 8 del decreto legislativo n. 645 del 1996 si uniformano peraltro ad un modello procedimentale già ampiamente accolto dalla normativa statale in tema di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, e di recepimento delle direttive comunitarie adottate in tale materia (v., in particolare, l'art. 28 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, ed il già menzionato art. 26, che modifica gli artt. 393 e 394 del d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547 [Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro]).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645 (Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645 (Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento), sollevata, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, dalla Regione Umbria con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645 (Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento), sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118, ed alla VIII disposizione transitoria della Costituzione, dalle Regioni Veneto, Toscana e Umbria con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645 (Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento), sollevata, in riferimento all'art. 5 della Costituzione, dalla Regione Umbria con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 8 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645 (Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento), sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 374

Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Previdenza e assistenza - Associazione italiana assistenza spastici (AIAS) ente morale soppresso - Contributi previdenziali e ricongiunzione di periodi assicurativi - Non consentito all'INPS trasferire anche contributi non versati ma dovuti nei limiti della prescrizione decennale - Erroneità nell'interpretazione della norma oggetto di censura - Non spettanza alla Corte risolvere il quesito posto dal giudice rimettente relativo al rapporto patrimoniale tra le due gestioni - Non fondatezza.

(Legge 7 febbraio 1979, n. 29, artt. 2, secondo comma, e 6).

(Cost., art. 3).

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, secondo comma, e 6, secondo comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 29 (Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali), promosso con ordinanza emessa il 23 aprile 1996, dal pretore di La Spezia, iscritta al n. 687 del registro ordinanze 1996, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1996.

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

Udito nell'udienza pubblica del 30 settembre 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Udito l'Avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Una lavoratrice, già dipendente dell'AIAS (Associazione italiana assistenza spastici), ente morale privato disciolto, e passata alle dipendenze di una Unità Sanitaria Locale, agisce in giudizio davanti al pretore del lavoro di La Spezia per ottenere che l'INPS — la cui gestione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti era competente in relazione al rapporto di lavoro intercorso con l'AIAS — sia condannato a versare l'ammontare dei contributi di propria pertinenza all'INPDAP, alla cui gestione è attualmente iscritta, per realizzare la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 febbraio 1979, n. 29 (Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali).

L'INPS resiste alla domanda, eccependo che l'AIAS non aveva versato i contributi previdenziali dovuti per i propri dipendenti dal 1° gennaio 1973 fino alla data di scioglimento, e che vano era stato ogni tentativo di recupero degli stessi. Pertanto, secondo l'Istituto convenuto, non può farsi luogo all'accreditamento al nuovo ente previdenziale dei contributi non versati, in quanto il principio di automatismo delle prestazioni previdenziali (previsto dall'art. 27, secondo comma, del r.d.-l. 14 aprile 1939, n. 636, come modificato dall'art. 40 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e dall'art. 23-ter del d.l. 30 giugno 1972, n. 267, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto

1972, n. 485), secondo cui il requisito di contribuzione stabilito per il diritto alle prestazioni si intende verificato anche quando i contributi non siano effettivamente versati, ma risultino dovuti nei limiti della prescrizione decennale, non troverebbe applicazione in generale, ma solo quando la legislazione speciale vi si adegui, mentre — salvo espresso disposto contrario — presupposto indefettibile per la valutazione della contribuzione previdenziale sarebbe l'effettivo versamento della stessa.

A sua volta l'INPDAP, cui il contraddittorio è stato esteso *jussu judicis* sostiene fra l'altro che la normativa sulle prestazioni da esso rese, che dovrebbe trovare applicazione a seguito della ricongiunzione, non prevede il principio dell'automatismo, onde i contributi non versati all'INPS non potrebbero aver rilievo in sede di liquidazione della pensione; e che comunque l'onere della copertura contributiva per il periodo in questione graverebbe sull'INPS, come ente titolare, all'epoca, del rapporto contributivo.

Il pretore adito aderisce alla tesi interpretativa prospettata dall'INPS, e su questa base, che ritiene atta ad integrare il requisito della rilevanza, solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 2, secondo comma, e dell'art. 6, secondo comma, della citata legge n. 29 del 1979 — che prevedono l'obbligo per la gestione di provenienza di versare a quella di destinazione i contributi di propria pertinenza, rispettivamente nel caso di ricongiunzione a domanda presso una gestione diversa dall'INPS, e nel caso di ricongiunzione d'ufficio di periodi assicurativi connessi a servizi prestati presso enti pubblici soppressi con trasferimento del personale ad altri enti pubblici — «nella parte in cui non consentono che l'INPS trasferisca anche i contributi non versati, ma dovuti nei limiti della prescrizione decennale».

Secondo il remittente, infatti, pur differenziandosi il trasferimento da una gestione all'altra dei contributi non versati dalla valutazione «fittizia» dei contributi medesimi ai fini della prestazione pensionistica, alle due fattispecie sarebbero sottesi gli stessi elementi costitutivi, vale a dire l'esistenza di un rapporto assicurativo con l'INPS e il diritto di tale ente a riscuotere i contributi dovuti e non prescritti. Se, in presenza di tali presupposti, il legislatore ha consentito la valutazione della contribuzione ai fini delle prestazioni, non si potrebbe ragionevolmente giustificare l'esclusione dell'obbligo per l'INPS di accreditare al nuovo ente detta contribuzione non versata, ai fini della ricongiunzione dei periodi assicurativi, poiché altrimenti si addosserebbe al lavoratore assicurato, per il solo fatto della ricongiunzione, il rischio della mancata copertura assicurativa.

2. — Si è costituito nel giudizio davanti a questa Corte l'INPS, parte nel processo *a quo* chiedendo che la questione sia dichiarata infondata. L'istituto rileva in primo luogo che l'eccezione non sarebbe logicamente coerente con le stesse premesse accolte dal giudice *a quo* nell'ordinanza: infatti, se si ritiene che il principio di automatismo delle prestazioni previdenziali trovi applicazione non in via generale, ma solo in quanto il sistema delle leggi speciali vi si adegui, proprio l'accettazione di questa impostazione condurrebbe ad escludere l'esistenza di una questione di costituzionalità per il fatto che la legge sulla ricongiunzione non contempli detto automatismo delle prestazioni.

In secondo luogo, ad avviso dell'INPS, la legge che disciplina le modalità della ricongiunzione delle posizioni assicurative non sarebbe il luogo deputato a prevedere il computo della contribuzione dovuta e non versata, mentre l'esistenza di un principio di automatismo delle prestazioni potrebbe divenire rilevante solo nel momento in cui le prestazioni vengano richieste, e non quando si tratti soltanto di unificare le posizioni assicurative esistenti.

3. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero infondata. Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura erariale sostiene in primo luogo che la questione sarebbe inammissibile per contraddittorietà nell'individuazione delle norme oggetto, giacché investirebbe due disposizioni di legge — l'art. 2 e l'art. 6 della legge n. 29 del 1979 — in rapporto di alternatività fra di loro. L'art. 2 infatti configura la ricongiunzione come una facoltà o un onere del lavoratore, liberamente rinunciabile e talvolta condizionato all'adempimento di oneri finanziari a carico dell'interessato richiedente; l'art. 6 invece, in deroga a quanto previsto dagli articoli precedenti, configura la ricongiunzione come effetto da realizzare d'ufficio e senza oneri a carico dei lavoratori interessati. Il giudice *a quo* erroneamente assimilando le due discipline, non indicherebbe quale sia da applicare al caso, pur potendo derivare dalle due diverse discipline diverse ricostruzioni del problema di costituzionalità sollevato, che sarebbe pertanto del tutto astratto.

Nel merito, l'Avvocatura osserva che le norme denunciate non si occupano del problema di come debba essere applicato il principio di automaticità delle prestazioni assicurative nel caso di ricongiunzione di periodi assicurativi, sicché varrebbe al riguardo la regola generale fissata dall'art. 2116 cod. civ., in base alla quale tale principio di automaticità è derogabile da leggi speciali; e tale deroga non potrebbe essere valutata se non in rela-

zione alla complessa disciplina ad essa sottesa. Sul piano generale, secondo l'Avvocatura, la ricongiunzione dei periodi assicurativi costituirebbe o potrebbe costituire un beneficio a favore del lavoratore, che spesso non troverebbe integrale copertura nei trasferimenti di somme a favore della gestione di destinazione.

Considerato in diritto

1. — La questione sollevata ha ad oggetto l'art. 2, secondo comma, e l'art. 6, secondo comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 29 (Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali), che disciplinano — rispettivamente in due fattispecie diverse di ricongiunzione di periodi assicurativi — il versamento da parte della gestione di provenienza, a quella di destinazione, dei contributi di propria pertinenza. Le due disposizioni sono impugnate «nella parte in cui non consentono che l'INPS trasferisca anche i contributi non versati, ma dovuti nei limiti della prescrizione decennale»: tale sistema sarebbe, ad avviso del remittente, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto ingiustificatamente escluderebbe l'obbligo dell'INPS di trasferire i contributi in una situazione nella quale invece la legge prevede che il relativo periodo contributivo, pur in assenza dell'effettivo versamento dei contributi, sia valutato dall'INPS ai fini delle prestazioni previdenziali, in questo modo addossando all'assicurato, per il solo fatto della ricongiunzione, il rischio della mancata copertura assicurativa.

2. — L'eccezione di inammissibilità svolta dall'Avvocatura erariale — secondo cui non sarebbe univocamente individuato il *thema decidendum* in quanto sono state impugnate due disposizioni in rapporto di alternatività fra di loro, attenendo l'una alla ricongiunzione a domanda, con determinati oneri a carico dell'assicurato, l'altra alla ricongiunzione d'ufficio, senza oneri — non è fondata.

È ben vero che la ricongiunzione a domanda e quella d'ufficio costituiscono due ipotesi distinte, disciplinate in modo parzialmente diverso, rispettivamente dall'art. 2 e dall'art. 6 della legge n. 29 del 1979; e che nella specie, trattandosi di una richiesta di ricongiunzione a domanda dell'interessata, e non di ricongiunzione di periodi relativi a servizi prestati presso un ente pubblico soppresso con trasferimento *ex lege* del personale ad altri enti pubblici, solo la prima delle due disposizioni in questione appare destinata a trovare applicazione: onde il richiamo dell'ordinanza di rimessione all'art. 6 può apparire ultroneo. Ma la specifica disciplina che è investita dalla questione di costituzionalità, e che riguarda l'obbligo per la gestione di provenienza di versare alla gestione di destinazione i contributi di propria pertinenza, relativi al periodo di lavoro di cui si debba attuare la ricongiunzione, è comune alle due ipotesi ed è identicamente formulata. Non sussiste pertanto sostanziale incertezza sull'oggetto della censura.

3. — La questione, così come proposta dal remittente, non è fondata.

Il giudice *a quo* muove da una interpretazione del sistema normativo secondo cui il versamento da parte dell'INPS dei contributi dovuti ma non pagati dal datore di lavoro condizionerebbe la ricongiunzione del relativo periodo assicurativo con quello di pertinenza della gestione previdenziale di destinazione, e quindi la possibilità futura del dipendente di usufruire delle prestazioni previdenziali corrispondenti.

Infatti la ricorrente ha agito in giudizio, originariamente, nei confronti del solo INPS, chiedendone la condanna al versamento a favore dell'INPDAP dei contributi in questione, al fine di ottenere la ricongiunzione del periodo assicurativo interessato; l'INPS ha eccepito che la legge non prevederebbe tale obbligo di versamento; l'INPDAP a sua volta ha sostenuto che in assenza di tale versamento esso non potrebbe riconoscere il relativo periodo assicurativo: e infine il giudice *a quo* persuaso della tesi interpretativa dell'INPS, ha impugnato le norme sul trasferimento dei contributi in caso di ricongiunzione, sostenendo che da esse deriverebbe l'addossamento all'assicurato del rischio derivante dalla mancata copertura assicurativa, poiché non troverebbe applicazione il principio di automaticità, secondo cui la prestazione previdenziale spetta anche in relazione ai periodi per i quali i contributi dovuti, nei limiti della prescrizione decennale, non sono stati effettivamente versati.

Ma tale premessa interpretativa non è esatta.

Occorre infatti tenere distinto il rapporto previdenziale-assicurativo, che riguarda da un lato il lavoratore (e il datore di lavoro), dall'altro l'ente previdenziale alla cui gestione quegli è iscritto, dal rapporto fra i due enti previdenziali, che si instaura nel caso in cui si provveda alla ricongiunzione dei periodi assicurativi.

Nell'ambito del primo rapporto, il principio generale — espresso dall'art. 2116 del codice civile (non a caso inserito fra le pochissime disposizioni codicistiche in materia di previdenza e assistenza obbligatorie), ed espressamente ribadito, con riguardo alla assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti, dall'art. 27, secondo comma, del r.d.-l. 14 aprile 1939, n. 636, come da ultimo sostituito dall'art. 23-ter del d.-l. 30 giugno 1972, n. 267, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1972, n. 485 è quello secondo cui le prestazioni spettano al lavoratore anche quando i contributi dovuti non siano stati effettivamente versati.

Tale principio di «automaticità delle prestazioni», con riguardo ai sistemi di previdenza e assistenza obbligatorie, trova applicazione non già, come afferma il remittente, «solo in quanto il sistema delle leggi speciali vi si adegui», ma — come si esprime l'art. 2116 cod. civ. — «salvo diverse disposizioni delle leggi speciali»: il che significa che potrebbe ritenersi sussistente una deroga rispetto ad esso solo in presenza di una esplicita disposizione in tal senso.

Detto principio costituisce una fondamentale garanzia per il lavoratore assicurato, intesa a non far ricadere su di lui il rischio di eventuali inadempimenti del datore di lavoro in ordine agli obblighi contributivi, e rappresenta perciò un logico corollario della finalità di protezione sociale inerente ai sistemi di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Garanzia, questa, ulteriormente rafforzata dal legislatore, in attuazione di una direttiva comunitaria, attraverso la sua estensione al caso di obblighi contributivi non adempiuti e prescritti, gravanti su un datore di lavoro sottoposto a procedure fallimentari o di amministrazione straordinaria (art. 3 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 80, recante «Attuazione della direttiva 80/987/CEE in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro»).

4. — Il rapporto fra i diversi enti previdenziali, che si instaura nel caso di ricongiunzione dei periodi assicurativi, ha invece tutt'altri oggetto e portata. La relativa disciplina, dettata dal legislatore, è volta a realizzare un equilibrio di situazioni patrimoniali fra le diverse gestioni, allorché in forza della ricongiunzione si venga a costituire presso una di esse una posizione assicurativa, a favore del lavoratore, che sostituisce ed assorbe quella già esistente presso l'altra. A tal fine la legge prevede sia il trasferimento alla gestione di destinazione dei contributi «di pertinenza» della gestione di provenienza; sia, in certi casi, l'accollo all'assicurato di un onere finanziario, inteso a coprire parzialmente il costo che ha per la gestione di destinazione, che sia caratterizzata da prestazioni più favorevoli e da obblighi contributivi superiori, il riconoscimento a favore dell'assicurato medesimo di un periodo contributivo maturato nell'ambito della gestione di provenienza, caratterizzata da minori prestazioni e minori contributi (cfr. art. 2, terzo comma, della legge n. 29 del 1979); sia, infine, il principio per cui gli oneri residui eventualmente derivanti dall'applicazione delle norme sulla ricongiunzione, determinandosi il diritto e la misura delle prestazioni in base alle norme in vigore nella gestione di destinazione (art. 7, primo comma), restano a carico di quest'ultima (art. 3 della stessa legge).

Tale regolamento dei rapporti patrimoniali fra le diverse gestioni è indipendente dalla garanzia per l'assicurato delle prestazioni a lui spettanti. Con la ricongiunzione — alle condizioni, ivi comprese quelle relative all'eventuale onere a carico dell'interessato, stabilite dalla legge — l'assicurato consegue il trasferimento presso la gestione di destinazione della medesima posizione assicurativa che già gli spettava presso la gestione di provenienza. Ora, se questa posizione comprendeva anche il riconoscimento di periodi contributivi in ordine ai quali i contributi dovuti non siano stati effettivamente versati — secondo il principio di automaticità di cui si è detto — tale riconoscimento non può non trasferirsi alla posizione assicurativa che si costituisce, con la ricongiunzione, presso la nuova gestione: poiché la ricongiunzione ha proprio la finalità e l'effetto di trasferire presso la nuova gestione la posizione assicurativa già posseduta dal lavoratore presso la gestione di provenienza, nella sua integrale consistenza. Ciò indipendentemente dalla applicabilità o meno, su cui il remittente non prende posizione, del principio di automaticità alle prestazioni rese, secondo la disciplina ad esse propria, dalla gestione di destinazione in relazione ai periodi contributivi maturati sotto la propria competenza: ciò che conta infatti nella specie — ed è pacifico — è che la posizione assicurativa *da trasferire* con la ricongiunzione è caratterizzata dalla applicabilità di quel principio.

5. — Il problema ulteriore, se in tale ipotesi la gestione di provenienza debba anche versare a quella di destinazione i contributi dovuti e non riscossi, sopportando così in definitiva l'onere che ad essa avrebbe comunque fatto carico nel caso in cui avesse dovuto erogare le relative prestazioni previdenziali, ovvero se tale onere debba far carico piuttosto alla gestione di destinazione, in quanto onere «residuo» ai sensi dell'art. 3 della legge n. 29 del 1979, va risolto dal giudice sul piano interpretativo, sulla base delle norme e dei principi da esse ricavabili: fermo restando che detto onere non potrebbe essere addossato all'interessato nemmeno computando i contributi non versati nella differenza fra la riserva matematica necessaria per la copertura assicurativa, presso la gestione di destinazione, relativa al periodo utile considerato, e le somme versate dalla gestione di provenienza, ai sensi dell'art. 2, terzo comma, della legge, poiché altrimenti si verrebbe per altra via a far gravare sul lavoratore il rischio dell'inadempimento contributivo, in contrasto col principio che caratterizza la posizione assicurativa già spettantegli, e trasferita con la ricongiunzione.

Non spetta dunque a questa Corte risolvere il quesito, posto invece erroneamente in primo piano dal giudice remittente, relativo al rapporto patrimoniale fra le due gestioni: esso non è infatti condizionato da problemi di legittimità costituzionale, o almeno dai profili di costituzionalità sollevati dal giudice *a quo* che si fondano, come si è detto, sull'esigenza di non addossare al lavoratore il rischio dell'inadempimento contributivo.

6. — Così ricostruito il sistema, la questione proposta non ha evidentemente ragion d'essere, non sussistendo la lamentata discriminazione in danno del lavoratore che chieda la ricongiunzione dei periodi assicurativi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, secondo comma, e 6, secondo comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 29 (Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal pretore di La Spezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: VASSALLI

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C1384

N. 375

Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Costituzione della Repubblica italiana - G.i.p. presso il tribunale di Roma e Senato della Repubblica - Dichiarazione del sen. Boso diffusa il 15 gennaio 1996 - Denuncia-querela per reato di cui agli artt. 595 c.p. e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 - Riferimento alle sentenze della Corte n. 419 del 1995, 148 del 1993 e 379 del 1996 - Non arbitrarietà della valutazione effettuata dall'organo parlamentare - Spettanza al Senato della Repubblica affermare l'insindacabilità delle opinioni espresse secondo quanto deliberato dall'assemblea del Senato del 7 maggio 1997.

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

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma, notificato il 19 luglio 1997 e depositato in cancelleria in pari data, per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sorto a seguito della nota n. 4473/S dell'8 maggio 1997, con la quale il Presidente del Senato della Repubblica ha comunicato che l'Assemblea, nella seduta del 7 maggio 1997, ha deliberato che quanto affermato dal senatore Erminio

Boso nei confronti di Giampiero Cioffredi si configura quale opinione espressa da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade, pertanto, nella previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione; ricorso iscritto al n. 40 del registro conflitti 1997;

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica e l'atto con il quale Giampiero Cioffredi chiede di intervenire in giudizio;

Udito nell'udienza pubblica del 30 settembre 1997 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'avvocato Mario Salerni per Cioffredi Giampiero e l'avvocato Paolo Barile per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1.1. — Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato con riferimento alla delibera con cui il Senato, il 7 maggio 1997, ha qualificato come opinione espressa da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il fatto attribuito al senatore Erminio Boso, secondo quanto comunicato dal Presidente del Senato con nota n. 4473/S dell'8 maggio 1997.

Il senatore Boso aveva rilasciato nella sala stampa del Senato una dichiarazione, diffusa dall'agenzia AGI il 15 gennaio 1996, e ripresa dal quotidiano «La Nazione» il giorno successivo, nella quale erano contenuti giudizi assai critici sulla persona e l'opera del signor Giampiero Cioffredi, coordinatore nazionale di «Arci solidarietà». Il parlamentare affermava che «promettendo l'Eldorado alla gente del terzo mondo» si finirebbe per «derubare i lavoratori italiani»; in tale valutazione negativa il senatore accomunava, con espressioni molto forti, «la Caritas, i comunisti ed i sindacati», aggiungendo che per regolarizzare un extracomunitario occorrono «dai quattrocento ai seicento milioni» e che «questi negrieri si vogliono spartire tremila miliardi dei contribuenti, fuori bilancio, messi nelle mani della Caritas». Il signor Cioffredi presentava quindi denuncia-querela nei confronti del senatore Boso per il reato di cui agli artt. 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Con ordinanza del 27 novembre 1996 è stata trasmessa copia degli atti al Senato della Repubblica circa l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, stante il disposto dell'art. 2, comma 4, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 555, all'epoca vigente; sul punto, l'Assemblea del Senato ha affermato l'insindacabilità.

1.2. — Il giudice per le indagini preliminari ha quindi promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, richiamando la giurisprudenza costituzionale che ha sì riconosciuto alla Camera il potere di valutare la condotta addebitata al suo componente, ma ha affermato il controllo della Corte sul suo corretto esercizio (sentenze nn. 1150 del 1988, 443 del 1993, 129 del 1996).

La condotta del parlamentare, per essere assistita dalla prerogativa dell'irresponsabilità, deve esprimersi attraverso *opinioni* correlate alla funzione; fuori da tale ambito, l'unica garanzia invocabile è quella della libera manifestazione del pensiero, che l'art. 21 della Costituzione assicura a tutti. Non è il maggiore o minore tasso di «politicalità» a ricondurre l'opinione alla funzione, ma la strumentalità rispetto all'ufficio ricoperto; l'equilibrio fra l'autonomia parlamentare e il principio di legalità-giurisdizione richiede che il sacrificio dell'onore della persona offesa sia indispensabile a soddisfare il valore antagonista: il libero svolgimento dell'attività parlamentare. Tale bilanciamento postula non soltanto l'essenzialità della condotta ai fini dell'esercizio della funzione, ma quella «contenutezza e misura» che renda minima l'offesa del bene sacrificato.

Secondo il ricorrente, la delibera del Senato che afferma l'insindacabilità non sarebbe giustificata; la Giunta competente, d'altra parte, aveva escluso la sussistenza della prerogativa, e l'Assemblea andava in diverso avviso per considerazioni che risulterebbero sfuggenti.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con l'ordinanza n. 251 del 1997.

3. — Si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, ricordando come nel procedimento apertosi in seguito alla querela avanzata dal signor Giampiero Cioffredi, ai sensi dell'art. 595 del codice penale, il pubblico ministero avesse richiesto l'archiviazione, reputando le valutazioni formulate dal senatore Boso «strettamente coniugabili con l'attività conoscitiva ed interpretativa della funzione parlamentare». Il giudice per le indagini pre-

liminari non ha accolto tale richiesta e ha quindi promosso il presente conflitto, che ad avviso del Senato è inammissibile, e in subordine infondato, dal momento che la dichiarazione di insindacabilità è stata effettuata dopo approfondito dibattito, sia con riguardo all'elaborazione dei criteri sulla base dei quali va interpretato l'art. 68, primo comma, della Costituzione, sia con riferimento specifico alle modalità e al contenuto delle affermazioni del senatore Boso, nella sala stampa del Senato, mentre era in corso la discussione sul decreto-legge in tema di immigrazione: il che attesta il collegamento delle espressioni, riferite a una persona estranea alle Camere, con la funzione parlamentare. E non è comunque ammissibile la contestazione della valutazione dell'Assemblea, ponderata e corretta sul piano del procedimento, perché essa si risolverebbe nel sindacato sull'interpretazione data dall'organo parlamentare all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

In una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, il Senato ha insistito sui limiti del controllo operato dalla Corte costituzionale quale giudice dei conflitti di attribuzione: richiamando la sentenza n. 265 del 1997, ricorda che la Corte non può rivedere — «quasi come un giudice dell'impugnazione» — le sentenze che abbiano fatto erronea applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e le deliberazioni della Camera che affermano l'insindacabilità. I vizi che possono essere dedotti innanzi alla Corte sono, infatti, soltanto quelli procedurali o che derivano dalla omessa o erronea valutazione dei presupposti richiesti per il valido esercizio del potere. Il giudizio sul conflitto di attribuzione non può dunque trasformarsi nella revisione, in chiave di legittimità costituzionale, di atti degli organi costituzionali e dei soggetti legittimati al conflitto.

Nel merito, il Senato ha affermato la piena correttezza dell'*iter* procedurale seguito: in assemblea si è discusso sull'interpretazione del principio introdotto dall'art. 68, primo comma, e la disparità di vedute che è emersa ha portato a un voto meditato, che oggi si vuole contestare. Nella memoria si rileva, inoltre, che le espressioni usate dal senatore Boso sono dirette non tanto al singolo, bensì alle associazioni alle quali appartiene il Cioffredi. Le sue parole contengono un giudizio su un gruppo politicamente attivo, con riguardo alla elaborazione della nuova disciplina in tema di immigrazione, e l'Assemblea ha valutato il collegamento fra le dichiarazioni e il dibattito parlamentare.

Il comportamento del senatore — conclude la memoria del Senato — rientrava d'altronde fra quelli soggetti alla potestà disciplinare del Presidente del Senato, di cui all'art. 64 (*recte*: 67), comma 4, del regolamento; e ciò è ulteriore indizio di ragionevolezza della valutazione operata dall'organo parlamentare.

4. — È pervenuta alla Corte richiesta del signor Giampiero Cioffredi per costituirsi in giudizio, motivata dal suo interesse all'esito della vicenda processuale del conflitto di attribuzione. Nell'udienza pubblica del 30 settembre 1997 la difesa di Cioffredi ha illustrato le ragioni a sostegno, tali da consentire almeno l'intervento.

Considerato in diritto

1. — Il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Roma ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato con riferimento alla delibera del 7 maggio 1997 con la quale l'Assemblea del Senato, disattendendo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità, ha qualificato come opinione espressa da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il fatto attribuito a Erminio Boso, senatore nella XII legislatura.

Contestando la fondatezza del ricorso, si è costituito in giudizio il Senato, osservando come il contesto in cui sono state pronunciate le parole in esame permetta di ricondurle all'esercizio delle funzioni parlamentari.

2. — Va dichiarata, in primo luogo, l'inammissibilità della richiesta avanzata dal signor Giampiero Cioffredi — parte offesa nel procedimento penale menzionato — di costituirsi in giudizio o di poter spiegare intervento. Questa Corte ribadisce, in proposito, l'orientamento già manifestato con la sentenza n. 419 del 1995, spetando la legittimazione, allo stato della disciplina vigente, soltanto ai soggetti dai quali e nei cui confronti è sollevato il conflitto.

3. — Passando al merito, occorre ricordare quanto già è stato chiarito sull'ambito del giudizio, allorché il conflitto fra poteri verta su una delibera parlamentare affermativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte non è giudice dell'impugnazione: lo ha precisato la sentenza n. 265 del 1997; ma già in precedenza le sentenze n. 1150 del 1988 e n. 443 del 1993 ne avevano circoscritto il vaglio, qualificandolo come controllo sulla «non arbitrarietà della delibera parlamentare» (sentenza n. 1150 del 1988) e, dunque, come «verifica esterna» (sentenza n. 443 del 1993). A significare che la Corte non può rivalutare la ponderazione compiuta dalle Camere, ma soltanto accertare se vi sia stato un uso distorto, arbitrario, del potere parlamentare, tale da vulnerare le attribuzioni degli organi della giurisdizione o da interferire sul loro esercizio.

Questa verifica ha per oggetto la regolarità dell'*iter* procedurale e, nei limiti sopra indicati, la sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'art. 68, e cioè la riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari: è il nesso funzionale, infatti, il discrimine fra quell'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche — che ricorrono così di frequente nell'attività politica di deputati e senatori — e le opinioni che godono della particolare garanzia introdotta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione. Nel sistema delineato dalla norma costituzionale, spetta alle Camere valutare la sussistenza delle condizioni dell'insindacabilità (sentenza n. 443 del 1993, Considerato in diritto n. 4). E va altresì ricordato che la prerogativa riconosciuta ai membri del Parlamento è, sul piano del diritto sostanziale, una causa che esonera dalla responsabilità l'autore delle dichiarazioni contestate; e sul piano processuale vi è l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare, fatta salva la possibilità di provocare il controllo della Corte costituzionale sulla «correttezza» di essa (v. le sentenze nn. 265 del 1997 e 129 del 1996).

4. — Esperando il relativo controllo, questa Corte deve tener conto che la funzione parlamentare ha natura generale ed è libera nel fine; ciò che la differenzia da altre funzioni costituzionalmente tutelate, ma «specializzate», con conseguenze significative in ordine alle garanzie accordate per le opinioni espresse e i voti dati (v. la sentenza n. 148 del 1983, Considerato in diritto n. 4).

La funzione parlamentare ha quindi una dimensione peculiare nel sistema. Se essa non si risolve negli atti tipici, e ricomprende quelli presupposti e consequenziali, non si può però ricondurre l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore: tale interpretazione finirebbe, invero, per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, primo comma, e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale.

5. — Spetta alle Camere, sulla base di questi essenziali riferimenti, il compito di applicare la prerogativa, senza essere condizionate dagli orientamenti della giurisprudenza ordinaria (sentenza n. 443 del 1993; ma v. anche la sentenza n. 265 del 1997, Considerato in diritto n. 4, ove si ricorda che l'esercizio, in concreto, della potestà da parte della Camera inibisce l'inizio o la prosecuzione di qualsiasi giudizio di responsabilità, penale o civile per il risarcimento dei danni).

Nel corso delle varie legislature si è registrata una certa oscillazione nell'interpretazione della norma costituzionale, e da ultimo sembra prevalere una prassi di tipo estensivo, quasi a compensare l'avvenuta soppressione dell'autorizzazione a procedere, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 1993, soprattutto per quanto attiene al reato di diffamazione, per il quale poteva, in precedenza, accadere che si facesse ricorso al diniego dell'autorizzazione a procedere. Ma la Corte, in questa sede, non è chiamata a giudicare sul merito della scelta parlamentare: essa deve accertare se vi sia stato corretto esercizio del potere parlamentare, o se la valutazione dei presupposti per la sua applicazione risulti inconciliabile con la previsione costituzionale, determinando invasione o interferenza con le attribuzioni giudiziarie (sentenze nn. 265 del 1997, 129 del 1996, 1150 del 1988).

6. — Si può ora definire il conflitto promosso dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma.

Il dibattito, prima in Giunta e poi in Assemblea, si è concluso con la deliberazione di insindacabilità: le valutazioni contenute nella relazione della Giunta sono state ampiamente ponderate nel corso della discussione e quindi superate, in Assemblea, dalla considerazione che le dichiarazioni erano state rese mentre si procedeva alla conversione del decreto-legge sugli immigrati extracomunitari (il n. 489 del 1995, poi decaduto).

È vero che dette espressioni non possono ritenersi, sul piano strettamente formale, riprodotte degli interventi del senatore Boso in commissione affari costituzionali, ove si esaminavano numerosi emendamenti, fra i quali ve ne erano molti presentati dallo stesso Boso e da altri senatori del Gruppo della Lega Nord. Tuttavia non è arbitraria la valutazione effettuata dall'organo parlamentare: il Senato, investito della questione nella legislatura successiva a quella in cui si erano svolti i fatti, ha qualificato le dichiarazioni come «divulgative di una scelta politica», che si è tradotta in puntuali atti funzionali (v. gli emendamenti testé menzionati e il disegno di

legge sulla «regolamentazione dell'ingresso e della permanenza degli extracomunitari nel territorio dello Stato», di iniziativa dei senatori Bedoni, Boso e altri, XII legislatura, n. 1780, assegnato alla prima commissione congiuntamente al disegno di legge di conversione del citato decreto-legge n. 489 del 1995).

Con riguardo alla ponderazione compiuta dal Senato, che ha accentuato il rilievo politico-istituzionale di tale esternazione, va sottolineato che su questi temi il confronto politico era talmente aspro, nel gennaio del 1996, da impedire l'utile conclusione dei lavori in commissione, impegnata — come si è detto — dal 30 novembre 1995 al 16 gennaio 1996: il giorno successivo il decreto-legge decadde.

Siffatte circostanze spiegano perché nel dibattito in Assemblea sia stata messa in luce da più parti l'esigenza di garantire il libero svolgimento del mandato parlamentare, così tutelando l'indipendenza delle Camere e gli essenziali spazi di libertà della rappresentanza politica (Senato, 7 maggio 1997, seduta pomeridiana dell'Assemblea). /

Va dunque escluso che la deliberazione, adottata in seguito al dibattito che si è richiamato, configuri quell'esercizio arbitrario del potere parlamentare che risulterebbe invasivo delle attribuzioni degli organi giurisdizionali, recando ingiustificato *vulnus* ai diritti fondamentali della persona.

7. — Gli effetti della dichiarazione d'insindacabilità — non limitata alla durata della legislatura — e i suoi innegabili riflessi sull'esercizio della giurisdizione pongono, al tempo stesso, l'esigenza che le Camere si attengano a canoni il più possibile chiari e univoci nell'esplicazione di detto potere. Con riguardo ai profili procedurali, va segnalato che nel sistema attuale la proposta (argomentata) della Giunta può essere disattesa dall'Assemblea senza alcun dibattito, il che peraltro non è accaduto in questo caso. In proposito si può notare che, per assicurare il massimo di trasparenza della procedura, si era già discusso in sede parlamentare sull'opportunità di integrare il regolamento (si veda, infatti, l'art. 18, comma 2-*bis*, del regolamento della Camera dei deputati, come risulta modificato nella seduta del 20 maggio 1993, destinato a valere, però, soltanto per l'autorizzazione a procedere, poi soppressa dalla legge costituzionale n. 3 del 1993).

Va infine ricordato quanto si è osservato nella decisione su un altro conflitto fra organo giudiziario e Camere che pure si collocava in un contesto parzialmente diverso (sentenza n. 379 del 1996, Considerato in diritto, n. 9); e va qui ribadito che la congruità delle procedure parlamentari e la loro articolazione, e l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari, rappresentano per il Parlamento un problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione dei suoi istituti di autonomia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta al Senato della Repubblica affermare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Boso, diffuse il 15 gennaio 1996, secondo quanto deliberato dall'Assemblea del Senato il 7 maggio 1997.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: VASSALLI

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 376

Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Facoltà di sospendere, anche a richiesta del Ministro dell'interno, da parte del Ministro di grazia e giustizia, in tutto o in parte, nei confronti di detenuti per taluni delitti connessi alla criminalità organizzata, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario - Esigenze di ordine e sicurezza - Riferimento alle sentenze della Corte nn. 349/1993 e 351/1996 - Esigenza di una corretta interpretazione della norma di censura - Previsione di espressa motivazione dei provvedimenti - Non fondatezza.

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, secondo comma, e art. 14-*ter*).

(Cost., artt. 3, 13, 24, 25, 27, secondo e terzo comma, 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. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 41-*bis* comma 2, e 14-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promossi con ordinanze emesse il 18 marzo 1996 dal Tribunale di sorveglianza di Napoli ed il 6 giugno 1996 (n. 2 ordinanze) del Tribunale di sorveglianza di Firenze, rispettivamente iscritte ai nn. 885, 1216 e 1217 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 38 e 45, prima serie speciale, dell'anno 1996.

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

Udito nella camera di consiglio del 1° ottobre 1997 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento instaurato a seguito del reclamo di un detenuto, condannato definitivamente nonché nuovamente imputato per delitti richiamati dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, avverso il decreto del Ministro di grazia e giustizia che aveva disposto l'applicazione del regime carcerario differenziato di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, del medesimo ordinamento penitenziario, il Tribunale di sorveglianza di Napoli, con ordinanza emessa il 18 marzo 1996, pervenuta a questa Corte il 17 luglio 1996 (r.o. n. 885 del 1996), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 25, 27 e 113 della Costituzione, del predetto art. 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

Il remittente premette che, secondo le sentenze nn. 349 e 410 del 1993 di questa Corte, ai detenuti va riconosciuta la titolarità di situazioni soggettive attive, e va garantita quella parte di libertà che non è intaccata dallo stato di detenzione, mentre restrizioni ulteriori alla loro libertà possono intervenire solo con le garanzie previste

dall'art. 13 della Costituzione; i provvedimenti dell'amministrazione che incidono sulle modalità di esecuzione della pena non possono contrastare con i principi sanciti dagli artt. 13, 24, 27 e 113 della Costituzione, e su di essi si esercita un sindacato giurisdizionale identico a quello previsto sui provvedimenti di applicazione del regime di sorveglianza particolare di cui all'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

Rileva quindi che l'applicazione del regime differenziato ex art. 41-bis, comma 2, opera senza possibilità di limitazioni temporali, non previste dalla legge, e di fatto inesistenti poiché i decreti ministeriali si susseguono nel tempo, prorogando il regime nei confronti dello stesso detenuto, senza che nei provvedimenti di proroga sia indicata alcuna motivazione nuova o diversa da quella originaria.

Secondo il giudice *a quo* la norma censurata si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto ipotizzerebbe «una specifica categoria di detenuti, imputati e condannati, predeterminati per dettato normativo», sottoposti ad un regime di esecuzione diverso da quello disposto «per la criminalità ordinaria». Ancora, sarebbe in contrasto con gli artt. 3, primo comma, 13, secondo comma, 27, secondo e terzo comma, della Costituzione, in quanto la «proroga ripetuta e immotivata» del decreto esulerebbe di fatto dai caratteri di «uguaglianza, necessità, urgenza, provvisorietà e umanità» costituzionalmente rilevanti. L'art. 41-bis opererebbe indipendentemente da situazioni di eccezionalità ed emergenza, dettagliatamente motivate, nonché da ogni previsione temporale e da una verifica costante degli sviluppi della situazione.

In secondo luogo, secondo il remittente, nonostante la riconosciuta impugnabilità del provvedimento ministeriale, il ripetersi, attraverso le proroghe, «monotono e immotivato di contestazioni consolidate, ancorate a episodi storici ormai datati», creerebbe ostacoli all'esplorazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

In terzo luogo, l'art. 41-bis sarebbe in contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto il relativo regime, comportando restrizioni influenti sul grado di libertà personale, si concretizzerebbe in un trattamento contrario al senso di umanità, e si opporrebbe al fine di rieducazione, poiché precluderebbe al detenuto la possibilità di fruire del trattamento rieducativo e la partecipazione alle attività culturali, ricreative e sportive finalizzate alla realizzazione della personalità e alla risocializzazione. Si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 27, primo (*rectius*: secondo) comma, della Costituzione, in quanto introduce la possibilità di applicazione del regime differenziato anche al solo imputato per taluno dei delitti di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

Infine il giudice *a quo* censura il carattere retroattivo dell'art. 41-bis, comma 2, che, applicato a detenuti per fatti anteriori alla sua entrata in vigore, realizzerebbe una violazione del divieto di retroattività delle pene di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in quanto il relativo provvedimento aggiungerebbe «pena a pena» e comunque restringerebbe ulteriormente «lo spazio vitale del detenuto».

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, e in subordine infondata, per le stesse ragioni fatte valere nell'atto di intervento, prodotto in copia, relativo alla questione sollevata con l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Firenze del 7 settembre 1995, ed iscritta al n. 904 del registro ordinanze del 1995. In esso si eccepiva anzitutto l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto veniva posta in discussione la costituzionalità dell'art. 41-bis nella interpretazione datane dalla Corte di cassazione, senza nessun riferimento al caso concreto che aveva dato origine al procedimento, riconducendosi le censure alla norma in sé e non in quanto applicabile al caso.

Nel merito si affermava poi la manifesta infondatezza della questione. Le restrizioni disposte in applicazione dell'art. 41-bis non comporterebbero di per sé violazione dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, essendo la stessa legge che, in linea generale, determina i casi e le situazioni in cui può farsi tale applicazione.

Sarebbe altresì da escludere una violazione degli artt. 3 e 27, secondo comma, Cost., in quanto la diversità delle situazioni giustifica il differente trattamento disposto, mentre l'applicazione della disposizione in esame non darebbe luogo di per sé a trattamenti contrari al senso di umanità né escluderebbe il fine rieducativo.

Infine, non sarebbe violato l'art. 113 della Costituzione poiché il principio costituzionale della divisione dei poteri, che non può essere stravolto dalla garanzia della tutela giurisdizionale, comporterebbe che l'autorità giudiziaria può disapplicare gli atti amministrativi illegittimi ma non può sostituirsi all'autorità amministrativa nel regolamento delle fattispecie concrete, come avverrebbe se si riconoscesse ad essa il potere di disapplicare il provvedimento che ha disposto, in concreto, specifiche misure a salvaguardia di esigenze di ordine e sicurezza.

3. — Nell'ambito di procedimenti concernenti la concessione della liberazione anticipata a favore di due detenuti sottoposti a regime differenziato in base all'art. 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario, il Tribunale di sorveglianza di Firenze, con due ordinanze conformi emesse il 6 giugno 1996, e pervenute a questa

Corte il 7 ottobre 1996 (r.o. nn. 1216 e 1217 del 1996), ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 41-*bis*, comma 2, nonché dell'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario, per contrasto con gli articoli 13, secondo comma, 3, primo comma, 27, terzo comma, e 113 della Costituzione.

Il Tribunale richiama precedenti ordinanze dello stesso giudicante, che avevano respinto le istanze dei medesimi detenuti volte alla concessione della liberazione anticipata, fondando tale provvedimento, anche in riferimento a contemporanee decisioni confermatrici dell'applicazione agli stessi detenuti del regime differenziato di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, sulla assenza di elementi che comprovassero la presa di distanza dei detenuti dalle organizzazioni criminali, e sulla constatazione che l'applicazione dell'art. 41-*bis* non consente l'acquisizione di dati sufficienti per formulare il giudizio di effettiva partecipazione all'opera di rieducazione, richiesto dall'art. 54 dell'ordinamento penitenziario per la concessione della liberazione anticipata. Tali ordinanze erano state annullate con rinvio dalla Corte di cassazione, la quale aveva negato che, ai fini della liberazione anticipata di un detenuto legato a organizzazioni criminali, fosse necessario richiedere la prova positiva di un suo distacco interiore da tali organizzazioni; e aveva affermato che la sottoposizione al regime differenziato dell'art. 41-*bis* non doveva di per sé impedire la considerazione della condotta del detenuto per valutare la sua partecipazione all'opera di rieducazione: accennando altresì alla eventualità della sottoposizione dell'art. 41-*bis* al controllo di legittimità costituzionale, ove la situazione fattuale non consentisse l'acquisizione di indicazioni sufficienti per la formulazione di tale giudizio proprio a causa della normativa applicata.

Il remittente rileva che nei confronti dei detenuti interessati erano intervenuti provvedimenti applicativi dell'art. 41-*bis* confermati in sede di reclamo, che avevano accertato i loro legami con organizzazioni criminali di indiscussa pericolosità, legami che, secondo esperienza, non sono allentati dallo stato di detenzione; e si interroga sul rapporto fra decisione in ordine alla legittimità del provvedimento di applicazione del regime differenziato e decisione sulla istanza di liberazione anticipata. Poiché quest'ultima presuppone l'accertamento della effettiva partecipazione all'opera di rieducazione, e non può basarsi sulla semplice regolarità della condotta in carcere del detenuto, e poiché d'altra parte lo speciale regime detentivo applicato in base all'art. 41-*bis* non consentirebbe l'acquisizione di dati sufficienti per la formulazione del giudizio di effettiva partecipazione all'opera di rieducazione, precludendo così la possibilità di ottenere la liberazione anticipata, non resterebbe, secondo il giudice *a quo* che provocare il controllo di costituzionalità sul medesimo art. 41-*bis*.

Ciò premesso, il giudice *a quo* richiama proprie precedenti ordinanze che sottoponevano a questa Corte vari profili di legittimità costituzionale relativi all'art. 41-*bis* e all'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario (si tratta delle questioni decise con la sentenza n. 351 del 1996), e, richiamando alcuni passi di una di esse, rileva che l'applicazione dell'art. 41-*bis* secondo la interpretazione offertane dall'amministrazione penitenziaria in una circolare del 21 aprile 1993, e come è confermato fattualmente nei casi specifici sottoposti all'esame del medesimo remittente, comporta la sospensione delle attività di osservazione e trattamento; perciò, definendosi la conoscenza dei detenuti interessati attraverso quello che viene chiamato il «pregiudizio interpretativo» del loro perdurante collegamento con un'organizzazione criminale dotata di stabilità e continuità, e mancando l'accertamento aggiornato della continuità e attualità di tale collegamento, non vi sarebbe una sede — in assenza di una scelta di collaborazione del soggetto alle investigazioni — nella quale possa manifestarsi il distacco dalla organizzazione criminale, così da permettere il giudizio positivo sulla partecipazione all'opera di rieducazione. Ma tale sospensione dell'attività di osservazione e trattamento, frutto, ad avviso del giudice, del convincimento che per siffatti detenuti l'esecuzione della pena deve avere sola funzione di contenimento il più possibile afflittivo, contrasterebbe con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che impone di attuare o quanto meno di proporre l'osservazione e il trattamento anche nei confronti dei soggetti gravemente compromessi con la criminalità, e di realizzare la conoscenza individualizzata di tali soggetti.

Il remittente prospetta pertanto nuovamente gli stessi profili di legittimità costituzionale già sollevati nelle citate precedenti ordinanze, osservando che è la concreta applicazione dell'art. 41-*bis* come articolata attraverso i decreti ministeriali, che sacrifica situazioni soggettive attive dei detenuti nonché il diritto alla osservazione e al trattamento penitenziario; ed è inoltre la esclusione del controllo giurisdizionale sul contenuto dei decreti, secondo quanto affermato dalla Corte di cassazione, che attribuisce all'amministrazione un potere indebito di incidere sulla normativa penitenziaria.

4. — È intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate, in quanto analoghe a quelle dichiarate infondate dalla Corte con la sentenza n. 351 del 1996.

Considerato in diritto

1. — I giudizi hanno ad oggetto questioni identiche o analoghe, e vanno perciò riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

2. — Le questioni sollevate riguardano l'art. 41-*bis*, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introdotto nell'ordinamento penitenziario con l'art. 19 del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, con efficacia limitata a tre anni, successivamente prorogata fino al 31 dicembre 1999 in forza della legge 16 febbraio 1995, n. 36. Tale disposizione — a tenore della quale, «quando ricorrano gravi motivi di ordine e di 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'articolo 4-*bis* [vale a dire, sostanzialmente, dei delitti connessi alla criminalità organizzata], l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla stessa legge di ordinamento penitenziario, che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza» — è ritenuta dai giudici remittenti in contrasto con gli articoli 3, 13, 24, 25, 27, secondo e terzo comma, e 113 della Costituzione.

Le ordinanze del Tribunale di sorveglianza di Firenze impugnano altresì l'art. 14-*ter* della stessa legge di ordinamento penitenziario, concernente il procedimento di reclamo avverso il provvedimento che dispone o proroga il regime di sorveglianza particolare previsto dall'art. 14-*bis* nella parte in cui, estendendosi detto procedimento di reclamo anche ai provvedimenti ministeriali di applicazione dell'art. 41-*bis*, comma 2, e unitamente allo stesso art. 41-*bis* non consentirebbe, nella interpretazione datane dalla Corte di cassazione, di esercitare il sindacato giurisdizionale sul contenuto delle singole misure restrittive con essi adottate, così comportando la violazione dei numerosi parametri costituzionali invocati.

3. — L'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, sollevata dall'Avvocatura dello Stato nei confronti della questione promossa dal Tribunale di sorveglianza di Napoli, non può essere accolta. È impugnata infatti, nel corso dei giudizi promossi con reclamo avverso un provvedimento ministeriale di applicazione del regime carcerario differenziato di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, proprio quest'ultima disposizione, che sta a fondamento dell'atto contro cui è volto il reclamo.

4. — Nel merito, le questioni non sono fondate nei sensi di seguito indicati.

L'art. 41-*bis*, comma 2, dell'ordinamento penitenziario, introdotto dal legislatore per apprestare uno strumento di intervento efficace di fronte a ben noti e pericolosi caratteri della criminalità organizzata, ha dato luogo sin dall'inizio a incertezze in sede applicativa, derivanti anche dalla sua formulazione.

Questa Corte ha più volte chiarito che esso non è costituzionalmente illegittimo, in quanto sia interpretato nei sensi dalla stessa Corte precisati (sentenze n. 349 e n. 410 del 1993, n. 351 del 1996; ord. n. 332 del 1994).

Le due ordinanze del Tribunale di sorveglianza di Firenze ripropongono, peraltro con un rinvio *per relationem* gli stessi profili e argomenti già prospettati nelle ordinanze che hanno dato luogo ai giudizi decisi con la sentenza n. 351 del 1996, successiva alla instaurazione dei presenti giudizi: in proposito si può dunque richiamare integralmente quanto chiarito in detta sentenza, nonché in quelle precedenti già citate.

In particolare, questa Corte ha ribadito la piena sindacabilità, ad opera del giudice ordinario, e precisamente del Tribunale di sorveglianza adito col reclamo di cui all'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario, dei provvedimenti ministeriali di applicazione dell'art. 41-*bis*, comma 2, sia sotto il profilo dell'esistenza dei presupposti per tale applicazione e della congruità della relativa motivazione, sia sotto il profilo del rispetto — nel contenuto delle misure restrittive disposte — dei limiti del potere ministeriale: tanto quelli «esterni», collegati cioè al divieto di incidere sul residuo di libertà personale spettante al detenuto, e dunque pure sugli aspetti dell'esecuzione che toccano, anche indirettamente, la qualità o la quantità della pena detentiva da scontare o i presupposti per l'applicazione delle misure così dette extramurali, quanto quelli «interni», discendenti dal necessario collegamento funzionale fra le restrizioni concretamente disposte e le finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza cui devono essere rivolti i provvedimenti applicativi del regime differenziato, nonché dal divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e dall'obbligo di non vanificare la finalità rieducativa della pena.

Così interpretate le disposizioni impugnite, si rivela evidentemente non fondata la censura di violazione dell'art. 113 della Costituzione, poiché nessun limite è frapposto al sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti dell'amministrazione.

Parimenti, la riaffermazione degli accennati limiti «esterni» ed «interni» al potere ministeriale consente di superare altresì le censure di violazione dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, poiché le misure adottate non possono consistere in restrizioni della libertà personale ulteriori rispetto a quelle che già sono insite nello stato di detenzione, e dunque esulanti dalla competenza dell'amministrazione penitenziaria in ordine alla esecuzione della pena; dell'art. 3, primo comma, Cost., poiché il regime differenziato non può constare di misure diverse da quelle riconducibili con rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale; dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, poiché le misure disposte non possono comunque violare il divieto di trattamenti contrari al senso d'umanità né vanificare la finalità rieducativa della pena.

5. — Le stesse ordinanze del Tribunale di sorveglianza di Firenze, e per altro verso l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Napoli, prospettano, più che profili nuovi, particolari aspetti o conseguenze, ad avviso dei remittenti contrastanti con la Costituzione, della norma in esame e del regime che in forza di essa si viene ad instaurare nei confronti dei detenuti che sono oggetto dei provvedimenti ministeriali.

Ma quelli denunciati sono a loro volta null'altro che aspetti collegati ad una interpretazione della norma diversa da quella, conforme alla Costituzione, affermata da questa Corte, o ad una cattiva applicazione del sistema normativo, ricostruito in aderenza ai principi costituzionali.

Ciò è a dirsi, in primo luogo, della censura, mossa dal Tribunale di sorveglianza di Napoli, secondo cui l'art. 41-bis, comma 2, condurrebbe a configurare, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, una categoria di detenuti, «predeterminati per dettato normativo», sottoposti ad un regime detentivo diverso da quello ordinario.

Vero è che la lettera della disposizione normativa, col riferimento a generici «motivi» ed «esigenze» di ordine e di sicurezza pubblica, parrebbe consentire, in relazione al solo titolo del reato, l'applicazione di un regime derogatorio indeterminato e dunque non vincolato a specifici contenuti né a specifiche finalità congruamente perseguibili nei limiti delle competenze attribuite all'amministrazione carceraria.

Ma questa Corte ha già chiarito come sia possibile, e sia doverosa proprio in forza del vincolo costituzionale, una diversa e più restrittiva interpretazione della norma (sentenze n. 349 del 1993 e n. 351 del 1996), la quale è volta a far fronte a specifiche esigenze di ordine e sicurezza, essenzialmente discendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi — come l'esperienza dimostra — attraverso l'utilizzo delle opportunità di contatti che l'ordinario regime carcerario consente e in certa misura favorisce (come quando si indica l'obiettivo del reinserimento sociale dei detenuti «anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno»: art. 1, sesto comma, dell'ordinamento penitenziario).

In particolare, si è chiarito che i provvedimenti applicativi dell'art. 41-bis, comma 2, devono, in primo luogo, essere concretamente giustificati in relazione alle predette esigenze di ordine e sicurezza.

Di conseguenza, da un lato, il regime differenziato si fonda non già astrattamente sul titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione, ma sull'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti di reato concretamente contestati costituiscono solo una logica premessa; dall'altro lato, le restrizioni apporate rispetto all'ordinario regime carcerario non possono essere liberamente determinate, ma possono essere — sempre nel limite del divieto di incidenza sulla qualità e quantità della pena e di trattamenti contrari al senso di umanità — solo quelle congrue rispetto alle predette specifiche finalità di ordine e di sicurezza; e anche di tale congruità al fine è garanzia *ex post* il controllo giurisdizionale attivabile sui provvedimenti ministeriali.

Non vi è dunque una categoria di detenuti, individuati *a priori* in base al titolo di reato, sottoposti ad un regime differenziato: ma solo singoli detenuti, condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata, che l'amministrazione ritenga, motivatamente e sotto il controllo dei Tribunali di sorveglianza, in grado di partecipare, attraverso i loro collegamenti interni ed esterni, alle organizzazioni criminali e alle loro attività, e che per questa ragione sottopone — sempre motivatamente e col controllo giurisdizionale — a quelle sole restrizioni che siano concretamente idonee a prevenire tale pericolo, attraverso la soppressione o la riduzione delle opportunità che in tal senso discenderebbero dall'applicazione del normale regime penitenziario.

6. — Alla luce di questa interpretazione della norma, anche gli ulteriori profili di censura mossi dal Tribunale di sorveglianza di Napoli non sono fondati.

La mancanza, nell'art. 41-bis di indicazioni in ordine alla durata temporale delle restrizioni non significa che limiti temporali non debbano essere posti (come in effetti lo sono) dai provvedimenti ministeriali di applicazione.

E poiché — come questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 349 del 1993) — ogni provvedimento deve essere adeguatamente motivato, anche ogni provvedimento di proroga delle misure dovrà recare una autonoma congrua

motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime mirano a prevenire: non possono ammettersi semplici proroghe immotivate del regime differenziato, né motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte. Il che vale anche a far venir meno la censura di violazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

7. — Quanto poi all'asserito contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che deriverebbe dalla possibilità che, con i provvedimenti applicativi dell'art. 41-bis, comma 2, si concreti un trattamento contrario al senso di umanità o tale da precludere al detenuto la fruizione di opportunità rieducative, basta richiamare quanto già affermato da questa Corte nel delineare l'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata: essa deve intendersi nel senso che è vietato adottare misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena (sentenze n. 351 del 1996; n. 349 del 1993).

In particolare, va ribadito che — come del resto ha di recente riconosciuto la stessa amministrazione penitenziaria, modificando precedenti posizioni (cfr. la circolare del 7 febbraio 1997, prot. n. 531938-1.1.41-bis/7975, dettata a seguito della sentenza di questa Corte n. 351 del 1996; nonché le premesse del decreto del Ministro di grazia e giustizia 4 febbraio 1997) — l'applicazione del regime differenziato ex art. 41-bis, comma 2, non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'art. 13 dell'ordinamento penitenziario, né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste dall'art. 27 dello stesso ordinamento, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L'applicazione dell'art. 41-bis non può dunque equivalere, contrariamente a quanto ritiene il Tribunale di sorveglianza di Napoli, a riconoscere una categoria di detenuti che «sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione».

8. — Le precisazioni interpretative offerte consentono, infine, di superare le censure, secondo cui l'art. 41-bis contrasterebbe da un lato con l'art. 27, secondo comma, della Costituzione, in quanto consentirebbe di assoggettare alle misure restrittive il detenuto anche solo imputato dei delitti di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, in violazione del principio di presunzione di non colpevolezza; dall'altro lato con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in quanto consentirebbe di aggravare il trattamento punitivo anche per reati commessi prima della sua entrata in vigore.

Quanto al primo aspetto, non può invocarsi la presunzione di non colpevolezza per impedire l'applicazione di misure che non hanno e non possono avere natura e contenuto di anticipazione della sanzione penale, bensì solo di cautela in relazione a pericoli attuali per l'ordine e la sicurezza, collegati in concreto alla detenzione di determinati condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata.

Parimenti, quanto al secondo aspetto, il principio di irretroattività non si può estendere a provvedimenti che non incidono e non possono incidere sulla qualità e quantità della pena, ma solo sulle modalità di esecuzione della pena o della misura detentiva, nell'ambito delle regole e degli istituti che appartengono alla competenza dell'amministrazione penitenziaria.

9. — Il Tribunale di sorveglianza di Firenze, a sua volta, pone il problema della conciliabilità del regime differenziato ex art. 41-bis, comma 2, con la valutazione da effettuare, ai fini della concessione della liberazione anticipata, sulla effettiva partecipazione del detenuto all'opera di rieducazione, come richiesto dall'art. 54, comma 1, dell'ordinamento penitenziario. Secondo il remittente, poiché tale valutazione non potrebbe fondarsi solo sulla regolarità della condotta in carcere del detenuto, e poiché d'altra parte l'applicazione dell'art. 41-bis comporterebbe la sospensione di ogni attività di osservazione e trattamento, e non consentirebbe dunque di acquisire dati sufficienti per la formulazione della valutazione medesima, si dovrebbe ritenere costituzionalmente illegittimo lo stesso art. 41-bis comma 2.

Questa Corte ha però già chiarito che i provvedimenti ministeriali applicativi dell'art. 41-bis non solo non possono incidere sulle misure che comportano un distacco dal carcere, come la liberazione anticipata (cfr. sent. n. 349 del 1993), la cui concessione ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario non è, del resto, sottoposta alle condizioni alle quali tale norma subordina invece l'adozione delle altre «misure alternative alla detenzione»; ma nemmeno possono precludere l'adempimento «delle condizioni cui la legge subordina la concessione di detti benefici» (sent. n. 351 del 1996). Ciò comporta fra l'altro il divieto di misure che escludano l'attività di osservazione e di trattamento individualizzato, nonché l'offerta di strumenti ed opportunità di

risocializzazione — fra cui le attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere di cui all'art. 27 dell'ordinamento penitenziario —, e più in generale di misure che escludano l'opera di rieducazione, la partecipazione alla quale è il presupposto normativo per la concessione della liberazione anticipata. Onde non può in nessun modo intendersi l'art. 41-bis, comma 2, nel senso che esso presupponga o consenta di attribuire — come si esprime il giudice *a quo* — al «rapporto penitenziario» il carattere di «sede di ulteriore penalizzazione» nei confronti di chi apparteneva alla criminalità organizzata, o alla esecuzione della pena, nei confronti dei detenuti considerati, la «sola funzione di contenimento e di un contenimento il più possibile afflittivo».

È evidente peraltro che il giudizio sulla partecipazione all'opera di rieducazione non può che essere formulato sulla base della risposta alle opportunità di risocializzazione concretamente offerte al detenuto nel corso del trattamento, poche o tante che siano, e in definitiva sulla base della condotta del detenuto nel corso del trattamento così come concretamente realizzato, in conformità del resto a quanto prevede l'art. 94, secondo comma, del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431): non potendosi richiedere la partecipazione a un'opera rieducativa che non venga di fatto intrapresa, né far gravare sul detenuto le conseguenze della mancata offerta, in concreto, di strumenti di risocializzazione.

In sostanza, le difficoltà e gli inconvenienti lamentati dal Tribunale di sorveglianza di Firenze appaiono addebitabili ad una erronea o cattiva applicazione del sistema normativo, e non alle conseguenze inevitabili dell'applicazione della norma denunciata, che può e deve essere interpretata, come chiarito da questa Corte, in conformità alle esigenze costituzionali. D'altra parte, i dubbi che il giudice remittente solleva circa l'influenza che l'accertata esistenza di vincoli associativi con organizzazioni criminali dotate di continuità e stabilità può avere sulla valutazione della effettiva partecipazione del detenuto all'opera di rieducazione, nonché circa il rapporto che in concreto si possa instaurare fra decisioni giudiziali adottate in sede di reclamo contro i provvedimenti applicativi del regime differenziato, e decisioni adottate in sede di giudizio sulla concessione della liberazione anticipata, attengono ancora una volta al piano dei fatti, e della corretta interpretazione e applicazione del sistema normativo, piuttosto che a quello della legittimità costituzionale delle norme denunciate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis comma 2, e dell'art. 14-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 25, 27, secondo e terzo comma, e 113 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 377

Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pena - Divieto di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale al condannato a pena detentiva derivante da conversione della pena sostitutiva della semidetenzione o della libertà controllata - Persone tossicodipendenti o alcool dipendenti che proseguono o intraprendano attività terapeutica su programma concordato tra il condannato e l'organismo a ciò deputato - Inesattezza delle premesse interpretative da cui muove il giudice rimettente - Differenziazione degli istituti posti a raffronto - Non applicabilità del divieto in questione all'affidamento in prova «terapeutico» - Non fondatezza.

(Legge 24 novembre 1981, n. 681, art. 67, in relazione agli artt. 47-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni nonché all'art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

(Cost., art. 32).

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 67 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza emessa il 14 novembre 1996 dal pretore di Pescara, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1997.

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

Udito nella camera di consiglio del 1º ottobre 1997 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento per incidente di esecuzione, instaurato avverso un provvedimento del pubblico ministero, con il quale veniva rigettata l'istanza di un condannato tossicodipendente, volta ad ottenere, previo ordine di scarcerazione, l'affidamento in prova al servizio sociale per lo svolgimento di un programma terapeutico, previsto dall'art. 94 del testo unico delle leggi in materia di stupefacenti, approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, il pretore di Pescara, con ordinanza emessa il 14 novembre 1996, pervenuta a questa Corte il 22 gennaio 1997, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, dell'art. 67 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), «in relazione alla inapplicabilità delle misure previste» dall'art. 47-bis dell'ordinamento penitenziario «e correlate all'art. 94» del testo unico delle leggi sugli stupefacenti approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Detto art. 67 dispone che l'affidamento in prova al servizio sociale e l'ammissione al regime di semilibertà sono esclusi per il condannato in espiatione di pena detentiva derivante da conversione delle pene sostitutive della semidetenzione o della libertà controllata, disposta, ai sensi dell'art. 66 della stessa legge, nel caso di violazione di «anche solo una delle prescrizioni» inerenti a queste ultime. A loro volta l'art. 47-bis dell'ordinamento penitenziario e l'art. 94

del testo unico sugli stupefacenti disciplinano l'affidamento in prova al servizio sociale «in casi particolari», vale a dire nel caso di persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero o che ad esso intenda sottoporsi.

Il pretore osserva che la determinazione del pubblico ministero, di rigetto dell'istanza di «sospensione dell'esecuzione della pena», fondata sulla circostanza che analoga istanza era stata in precedenza dichiarata inammissibile dal presidente del tribunale di sorveglianza con riferimento al divieto di cui all'art. 67 della legge n. 689 del 1981, ritenuto applicabile anche al particolare caso di affidamento in prova di cui è giudizio, appare conforme a legge là dove ritiene che lo stesso pubblico ministero sia chiamato a verificare la rispondenza dell'istanza «allo schema delineato dalla fattispecie astratta».

Ad avviso del giudice *a quo*, tuttavia, il divieto di concedere l'affidamento in prova al condannato la cui pena derivi da conversione di pena sostitutiva, a seguito della violazione di una prescrizione inerente al regime di quest'ultima, contrasta con la finalità di recupero e cura propria del particolare istituto dell'affidamento in prova del tossicodipendente o alcooldipendente, la cui concessione prevede il controllo del tribunale di sorveglianza sulla serietà del programma terapeutico e non sulla pericolosità e sulla condotta anteatta del condannato, com'è invece per l'affidamento in prova previsto in via generale dall'art. 47 dell'ordinamento penitenziario. Il divieto in questione non si giustificerebbe per il tossicodipendente, il cui precedente comportamento incostante deriverebbe proprio dallo stato patologico in cui versa, e per uscire dal quale egli chiede di sottoporsi a un programma terapeutico.

Richiamando la motivazione dell'ordinanza n. 397 (*recte*: n. 367) del 1995 di questa Corte, in cui si sottolinea la peculiarità dell'affidamento in questione, che privilegia la scelta terapeutica rispetto ad ogni altro trattamento risocializzante, nella prospettiva del superamento dello stato di tossicodipendenza, il remittente afferma che la preclusione, derivante automaticamente da una precedente condotta in violazione di prescrizioni inerenti alla esecuzione della pena sostitutiva, contrasterebbe con la finalità di tutela e recupero della salute, alla quale solo è volto l'art. 47-*bis* dell'ordinamento penitenziario, e dunque con l'art. 32 della Costituzione.

Il giudice *a quo* conclude osservando che la rilevanza della questione sussiste in quanto con l'eventuale pronuncia di accoglimento verrebbe meno il fondamento dell'impugnato provvedimento del pubblico ministero.

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Avvocatura erariale sostiene che esiste una differenza di fondo fra la situazione presa in considerazione dall'ordinanza n. 367 del 1995, in cui la censura di costituzionalità esaminata riguardava l'automatismo della scarcerazione nel caso in cui sia chiesto l'affidamento in prova del tossicodipendente, e la situazione presa in esame dal giudice *a quo*, in cui la denunciata preclusione alla concessione dell'affidamento consegue «ad una già avvenuta violazione delle prescrizioni inerenti alle misure sostitutive da parte del soggetto il quale è venuto in tal modo a dimostrare la propria inidoneità nei confronti del beneficio delle misure stesse». Nella disciplina in questione il bilanciamento fra i confliggenti interessi, quello al recupero del tossicodipendente e «quello ad una efficace dissuasione idonea a garantire il rispetto delle prescrizioni cui sono subordinati gli istituti in esame», apparirebbe, secondo l'Avvocatura, garantito in maniera da sottrarsi a censure di irragionevolezza.

Con riferimento all'art. 32 della Costituzione, l'Avvocatura afferma che «nelle finalità proprie delle prescrizioni impartite nel caso di affidamento in prova, in particolare nei casi di affidamento di soggetti tossicodipendenti», rientrano anche quelle di tutela della salute del soggetto «proprio al fine di garantire l'osservanza del programma di recupero»; onde la disposizione censurata, volta ad assicurare l'affidabilità del soggetto, può ritenersi anch'essa concorrere alla realizzazione delle finalità dello stesso art. 32 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. — La questione sollevata ha ad oggetto l'art. 67 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che dispone il divieto di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale (oltre che della semilibertà) al condannato a pena detentiva derivante da conversione della pena sostitutiva della semidetenzione o della libertà controllata, disposta, ai sensi dell'art. 66, primo comma, della stessa legge, a seguito della violazione di «anche solo una delle prescrizioni» inerenti all'esecuzione delle predette pene sostitutive: ma investe tale disposizione nella sola parte in cui si applica — secondo l'interpretazione fatta propria dal giudice *a quo* — al particolare affidamento in prova al servizio sociale di persona tossicodipendente o alcooldipendente, al fine di proseguire o intraprendere l'attività terapeutica sulla base di un programma concordato tra lo stesso condannato e un

organismo a ciò deputato, affidamento previsto già dall'art. 47-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e, oggi, dall'art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Va puntualizzato, con riferimento alle argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, che le prescrizioni, la cui violazione dà luogo alla conversione della pena sostitutiva, non sono quelle inerenti all'affidamento in prova, ma quelle inerenti all'esecuzione della pena sostitutiva della semidetenzione o della libertà controllata.

Secondo il giudice *a quo* il divieto di cui all'art. 67 della legge n. 689 del 1981, in quanto applicabile al particolare affidamento in prova del tossicodipendente o alcooldipendente, contrasterebbe con l'art. 32 della Costituzione, in quanto confliggerebbe con la finalità di tutela e recupero della salute che caratterizzerebbe questo istituto.

2. — Va precisato preliminarmente che delle due ricordate disposizioni che disciplinano l'affidamento in prova «in casi particolari», è da ritenere oggi in vigore solo l'art. 94 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, che ha sostituito l'art. 47-bis dell'ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975 e successive modificazioni. Infatti l'art. 47-bis originariamente inserito nella legge di ordinamento penitenziario dal decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 1985, n. 297, e successivamente sostituito dall'art. 12 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, è stato in seguito inserito nel testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, previo coordinamento con le disposizioni della legge 26 giugno 1990, n. 162: testo unico di valore legislativo, emanato in base alla delega contenuta nell'art. 37 della stessa legge n. 162 del 1990 (che contemplava espressamente, fra le disposizioni da coordinare, anche quelle di cui al decreto-legge n. 144 del 1985), e quindi idoneo a novare la fonte delle disposizioni in esso incluse. E in effetti il testo dell'art. 94 citato, pur riprendendo sostanzialmente quello del previgente art. 47-bis dell'ordinamento penitenziario, vi ha apportato modifiche di coordinamento.

3. — La questione non è fondata, in quanto non è esatta la premessa interpretativa da cui muove il giudice remittente, secondo la quale il divieto di concessione dell'affidamento in prova al condannato in espiazione di pena detentiva derivante da conversione di pena sostitutiva, disposta per violazione delle relative prescrizioni, sarebbe applicabile anche all'affidamento in prova «in casi particolari» per il proseguimento o l'avvio di un programma di recupero del tossicodipendente o dell'alcooldipendente.

L'art. 67 della legge n. 689 del 1981 fu dettato, prima che il legislatore configurasse tale particolare ipotesi di affidamento in prova «terapeutico», avendo riguardo solo, oltre che al regime di semilibertà, all'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale previsto in via generale dall'art. 47 dell'ordinamento penitenziario. Quest'ultimo rappresenta una misura alternativa alla detenzione, prevista nel caso di pena da scontare non superiore a tre anni, intesa a contribuire alla rieducazione del reo, assicurando contemporaneamente la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati, e avente un contenuto sostanzialmente non molto dissimile da quello di una delle pene sostitutive previste dal capo III della legge n. 689 del 1981, vale a dire della libertà controllata (anzi, nel caso di condannato minorenne, la libertà controllata è eseguita con le modalità proprie dell'affidamento in prova al servizio sociale: cfr. art. 75, secondo comma, della stessa legge n. 689 del 1981). Si comprende perciò come il legislatore abbia ritenuto che la violazione delle prescrizioni relative alla pena sostitutiva, cui consegue la conversione nella pena detentiva sostituita, dia luogo ad una sorta di presunzione di inadeguatezza delle misure alternative alla detenzione rispetto alle finalità preventive e rieducative, e non sia quindi compatibile con una espiazione della pena convertita attraverso le modalità proprie dell'affidamento in prova o della semilibertà (cfr. sentenza n. 109 del 1997).

L'affidamento in prova «in casi particolari», invece, pur inserendosi come *species* nel *genus* dell'affidamento in prova già previsto dall'ordinamento penitenziario, rappresenta una «risposta (...) differenziata dell'ordinamento penale» conformata alla (e giustificata dalla) «singolarità della situazione dei suoi destinatari», vale a dire le persone tossicodipendenti o alcooldipendenti (ordinanza n. 367 del 1995). Esso quindi, pur non essendo del tutto estraneo alla logica generale dell'affidamento in prova, quella cioè di perseguire la risocializzazione del condannato attraverso regimi diversi da quello carcerario, si fonda su presupposti e persegue finalità nettamente differenziati.

Quanto ai presupposti — a parte il più ampio limite della pena da scontare —, sono fondamentali l'accertato stato di tossicodipendenza o di alcooldipendenza, e la ritenuta idoneità del programma ai fini del recupero del condannato, programma alla garanzia della cui esecuzione sono volte, fra l'altro, le specifiche prescrizioni da impartire e i relativi controlli (art. 94, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990): tanto

che taluno ha potuto parlare di un vero e proprio obbligo di concessione dell'affidamento, in presenza di detti presupposti. Ma anche se si ritenesse, come è stato talvolta affermato in giurisprudenza, che la concessione della misura presupponga pur sempre un giudizio prognostico positivo sulla possibilità che la misura «contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati» (art. 47, comma 2, della legge n. 354 del 1975), resterebbe pur sempre ben differenziato il complesso dei presupposti dei due istituti, e in particolare resterebbe la presunzione, da cui muove il legislatore, secondo cui nel caso del tossicodipendente la prima e fondamentale azione di risocializzazione da perseguire è la cura dello stato di tossicodipendenza, attraverso programmi che non potrebbero essere eseguiti se proseguisse o iniziasse la detenzione in carcere.

Quanto alle finalità, come si è detto, fermo il generico scopo rieducativo, l'affidamento in casi particolari persegue specificamente la finalità di recupero rispetto alla tossicodipendenza o alla alcooldipendenza.

Stante la differenza fra i due istituti, non può ritenersi che ogni norma la quale si riferisca all'affidamento in prova, e in particolare che il riferimento fatto a suo tempo dall'art. 67 della legge del 1981 all'affidamento in prova, disponendo il divieto della sua concessione nel caso di pena derivante da conversione, si estenda automaticamente alla diversa ipotesi dell'affidamento in prova del tossicodipendente o dell'alcooldipendente, successivamente introdotta dal legislatore.

Dal punto di vista testuale, del resto, l'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, là dove, al sesto comma, contiene una clausola di rinvio «per quanto non diversamente stabilito», si riferisce non già genericamente ad ogni altra norma in materia di affidamento in prova, ma solo alla «disciplina prevista dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificata dalla legge 10 giugno 1986, n. 663» (come, parimenti, si riferiva alla «disciplina prevista dalla presente legge» l'art. 47-*bis* della legge n. 354 del 1975): di tale disciplina non fa parte la previsione dello speciale divieto di cui all'art. 67 della legge n. 689 del 1981.

4. — Vi è poi una ragione più specifica che persuade della inapplicabilità del divieto in questione all'affidamento «terapeutico».

La *ratio* del divieto sancito dall'art. 67 della legge n. 689 del 1981 risiede, come si è detto, nella presunzione legislativa che chi abbia violato le prescrizioni di un regime totalmente o parzialmente extracarcerario, nell'ambito dell'esecuzione della pena sostitutiva, si dimostri inidoneo ad un trattamento alternativo — quello dell'affidamento in prova «generale» — che ha un contenuto in qualche modo analogo, e suppone l'adesione del soggetto all'*iter* di risocializzazione propostogli; oltre che nel rafforzamento, attraverso la minaccia di una pena da scontare ineludibilmente in carcere, dell'efficacia deterrente della norma sulla conversione obbligatoria della pena sostitutiva in quella sostituita, nel caso di violazione delle relative prescrizioni (art. 66 della legge n. 689 del 1981). È insomma come se il legislatore avesse ritenuto che la violazione delle prescrizioni inerenti alla esecuzione della pena sostitutiva comprovasse già l'esito negativo di una «prova», al quale, non irragionevolmente, si è fatto conseguire il divieto di una «seconda» prova.

Ora, nel caso dell'affidamento «terapeutico» di persona tossicodipendente o alcooldipendente, da un lato, la *ratio* legislativa è nel senso di una preminenza data dalla norma all'intento di cura dello stato di dipendenza, donde l'essenzialità del programma di recupero come contenuto della misura: intento che mal si presta ad essere paralizzato dall'esito negativo di una «prova» di tutt'altro genere, in nulla «mirata» sul medesimo stato di dipendenza, qual è, in sostanza, l'applicazione della pena sostitutiva della semidetenzione o della libertà controllata. Dall'altro lato, soprattutto, il legislatore ha compiuto una autonoma valutazione dei limiti di ripetibilità di questa particolare «prova», sancendo il divieto di disporre questa forma di affidamento «più di due volte» (art. 94, comma 5, del testo unico sugli stupefacenti; e già prima art. 47-*bis*, comma 7, dell'ordinamento penitenziario). Con questa autonoma valutazione, intesa a bilanciare la preminenza dello scopo terapeutico con la constatazione eventuale della inidoneità della prova a conseguire l'effetto di risocializzazione perseguito, mal si concilia un rigido divieto, quale quello che conseguirebbe all'applicazione dell'art. 67 della legge n. 689 del 1981, di concedere anche una sola volta l'affidamento «speciale», in conseguenza (automatica) dell'esito negativo di una «prova» affatto diversa ed estranea al percorso terapeutico che caratterizza l'istituto in questione.

5. — In definitiva, una considerazione complessiva del sistema normativo e della *ratio* degli istituti coinvolti, prima ancora dell'esame dei profili di costituzionalità prospettati dal remittente, conduce a concludere per la non applicabilità del divieto in questione all'affidamento in prova «terapeutico» di cui all'art. 94 del testo unico delle leggi sugli stupefacenti. Non ha pertanto ragion d'essere la questione di legittimità costituzionale sollevata sul presupposto dell'opposta interpretazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in relazione agli artt. 47-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), e successive modificazioni, nonché all'art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevata, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, dal pretore di Pescara con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C1387

N. 378

Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - G.i.p. - Richiesta di giudizio abbreviato dopo l'emissione del decreto di giudizio immediato - Esclusione della possibilità di procedere nel corso del giudizio abbreviato a contestazioni suppletive - Impedimento per il giudice di accogliere la richiesta di giudizio abbreviato per non essere il processo definibile «allo stato degli atti» - Impossibilità di determinazione della pena da irrogare - Iniziativa dell'azione penale spettante esclusivamente al p.m. - Discrezionalità legislativa - Divieto non influente sui presupposti di ammissibilità del giudizio abbreviato e sulle relative valutazioni del giudice in ordine alla possibilità di definire il processo «allo stato degli atti» - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 81/1991, 23 e 92 del 1992, 305/1993 e ordinanze nn. 482/1992 e 276/1995) - Erroneità dei presupposti da parte del giudice rimettente - Non fondatezza.

(C.P.P., artt. 458, secondo comma e 441, primo comma).

(Cost., art. 3).

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, prof. Annibale MARINI; ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 458, comma 2 e 441, comma 1, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 4 marzo 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nel procedimento penale a carico di Sinesi Fausto, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 1997 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento penale a carico di un imputato del reato di ricettazione, il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano, su richiesta del pubblico ministero, disponeva procedersi a giudizio immediato. Successivamente l'imputato formulava, a norma dell'art. 458 del codice di procedura penale, richiesta di giudizio abbreviato, cui il pubblico ministero aderiva. Attesa l'incompatibilità del giudice che aveva emesso decreto di giudizio immediato, gli atti del processo venivano trasmessi, per le valutazioni e le determinazioni di cui al comma 2 dell'art. 458 cod. proc. pen., ad altro giudice per le indagini preliminari.

Con ordinanza del 4 marzo 1997 (r.o. n. 233 del 1997) il giudice chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di giudizio abbreviato ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 458, comma 2, e 441, comma 1, cod. proc. pen. «nella parte in cui non prevede che il giudice possa accogliere la richiesta di giudizio abbreviato anche nell'ipotesi in cui debba procedersi a norma dell'art. 423 c.p.p. a modificazione dell'imputazione contestata con la richiesta di giudizio immediato e con il successivo corrispondente decreto emesso dal giudice per le indagini preliminari».

Premette il rimettente che dagli atti trasmessi dal pubblico ministero (e, in particolare, dal verbale di arresto in flagranza, dalle dichiarazioni rese dalla persona offesa e dall'arrestato in sede di convalida) si ricavano elementi idonei a far ritenere a carico dell'imputato la sussistenza di un altro reato (ricettazione), oltre quello di estorsione contestato nella richiesta e nel decreto di giudizio immediato, nonché della circostanza aggravante di cui all'art. 61 n. 2 cod. pen., evenienze rientranti entrambe nella previsione dell'art. 423 cod. proc. pen. che disciplina le modalità di modifica dell'imputazione nell'udienza preliminare.

Ad avviso del giudice *a quo* l'esplicita esclusione, ai sensi dell'art. 441 cod. proc. pen., della applicabilità nel giudizio abbreviato dell'art. 423 cod. proc. pen. «va interpretata anche come l'impossibilità di definire il processo "allo stato degli atti", come richiesto dall'art. 440, comma 1, c.p.p., tutte le volte in cui il giudice ravvisi negli atti trasmessi dal p.m. la sussistenza di elementi che impongono modificazioni dell'imputazione o contestazioni suppletive a norma dell'art. 423 c.p.p.», con la conseguenza che il giudice dovrebbe in tale eventualità rigettare la richiesta di giudizio abbreviato, pur essendo libero di dare al fatto una qualificazione giuridica diversa o di apportare «modificazioni non aggravatrici della posizione dell'imputato». Il rigetto del resto si imporrebbe, secondo il rimettente, anche per l'impossibilità di determinare la pena ai sensi dell'art. 133 cod. pen. a causa della contestazione solo parziale degli addebiti.

Di qui il preteso contrasto di tale disciplina con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di uguaglianza, dal momento che l'accesso al giudizio abbreviato da parte dell'imputato rimarrebbe condizionato da scelte effettuate dall'organo della pubblica accusa, dando luogo a palesi disparità di trattamento: «è sufficiente infatti che il p.m. ometta o semplicemente si dimentichi di procedere con la richiesta di giudizio immediato alla contestazione di una circostanza aggravante o di un reato concorrente, risultanti dagli atti, per far sì che, una volta emesso il decreto di giudizio immediato in totale aderenza alla richiesta, l'imputato si veda precluso, in applicazione alle norme vigenti ma in modo del tutto ingiustificato e irragionevole, l'accesso al giudizio abbreviato».

Con riguardo alla individuazione delle norme di sospetta incostituzionalità, il rimettente osserva, infine, che esse vanno rinvenute nell'art. 458, comma 2, e nell'art. 441, comma 1, cod. proc. pen., in quanto è solo nell'ipotesi in cui la richiesta di giudizio abbreviato venga formulata in seguito a richiesta di giudizio immediato che il giudice per le indagini preliminari sarebbe costretto, nelle circostanze indicate nell'art. 423 cod. proc. pen., a rigettare con le conseguenze già descritte l'istanza di rito premiale avanzata dall'imputato. È ben vero, infatti, si rileva nell'ordinanza, che l'art. 441, comma 1, cod. proc. pen., esclude l'applicabilità dell'art. 423 cod. proc. pen. anche nel diverso caso in cui la richiesta di giudizio abbreviato venga formulata prima dell'udienza preliminare a norma dell'art. 439, comma 1, cod. proc. pen., sicché il giudice, «a fronte di identica situazione di fatto», dovrebbe certamente rigettare la richiesta dell'imputato; tuttavia, si fa osservare, in tal caso il giudice «nel prosieguo dell'udienza preliminare, una volta effettuata la contestazione suppletiva a norma dell'art. 423» potrebbe accogliere l'eventuale nuova richiesta di giudizio abbreviato, comunque proponibile sino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli artt. 421 e 422 cod. proc. pen.

2. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza.

Considerato in diritto

1. — Il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano, chiamato a decidere sulla richiesta di giudizio abbreviato dopo che era stato emesso il decreto di giudizio immediato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 458, comma 2, e 441, comma 1, del codice di procedura penale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui tali norme, escludendo la possibilità di procedere nel corso del giudizio abbreviato a contestazioni suppletive (nella specie, un reato concorrente e una circostanza aggravante), impedirebbero al giudice di accogliere la richiesta di giudizio abbreviato per non essere il processo definibile allo stato degli atti. In particolare, secondo il giudice rimettente, la non definibilità del processo allo stato degli atti deriverebbe dall'impossibilità di determinare correttamente l'eventuale pena da irrogare, sia perché non si potrebbe tenere conto dell'aumento derivante dalla circostanza aggravante, sia perché l'omessa contestazione del reato concorrente limiterebbe la valutazione della capacità a delinquere dell'imputato.

Premesso che l'art. 441, comma 1, cod. proc. pen., mediante l'espressa esclusione dell'applicabilità dell'art. 423 dello stesso codice, non consente che si possa procedere a contestazioni suppletive anche nel giudizio abbreviato «tipico» (quello, cioè, richiesto prima o nel corso dell'udienza preliminare), ad avviso del giudice rimettente la censura di illegittimità costituzionale riguarderebbe solo l'ipotesi in cui la richiesta di giudizio abbreviato venga presentata, a norma dell'art. 458, comma 1, cod. proc. pen., a seguito della notificazione del decreto di giudizio immediato. Solo in questo caso, infatti, il giudice si troverebbe costretto a respingere definitivamente la richiesta di giudizio abbreviato a causa dell'omessa contestazione del reato concorrente o della circostanza aggravante, mentre se la medesima situazione si verifica nel corso dell'udienza preliminare non sarebbe esclusa la possibilità, una volta respinta la richiesta di giudizio abbreviato, che il pubblico ministero proceda, a norma dell'art. 423 cod. proc. pen., alle contestazioni suppletive, dando così al giudice l'opportunità di accogliere una eventuale nuova richiesta di giudizio abbreviato, proponibile, ex art. 439, comma 2, cod. proc. pen., sino a che non siano state formulate le conclusioni delle parti.

Sulla base di questa ricostruzione dei rapporti tra giudizio abbreviato e contestazioni suppletive, il giudice rimettente ritiene che, nel caso di giudizio abbreviato richiesto dopo che è stato emesso il decreto di giudizio immediato, l'impossibilità di ritenere il processo definibile allo stato degli atti si traduca in una violazione dell'art. 3 della Costituzione. All'imputato che venga a trovarsi in tale situazione verrebbe infatti riservata un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento, in quanto gli sarebbe precluso l'accesso al giudizio abbreviato, disciplinato da disposizioni comunque più favorevoli, sulla base della scelta meramente discrezionale del pubblico ministero di contestare tutti i reati, ovvero di omettere, anche per mera dimenticanza, la contestazione di un reato concorrente o di una circostanza aggravante.

2. — La questione è infondata.

3. — L'azione penale è un potere-dovere attribuito esclusivamente al pubblico ministero, e va esercitata secondo le modalità descritte dall'art. 405 cod. proc. pen. Al giudice per le indagini preliminari è peraltro riservato un potere di controllo giurisdizionale sulla richiesta di archiviazione del pubblico ministero, imposto dall'esigenza di rendere effettivamente operante il principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale (v. sentenza di questa Corte n. 88 del 1991); potere che, in caso di disaccordo sulla richiesta di archiviazione, si estrinseca, a norma degli artt. 409, comma 5, e 554, comma 2, cod. proc. pen., nella facoltà di ordinare al pubblico ministero di formulare l'imputazione.

Al di fuori di questa situazione eccezionale, in cui, in attuazione del principio dettato dall'art. 112 della Costituzione, al giudice vengono espressamente attribuiti poteri diretti a rimuovere l'inerzia del pubblico ministero, quest'ultimo rimane titolare esclusivo dell'azione penale anche ove emerga l'esigenza di procedere a contestazioni suppletive nel successivo corso del processo, dopo che l'azione stessa è già stata esercitata. La disciplina delle contestazioni suppletive, sia all'udienza preliminare che in dibattimento, è infatti coerente con l'impostazione di fondo dei rapporti tra pubblico ministero e giudice ora delineati: a norma dell'art. 423, commi 1 e 2, cod. proc. pen., nel corso dell'udienza preliminare l'iniziativa di modificare l'imputazione e la relativa contestazione all'imputato sono attribuite direttamente al pubblico ministero, e anche la contestazione del fatto nuovo, pur dovendo essere autorizzata dal giudice, è sempre subordinata alla richiesta del pubblico ministero. Disciplina sostanzialmente analoga vale per la contestazione in dibattimento del reato concorrente, del fatto diverso, delle circostanze

aggravanti e del fatto nuovo (artt. 516, 517 e 518 cod. proc. pen.). Conformemente ai principi generali in materia di titolarità dell'azione penale, anche in tema di contestazioni suppletive l'iniziativa spetta esclusivamente al pubblico ministero e al giudice non è riservato alcun potere sostitutivo o concorrente in caso di inerzia dell'organo dell'accusa.

4. — D'altro canto, la scelta del legislatore di precludere le contestazioni suppletive, sia che venga collegata agli effetti premiali volti ad incentivare il ricorso al giudizio abbreviato (l'imputato potrebbe appunto essere indotto a richiedere tale rito anche in base alla certezza di non essere esposto al rischio di contestazioni suppletive), sia che venga inquadrata nella peculiare natura di giudizio allo stato degli atti e nella conseguente impossibilità di assumere eventualmente nuove prove in ordine al reato concorrente o alle circostanze aggravanti, appare coerente con la struttura e le finalità del rito ed è immune da vizi rilevanti in sede costituzionale. Anzi, la natura pattizia del rito rende del tutto plausibile che l'oggetto del giudizio rimanga limitato ai fatti in relazione ai quali è intervenuto l'incontro di volontà tra le parti.

In particolare, il divieto di procedere a contestazioni suppletive non influisce sui presupposti di ammissibilità del giudizio abbreviato e sulle relative valutazioni del giudice in ordine alla possibilità di definire il processo allo stato degli atti; valutazioni che, alla luce delle decisioni di questa Corte (v., con diverse accentuazioni, sentenze n. 81 del 1991, nn. 23 e 92 del 1992, n. 305 del 1993, nonché ordinanze n. 482 del 1992 e n. 276 del 1995) e della giurisprudenza di legittimità, debbono essere riferite alla completezza del quadro probatorio e alla previsione della sua non modificabilità anche ai fini della individuazione delle circostanze del reato e della commisurazione della pena.

Ne deriva che l'eventuale incompletezza delle contestazioni del pubblico ministero non rientra tra i presupposti della valutazione del giudice sulla decidibilità del processo allo stato degli atti: in tale giudizio il giudice deve esprimersi con riferimento ai reati per i quali è stata esercitata l'azione penale e solo su di essi è abilitato, sulla base del quadro probatorio risultante dalle indagini preliminari, a decidere se il processo può essere definito allo stato degli atti. Ove dagli atti emerga un reato concorrente o una circostanza aggravante, il giudice, se ritiene che in ordine al reato contestato il processo sarebbe definibile allo stato degli atti, non può respingere per questa ragione la richiesta di giudizio abbreviato. Potrà eventualmente, nella sentenza emessa in esito al giudizio abbreviato, disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero perché eserciti l'azione penale per il reato concorrente.

Solo ove il fatto risulti diverso rispetto a quello contestato, il giudice è abilitato, in applicazione del principio generale della correlazione tra accusa e sentenza, a restituire gli atti al pubblico ministero (v. in tale senso, con riferimento al caso in cui la diversità del fatto emerga in esito all'udienza preliminare, sentenza n. 88 del 1994, ove si fa riferimento alla disciplina apprestata dall'art. 521, comma 2, cod. proc. pen.): diversamente, il giudice si troverebbe nell'impossibilità di decidere sia sul fatto diverso, sia su quello descritto nell'imputazione.

I poteri esclusivi del pubblico ministero in tema di contestazioni suppletive rendono pertanto irrilevante che l'omessa contestazione del reato concorrente o della circostanza aggravante si verifichi nel giudizio abbreviato richiesto prima o nel corso dell'udienza preliminare, ovvero a seguito del decreto di giudizio immediato: in entrambi i casi il divieto per il giudice di procedere a contestazioni suppletive posto dall'art. 423 cod. proc. pen. va esente, per le ragioni sino ad ora esposte, da censure di illegittimità costituzionale.

5. — Dall'erroneità del presupposto su cui si è basato il giudice rimettente — impossibilità di accogliere la richiesta di giudizio abbreviato in caso di omessa contestazione di un reato concorrente o di una circostanza aggravante per non essere il processo definibile allo stato degli atti — deriva l'infondatezza della proposta questione di legittimità costituzionale, non essendo ravvisabile la disparità di trattamento tra imputati in ordine alla possibilità di usufruire del giudizio abbreviato. La diversa soluzione si tradurrebbe in una impropria sovrapposizione e confusione tra i ruoli del pubblico ministero e del giudice, mediante il riconoscimento in capo al secondo di poteri in tema di esercizio dell'azione penale che l'ordinamento processuale riserva in via esclusiva all'organo dell'accusa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 458, comma 2, e 441, comma 1, del codice di procedura penale sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C1388

N. 379

Sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Truffa militare aggravata - Amnistia - Mancata previsione della concessione - Questione già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 272/1997 - Manifesta inammissibilità.

[D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, art. 1, comma 1, lettera c), n. 4].

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia), promossi con ordinanze emesse il 4 febbraio 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Palermo, il 5 marzo ed il 26 febbraio 1997 (n. 3 ordinanze), dal giudice dell'udienza preliminare presso il tribunale militare di Roma rispettivamente iscritte ai nn. 183, 200, 201, 202 e 256 del registro ordinanze 1997 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16, 17 e 21, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 29 ottobre 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 4 febbraio 1997 (r.o. n. 183 del 1997), pervenuta a questa Corte il 24 marzo 1997, il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia), nella parte in cui non prevede la concessione dell'amnistia per il reato di truffa militare aggravata, previsto e punito dall'art. 234, secondo comma, del codice penale militare di pace;

che analoghe questioni sono state sollevate dal giudice dell'udienza preliminare presso il tribunale militare di Roma, con quattro ordinanze emesse, la prima, il 5 marzo 1997 (r.o. n. 200 del 1997), le altre il 26 febbraio 1997 (r.o. nn. 201, 202 e 256 del 1997), e pervenute le prime tre il 3 aprile, l'ultima il 22 aprile 1997;

che, ad avviso dei remittenti, contrasterebbe con il principio costituzionale di uguaglianza la mancata estensione dell'amnistia, prevista per il reato comune di truffa aggravata (art. 640, secondo comma, del codice penale), al reato di truffa militare aggravata (art. 234, secondo comma, del codice penale militare di pace), del tutto simile al primo per elementi costitutivi e per trattamento sanzionatorio, mentre l'elemento di specificità costituito dalla qualità militare del soggetto attivo e di quello danneggiato non sarebbe idoneo a giustificare il trattamento deteriore previsto per il reato militare;

che è intervenuto, nei soli giudizi promossi con le ordinanze r.o. n. 183 e n. 256 del 1997, il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

Considerato che i giudizi, concernenti questioni identiche, vanno riuniti per essere decisi con unica pronuncia;

che questa Corte, con sentenza n. 272 del 1997, successiva alle ordinanze di remissione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia) «nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'amnistia per il delitto di truffa militare aggravata, previsto e punito dall'art. 234, secondo comma, del codice penale militare di pace, sempre che non ricorra la circostanza aggravante prevista dall'art. 61, n. 7, del codice penale», e, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, della legge 11 aprile 1990, n. 73 (Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia), nella parte corrispondente;

che pertanto, essendo cessata, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'efficacia della norma impugnata, le questioni vanno dichiarate manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 4, del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Palermo e dal giudice per l'udienza preliminare presso il tribunale militare di Roma con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 53

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 20 novembre 1997
(della provincia autonoma di Trento)

Sanità pubblica - Sangue umano ed emoderivati - Regolamento del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308 (Disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale delle attività dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia) - Art. 4, comma 2 - Previsione che regioni e province autonome assicurino il coordinamento delle attività trasfusionali sotto il profilo programmatico e finanziario, e che a tal fine adottino iniziative di carattere organizzativo necessarie per l'espletamento di una serie di compiti e funzioni ivi specificamente indicati ed in parte anche ulteriormente disciplinari - Esercizio, da parte del Ministro della sanità, del potere di emanare norme di indirizzo e coordinamento vincolanti per regioni e province autonome nelle materie di loro competenza (quali quelle previste, riguardo a igiene e sanità, dagli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, e dall'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1974, n. 474, come modificato dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267), dichiarato a lui non attribuibile con la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 49/1991) di illegittimità parziale dell'art. 11, primo comma, della legge quadro sulla disciplina delle attività trasfusionali e della produzione di plasmaderivati, 4 maggio 1990, n. 107, in contrasto con il principio del rispetto dei giudicati costituzionali sancito dall'art. 136 Cost. e in violazione, altresì, del principio, stabilito dall'art. 17, commi 1, lett. b) e 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per cui la potestà regolamentare dei ministri può esercitarsi solo nell'ambito delle competenze loro proprie e delle autorità ad essi sottordinate - Richiamo, oltre che alla su citata sentenza, alla sentenza n. 61 del 1997.

Sanità pubblica - Sangue umano ed emoderivati - Regolamento del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308 (Disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia) - Artt. 1 e 2, comma 1, lett. b), c) d), e) ed f) - Dichiarazione di intenti circa gli obiettivi generali del decreto, gli interventi da compiere e le modalità di raccordo a livello centrale delle attività del Ministero, dell'Istituto superiore di sanità e dell'agenzia per i servizi sanitari regionali - Previsione di accordi con, e tra, le regioni, al fine di raggiungere l'autosufficienza nazionale di sangue ed emoderivati, di stabilire un piano annuale di distribuzione dei plasmaderivati eccedenti il fabbisogno regionale alle strutture pubbliche e private del territorio nazionale, e di effettuare al riguardo verifiche annuali - Attribuzione al Ministero della sanità del compito di emanare le linee guida per i modelli organizzativi e funzionali che competono alle regioni e all'Istituto superiore di sanità, riguardo alle attività trasfusionali e alla formazione del personale, e di definire altresì un programma di «emovigilanza» - Carattere fortemente innovativo di tali disposizioni, inserite nel decreto senza alcuna base nella preesistente legislazione, e con richiamo a concetti affatto sconosciuti all'ordinamento, e del tutto prive, altresì, di quei contenuti di natura strettamente tecnica che soli avrebbero potuto ritenersi consentiti dall'art. 8 della citata legge quadro, n. 107 del 1990 - Conseguente violazione — denunciata in via soltanto cautelativa, qualora nel riferimento alle regioni dovessero ritenersi comprese anche le province autonome — anche sotto questi profili, dei limiti della potestà regolamentare del Ministro della sanità, quali risultano stabiliti, oltre che dal citato art. 17 della legge n. 400 del 1988, dalla citata sentenza n. 49 del 1991 - Richiamo, oltre che a questa, a sent. n. 61 del 1997.

[D.M. 17 luglio 1997, n. 308, artt. 4, comma 2, 1 e 2, comma 1, lettere b), c), d), e) ed f)].

[Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, art. 1, comma 2; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 1, lettera b) e 3; Cost., art. 136].

Ricorso per conflitto di attribuzioni della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della Giunta provinciale *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale n. 12227 del 31 ottobre 1997 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 5 novembre 1997 (rep. n. 021251) rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, dirigente del Servizio affari generali della provincia autonoma di Trento (all. 2) — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri, 5 contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato di dettare con regolamento del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308 (recante Norme per la disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale delle attività dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia di sangue ed emoderivati), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 217 del

17 settembre 1997, e precisamente con l'art. 1, l'art. 2, comma 1, lett. b), c), d), e) ed f), e l'art. 4, comma 2, di esso, norme al di fuori dagli specifici ambiti di competenza ministeriale, in materia di competenza provinciale, nonché per il conseguente annullamento delle indicate disposizioni di tale regolamento, per violazione:

dell'art. 9, n. 10), e dell'art. 16 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

dell'art. 2 d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474;

dell'art. 8, commi 1 e 2, lett. b) e c), comma 4 dell'art. 11, comma 3, lett. h), della legge 4 maggio 1990, n. 107;

dell'art. 17, comma 1, lett. b), e comma 3 legge 23 agosto 1988, n. 400;

dell'art. 136 della Costituzione;

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

F A T T O

Per la terza volta la ricorrente provincia autonoma di Trento si vede costretta ad adire codesta ecc.ma Corte costituzionale per tutelare le proprie competenze statutarie in materia sanitaria in relazione ad atti concernenti la disciplina della «raccolta, frazionamento, conservazione e distribuzione del sangue umano». È quasi superfluo dunque ricordare che le competenze provinciali sono fondate sull'art. 9, n. 10), e sull'art. 16 dello Statuto, alle quali è stata data piena operatività con le norme di attuazione contenute nell'art. 2, comma 2, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, in base al quale «alle province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari».

In tale materia, secondo l'art. 4, comma 1, della legge di base di riforma sanitaria n. 833 del 1978, allo Stato spetta di dettare «norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale». Ed in attuazione di tale previsione è stata approvata la legge 4 maggio 1990, n. 107, alla quale codesta ecc.ma Corte costituzionale ha riconosciuto il carattere di legge-cornice con sentenza 6 febbraio 1991, n. 49.

Nella sua formulazione originaria tale legge prevedeva fra l'altro, all'art. 11, comma 1, il potere ministeriale di emanare norme di indirizzo e coordinamento alle quali avrebbero dovuto «conformarsi» le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Ma su ricorso della provincia ora ricorrente codesta stessa ecc.ma Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale parziale di tale norma: con il risultato che essa deve ora intendersi come istitutiva di un potere del Ministro della sanità di emanare norme regolamentari di esecuzione della legge n. 107 non dirette alle regioni e province autonome né concernenti gli ambiti di loro competenza, ma soltanto «nell'ambito della competenza sua propria e delle autorità a lui sottordinate» (così la sentenza sopra ricordata, riconducendo il regolamento al tipo previsto dall'art. 17, comma 3, legge n. 400/1988). Il potere regolamentare in questione veniva perciò così correttamente ricondotto alla necessità di emanare norme di esecuzione in relazione ad alcune specifiche competenze ministeriali previste dalla stessa legge n. 107.

Nonostante che la competenza ministeriale risultasse così delimitata, in data 1° settembre 1995 il Ministro della sanità adottò due decreti disciplinanti la materia in questione invasivi sotto diversi aspetti della competenza provinciale. La provincia autonoma di Trento dunque adì per la seconda volta codesta ecc.ma Corte, chiedendo l'annullamento dei decreti in questione: annullamento che fu ottenuto con sentenza 14 marzo 1997, n. 61.

Ora il Ministro della sanità torna a disciplinare la materia, con un «Regolamento recante norme per la disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale delle attività dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia di sangue ed emoderivati»: e purtroppo anche questa volta la normativa ministeriale risulta, nelle parti qui impugnate, illegittima e lesiva delle prerogative costituzionali delle regioni e delle province autonome, ponendo obblighi e disciplinando comunque aspetti della gestione del servizio: al punto che l'art. 1 pone al decreto addirittura l'obiettivo di individuare «gli obiettivi generali e gli interventi da compiere per assicurare una risposta organica ai problemi che caratterizzano il settore trasfusionale».

Per vero, la sola disposizione che nell'articolato del decreto menzioni espressamente le province autonome è l'art. 4, il cui comma 2 stabilisce anche per esse una serie di compiti, doveri e poteri, in parte disciplinandone lo svolgimento. Tuttavia, anche gli altri articoli impugnati sono suscettibili di essere intesi come riferiti alle province autonome, qualora queste si intendano comprese, come talora accade, nell'espressione «regioni». La presente impugnazione di tali altri articoli è fatta in via cautelativa, in quanto le relative disposizioni si intendano riferite anche alle province autonome. Per tale regione, l'esposizione in diritto inizierà con le censure relative all'art. 4, comma 2.

DIRITTO

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2.

Come detto in narrativa, l'art. 4 è la sola disposizione del regolamento qui impugnato a menzionare direttamente tra i destinatari delle proprie prescrizioni, accanto alle regioni, le province autonome. In relazione ad esso perciò la lesività può dirsi certa.

Il comma 1 dell'art. 4 dispone, genericamente, che «le regioni e le province autonome, nel predisporre i programmi inerenti alle attività trasfusionali, devono perseguire l'obiettivo dell'autosufficienza sia regionale che nazionale», ribadendo in sostanza l'obiettivo già posto dall'art. 8, comma 1, della legge n. 107 del 1990. La precisazione che segue, secondo la quale le regioni e province autonome possono a tal fine avvalersi della collaborazione dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (per le regioni e province autonome) carattere meramente facoltizzante. Per tali ragioni le disposizioni del comma 1 sono al di fuori della presente impugnazione.

Specifico oggetto di impugnazione sono invece le disposizioni del comma 2. In esso, ribadito il compito regionale di assicurare il «coordinamento delle attività trasfusionali sotto il profilo programmatico e finanziario», si dispone che a tale fine «le regioni e province autonome adottano le iniziative di carattere organizzativo necessarie per l'espletamento» di una serie di compiti e funzioni di seguito indicati ed in parte persino ulteriormente disciplinati.

In particolare, le funzioni individuate dal regolamento sono: la «rilevazione del fabbisogno regionale annuale di sangue, emocomponenti, emoderivati e della quantità di plasma necessaria da avviare ai centri di frazionamento» (lett. a); la «emanazione di direttive per l'invio delle eccedenze degli emocomponenti ed emoderivati verso aree carenti della regione e verso altre regioni»; la «regolamentazione della compensazione anche sotto il profilo contabile dei flussi di scambio di emocomponenti ed emoderivati relativi alle strutture sanitarie della regione»; la «emanazione di direttive per l'invio di plasma alle aziende produttrici di emoderivati e controllo della distribuzione degli emoderivati ottenuti»; il «monitoraggio della spesa farmaceutica al fine di controllare i consumi di prodotti derivati dal sangue nei presidi pubblici o privati e nelle farmacie esterne».

Ora, ad avviso della ricorrente provincia risulta assolutamente evidente che con tali disposizioni il Ministro della sanità non ha affatto dettato una disciplina di attuazione, «nell'ambito della competenza sua propria e delle autorità a lui sottordinate», nell'ambito cioè fissato per i regolamenti ministeriali dall'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ma ha invece emanato esattamente «le norme di indirizzo e coordinamento alle quali devono conformarsi le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per l'attuazione della presente legge», secondo il potere già previsto dal testo originario della legge n. 107 del 1990, ma dichiarato illegittimo da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 49 del 1991.

Ora, nonostante i precedenti ricordati in narrativa, la ricorrente provincia non può supporre nel Ministrero della sanità una deliberata volontà di ignorare le pronunce di codesta ecc.ma Corte, e suppone invece che per mera incuria o disattenzione i funzionari che hanno predisposto le disposizioni in questione abbiano lavorato ritenendo ancora vigente il testo originario della legge n. 107, mentre esso non lo è più in virtù della citata sentenza.

Le osservazioni che precedono prescindono dal contenuto dispositivo specifico delle ricordate disposizioni del comma 2. Una volta che sia certo, come in effetti è più che certo, che tali disposizioni sono rivolte a disciplinare l'attività di competenza delle regioni e province autonome, e che dunque esse non operano nell'ambito della competenza del Ministero e delle autorità sottordinate, la loro illegittimità e invasività risultano in modo chiaro ed incontrovertibile. Non spetta al regolamento ministeriale né di indicare quali «iniziative» dovranno assumere le regioni e province autonome, né meno ancora di individuarne in alcun modo le funzioni.

Invece, il contenuto proprio dell'art. 4, comma 2, del regolamento qui impugnato sta esattamente nell'individuare funzioni (quelle sopra ricordate) e relative modalità di esercizio, che si dovrebbero concretare ad esempio, secondo la normativa ministeriale, in «direttive» concernenti oggetti specifici, o nella «regolamentazione» di aspetti particolari.

Si noti che l'illegittimità e l'invasività non verrebbero meno, ad avviso della ricorrente provincia autonoma di Trento, neppure se si potesse affermare (e così non è) che si tratta di disposizioni meramente ripetitive di disposi-

zioni legislative: non potendosi ammettere che ai doveri e poteri derivanti da fonte primaria si aggiunga un vincolo derivante dal regolamento ministeriale, che rimarrebbe operante anche nell'ipotesi del venire meno della normazione primaria.

Altrettanto chiara sarebbe poi l'illegittimità se si affermasse che si tratta (come comunque non è) di compiti diversi ed ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge n. 107 del 1990: perché in siffatta ipotesi a maggiore ragione non spetta al regolamento ministeriale né di prevedere né di disciplinare tali eventuali nuovi compiti.

L'invasività e l'illegittimità sono palesi in ragione del fatto stesso di pretendere di disciplinare con semplice regolamento ministeriale l'attività delle regioni e province autonome.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), c) e d).

L'art. 2, comma 1, del decreto impugnato prevede alle lett. b) e c) che il Ministro della sanità, al fine di raggiungere l'autosufficienza nazionale di sangue ed emoderivati, da una parte concordi con le regioni «la rispettiva quota di partecipazione al programma di autosufficienza, la individuazione delle risorse ed i criteri di finanziamento e di compensazione, le modalità di rilevazione e di contabilizzazione dei dati inerenti agli scambi di sangue e di emoderivati tra le stesse regioni» (lett. b), dall'altra stabilisca con le regioni «il piano annuale di distribuzione dei plasmaderivati eccedenti il fabbisogno regionale alle strutture sanitarie pubbliche e private del territorio nazionale» (lett. c). La lettera d) prevede poi il potere di «verificare periodicamente, lo stato di attuazione del programma annuale concordato».

Anche in questo caso il Ministero si arroga con semplice regolamento ministeriale un ruolo di indirizzo e coordinamento, un potere di guida, di necessario consenso e di verifica, che non gli è in alcun modo attribuito dalla legge. Se il Ministero ritiene insufficienti gli strumenti di coordinamento previsti dalla legge è certo in suo potere promuovere la modifica di essa, attraverso l'iniziativa governativa delle leggi. Ciò che non è in suo potere è di modificarla o integrarla con proprio regolamento.

Va ricordato che nella legge l'art. 8 comma 4, affidava al Ministro della sanità il compito di emanare quelle «normative tecniche» in attuazione delle quali l'Istituto superiore di sanità deve esercitare la funzioni di coordinamento tecnico dell'attività dei centri regionali di coordinamento. Dunque, già il fatto che le norme citate del decreto impugnato prevedano procedure concordate tra regioni e Ministero risulta illegittimo e lesivo: dato che la funzione di coordinamento tecnico è affidata all'Istituto superiore di sanità, e non direttamente al Ministero. Ma il fatto è che tali norme sono in realtà (con l'eventuale eccezione dalla previsione relativa alle «modalità di rilevazione dei dati»), del tutto prive di qualsiasi contenuto tecnico.

Codesta ecc.ma Corte ha infatti chiarito nella già citata sentenza n. 61/1997 che «vanno intese per norme tecniche quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. scienze esatte ...», e che «non si possono, perciò, ricondurre a tale categoria disposizioni ... che appaiono, invece, volte ... a fissare criteri di organizzazione, ad individuare organi e procedure ...».

Dunque l'art. 2, comma 1, lett. b), c) e d), in quanto prevede particolari procedure fondate su poteri ministeriali di codeterminazione e verifica, contiene disposizioni assolutamente esorbitanti da quanto stabilito nella legge n. 107. Esso, cioè, si pone come tentativo di «creare» competenze ministeriali eccedenti le previsioni della legge n. 107, che interferiscono con quelle assicurate ai centri regionali di coordinamento dall'art. 8 della legge n. 107.

Anche tali disposizioni risultano quindi illegittime, in quanto, esorbitando dall'ambito di competenza assegnato al Ministero dalla legge di cornice, introducono a carico delle regioni l'obbligo di addivenire ad accordi in una materia affidata alla competenza provinciale, così violando il noto principio secondo il quale «un regolamento ministeriale ... di attuazione di una legge statale ... non può porre norme volte a limitare la sfera delle competenze delle regioni e delle province autonome in materie loro attribuite»; il che «non solo deriva dalle regole costituzionali relative all'ordine delle fonti normative, ma è stato espressamente sancito dall'art. 17, comma 3, legge n. 400/1988 ...» (v. la già citata sentenza n. 61/1997).

Né varrebbe affermare che le norme in questione trovino la propria giustificazione nella pretesa esistenza di interessi nazionali. Da un lato, codesta ecc.ma Corte ha già rilevato a tale proposito, sempre nella sentenza n. 61 del 1997, che «la compressione della competenza regionale (o provinciale) non può essere predicata se non sulla base di una positiva ed inequivoca scelta in tal senso dello stesso legislatore statale», dall'altro è d'obbligo constatare che, nel caso di specie, la scelta legislativa appare già compiuta addirittura nel senso opposto: dato che l'art. 8 della legge n. 107 stabilisce che «i centri regionali di coordinamento e compensazione assicurano il rag-

giungimento dell'autosufficienza di sangue, plasma ed emoderivati all'interno di ogni regione» (comma 1), e che essi hanno il compito di «rilevare il fabbisogno regionale annuale di plasmaderivati e determinare il quantitativo di plasma necessario per tale scopo», e di «sovrintendere alle attività dirette al controllo del fabbisogno trasfusionale di emazie e, se del caso, all'invio delle eccedenze di emazie verso le aree della regione e di altre regioni, attenendosi alle indicazioni dell'Istituto superiore di sanità, ai sensi del comma 4 del presente articolo».

Tali norme rivelano che, salvi i compiti di coordinamento tecnico dell'Istituto superiore di sanità, le funzioni amministrative volte ad assicurare l'autosufficienza di sangue ed emoderivati e le eventuali ridistribuzioni spettano ai centri regionali di coordinamento: Non solo quindi un regolamento ministeriale di attuazione è a priori inidoneo ad individuare pretese esigenze unitarie nelle materie regionali e provinciali, ma persino, nel caso di specie, esso addirittura contraddice le previsioni della legge che avrebbe il compito di attuare.

— Da tutto ciò risulta l'illegittimità costituzionale e la lesività per la ricorrente provincia delle norme in questione; sempre che si ritenga, come detto in premessa, che il riferimento alle «regioni» risulta in questo caso comprensivo anche delle province autonome.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. e).

Ancora più evidente è l'esorbitanza dai contenuti propri di un regolamento ministeriale dell'art. 2, comma 1, lett. c), del decreto impugnato, che addirittura attribuisce al Ministro della sanità il compito di «emanare le linee guida relative ai modelli organizzativi e di funzionamento delle attività trasfusionali ed alla pratica trasfusionale nonché alla formazione ed all'aggiornamento del personale che competono alle regioni ed all'Istituto superiore di sanità».

Tale norma non solo non fa alcun riferimento alla funzione di coordinamento tecnico di cui all'intestazione del decreto ma, ciò che è più grave, non riguarda alcuna delle specifiche funzioni affidate al Ministero della sanità dalla legge n. 107.

Il conferimento al Ministero del compito di «emanare le linee guida relative ai modelli organizzativi e di funzionamento delle attività trasfusionali ed alla pratica trasfusionale» determina una chiara violazione dell'art. 17, comma 3, legge n. 400/1988 e una patente e illegittima invasione da parte di una fonte regolamentare delle competenze costituzionali della provincia autonoma di Trento.

Lo stesso deve dirsi per quanto riguarda il potere di emanare le «linee guida» relative «alla formazione ed all'aggiornamento del personale, che competono alle regioni». Del tutto priva di base giuridica è la pretesa di creare con regolamento ministeriale un potere che non ha fondamento nella legge. La competenza regionale alla formazione discende dallo statuto di autonomia sia per quanto riguarda la materia dell'assistenza sanitaria (art. 9, n. 10) che per quella della formazione professionale (art. 8, n. 29), ed è specificamente ribadita dalla stessa legge n. 107, la quale prevede che ciascuna regione provveda «all'aggiornamento del personale sanitario sulle tematiche relative all'utilizzazione del sangue e degli emoderivati», art. 11, comma 3, lett. h).

Anche qui va considerato che, se il Ministro della sanità ritiene che il ruolo affidato ad esso dalla legge sia troppo limitato, deve promuovere — nel rispetto della Costituzione — la modifica della legge, ma esso di certo non può espanderlo ai danni delle regioni e province autonome autoattribuendosi poteri con proprio regolamento.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. f).

L'art. 2 comma 1, lett. f) prevede quale compito del Ministro della sanità la definizione del «programma di emovigilanza». Che cosa esattamente sia il programma emovigilanza il regolamento non dice, e d'altronde l'espressione emovigilanza è anche sconosciuta alla legge n. 107 del 1990, che non se ne occupa affatto. Il concetto è dunque — qualunque possa essere il suo significato nell'ambito della disciplina medica — completamente ignoto al diritto positivo: il che già esclude che tale istituto possa essere disciplinato con regolamento ministeriale. In ogni modo, in quanto il programma di emovigilanza debba essere realizzato da parte delle regioni e province autonome, è del tutto escluso che con proprio atto il Ministro della sanità possa autoattribuirsi la «definizione».

Anche in questo caso, l'eventuale esigenza di innovare il quadro legislativo, nei limiti costituzionali e con le garanzie proprie del procedimento legislativo, non può venire sostituita dalla autocreazione del proprio diritto da parte del Ministro della sanità.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1.

Il decreto ministeriale qui impugnato individua nella premessa la sua base giuridica — oltre che nell'art. 8, comma 4 — nell'art. 11, comma 1, della legge n. 107 del 1990. Come detto più volte, tale articolo deve leggersi — dopo la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 49 del 1991 — nel senso di abilitare il Ministro a dettare norme di attuazione della legge «nell'ambito della competenza sua propria e delle autorità a lui sottordinate», senza interferire con gli ambiti di gestione del servizio, di competenza regionale e provinciale.

Forse sulla base di un errore sulla vigenza dell'art. 11 ora citato nella sua versione originaria — dichiarata invece costituzionalmente illegittima (da qui anche un profilo di violazione del giudicato costituzionale, ex art. 136 della Costituzione) — l'art. 1 pone al decreto addirittura il compito di individuare «gli obiettivi generali e gli interventi da compiere per assicurare una risposta organica ai problemi che caratterizzano il settore trasfusionale».

Risulta evidente da questa «dichiarazione d'intenti» che il decreto in questione, lungi dal limitarsi ad attuare le norme della legge n. 107 nella misura in cui esse prevedono compiti ministeriali, cerca illegittimamente di porsi come fonte di rango primario, autofondando la propria competenza.

Infatti la prevista individuazione degli «obiettivi generali e gli interventi da compiere per assicurare una risposta organica ai problemi che caratterizzano il settore trasfusionale» non è evidentemente materia di regolamento attuativo, per di più ministeriale, ma, se mai, di legge-quadro: tale norma risulta quindi in contrasto sia con le norme statutarie che affidano la competenza in materia alla provincia autonoma di Trento, sia con i principi costituzionali e legislativi [art. 17, comma 1, lett. b) e comma 3 legge n. 400/1988] che limitano la competenza dei regolamenti attuativi.

L'art. 1 costituisce dunque esplicita ammissione di quanto più volte rilevato nel presente ricorso in relazione alle specifiche disposizioni sopra contestate: che il regolamento ministeriale n. 308 del 1997 costituisce un inaccettabile ed illegittimo surrogato di innovazioni legislative nella materia.

P. Q. M.

Tutto ciò premesso, la ricorrente provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato di dettare con regolamento del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308 (recante Norme per la disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale delle attività dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia di sangue ed emoderivati), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 217 del 17 settembre 1997, e precisamente con l'art. 1, l'art. 2, comma 1, lettere b), c), d), e) ed f), e l'art. 4, comma 2, di esso, norme al di fuori degli specifici ambiti di competenza ministeriale, in materia di competenza provinciale, nonché per il conseguente annullamento, delle indicate disposizioni di tale regolamento, per violazione:

dell'art. 9, n. 10), e dell'art. 16 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

dell'art. 2 d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474;

dell'art. 8, comma 1, comma 2, lett. b) e c), comma 4, e dell'art. 11, comma 1, comma 3, lett. h), della legge 4 maggio 1990, n. 107;

dell'art. 17, comma 1, lett. b), e comma 3 legge 23 agosto 1988, n. 400;

dell'art. 136 della Costituzione; come indicato in premessa ed illustrato nel ricorso.

Padova-Roma, addì 14 novembre 1997

Avv. prof. Giandomenico FALCON - avv. Luigi MANZI

N. 76

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 novembre 1997
(del Commissario dello Stato per la regione siciliana)*

Industria e commercio - Regione siciliana - Assegnazione, riconferma o mantenimento di lotti nelle zone di sviluppo industriale - Criteri - Individuazione degli aventi diritto con norma autoqualificantesi di interpretazione autentica del quarto comma dell'art. 30, legge regionale n. 29 del 1995 - Lesione del principio di eguaglianza - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Agricoltura - Regione siciliana - Consorzi di bonifica - Autorizzazione a stipulare rapporti di lavoro ai sensi della legge regionale n. 230 del 1962, avvalendosi preferibilmente dei contrattisti d'opera utilizzati nel triennio 1992-1994 - Proroga di tale autorizzazione e stanziamento di spesa gravante sull'esercizio finanziario 1998 - Lesione del principio di eguaglianza e dei principi concernenti l'accesso dei cittadini agli uffici pubblici - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Rinvio alle doglianze espresse con il ricorso n. 55/1997.

Agricoltura - Regione siciliana - Consorzi di bonifica - Contributi a carico della proprietà consorziata, afferenti alle spese istituzionali, iscritti a ruolo per gli anni 1994 e 1995 e non riscossi - Pagamento a carico del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 1997 - Lesione del principio di eguaglianza - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Artigianato - Industria e commercio - Regione siciliana - Contributi a favore delle cooperative di artigiani e loro consorzi o delle società consortili, per la gestione delle aree artigianali - Criteri e modalità per la concessione - Determinazione con decreto dell'Assessore regionale per la cooperazione e il commercio - Gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio - Disciplina - Emanazione con decreto dell'assessore regionale per la cooperazione e il commercio - Violazione dei principi statutari posti per l'esercizio della potestà regolamentare regionale.

(Legge regione Sicilia 7 novembre 1997, artt. 7, comma 5, 8, 11, 12 e 21, comma 1).

(Cost., artt. 3, 51, 97 e 136; statuto regione Sicilia, art. 12).

L'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 6 novembre 1997 ha approvato il disegno di legge n. 438, dal titolo: «Norme per il recupero ed il completamento delle aree artigianali attrezzate realizzate a cura della Sirap S.p.a. e interpretazione autentica dell'art. 30 della legge regionale 4 aprile 1995, n. 29. Disposizioni in materia di agricoltura e foreste, trasporti, lavori pubblici, turismo e personale dell'amministrazione regionale e delle camere di commercio», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello statuto speciale, il successivo 10 novembre 1997.

Il testo del provvedimento legislativo, principalmente rivolto a consentire ai comuni il completamento delle aree artigianali attrezzate realizzate a cura della Sirap S.p.a., è stato arricchito, a seguito dell'approvazione di emendamenti presentati in aula nel corso del dibattito, di numerose norme non attinenti alle materie originariamente oggetto dell'iniziativa e comportanti nuovi oneri a carico del bilancio la cui copertura, realizzata attingendo a risorse accantonate per far fronte alla maggiore spesa sanitaria posta a carico della regione dell'art. 1 comma 136 legge n. 662/1996, potrebbe pregiudicare il funzionamento del successivo provvedimento legislativo che dovrà essere emanato per assolvere a tale obbligo di legge.

Delle nuove norme introdotte, danno direttamente adito a censura gli artt. 7, quinto comma, 8, 11, 12 e 21, primo comma.

L'art. 8 testualmente recita:

«1. — Il comma 4 dell'art. 30 della l.r. 4 aprile 1995, n. 29 si interpreta nel senso che, in sede di prima applicazione, anche prescindendo dai requisiti di cui al comma 1, hanno diritto su domanda al mantenimento dell'assegnazione del lotto i soggetti che alla data di entrata in vigore della l.r. 4 aprile 1995, n. 29, svolgano o abbiano svolto già tali attività commerciali, purché si tratti degli originari assegnatari o di soggetti che da questi, o da loro aventi causa, abbiano avuto a qualsiasi titolo la disponibilità del lotto. Può altresì chiedere la riconferma o il mantenimento del lotto, anche prescindendo dai requisiti di cui al comma 1, l'originario assegnatario al quale sia stata revocata l'assegnazione sempre che, alla data di entrata in vigore della legge n. 29/1995, l'area sia stata comunque destinata ad attività produttiva industriale, artigianale o commerciale e sempre che il lotto non sia stato assegnato ad altro soggetto. L'accoglimento della domanda prevista dai due commi precedenti comporta il pagamento di una sanzione amministrativa in favore del comune ove insista l'area di sviluppo industriale pari agli oneri di urbanizzazione per insediamenti commerciali applicati nel comune ove insista l'immobile».

La sovrariportata norma si ritiene essere lesiva dei principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione per le ragioni che di seguito si espongono.

Sotto la definizione di norma di interpretazione autentica della disposizione di cui all'art. 30 legge regionale n. 29/1995, che prevedeva, in sede di prima applicazione, il mantenimento e la conseguente formale assegnazione di lotti nelle aree di sviluppo industriale ai soggetti che già avessero svolto attività di distribuzione commerciale, purché in possesso dei precisi requisiti, la norma in esame in realtà amplia oltremodo la sfera originaria dei destinatari, assumendo la connotazione di sanatoria generalizzata.

In proposito, si richiama succintamente la consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte circa i requisiti che devono sussistere per consentire la identificazione di una norma interpretativa.

Secondo la sentenza n. 15 del 1995 si deve, infatti, riscontrare che la qualificazione e la formulazione rispondono effettivamente ai caratteri propri di una legge interpretativa. Caratteri che sussistono solo quando, rimanendo immutato il tenore testuale della disposizione interpretata, se ne chiarisca e precisi il significato o si privilegi, rendendola vincolante, «una fra le tante interpretazioni possibili».

La norma non appare corrispondere ad alcuno dei suddetti requisiti in quanto essa più che chiarire eventuali dubbi interpretativi, è diretta ad estendere gli effetti delle precedenti disposti sino a consentire la riconferma o il mantenimento di lotti a soggetti i quali, in virtù della norma che si intende ora interpretare, ne erano stati privati perché non in possesso dei requisiti prescritti, con la sola condizione che l'area medesima sia stata genericamente destinata ad attività industriale, artigianale o commerciale ed il lotto non sia stato assegnato ad altro soggetto.

Orbene dall'applicazione della nuova disposizione deriva chiaramente la possibilità di una destinazione diversa delle aree in questione, privilegiando la posizione di fatto degli attuali occupanti anche *sine titulo* rispetto alla aspettativa dei soggetti terzi che, legittimamente, potrebbero avanzare richiesta per l'assegnazione dei medesimi lotti per svolgere attività industriali o di grande distribuzione, così come previsto in via generale dal primo comma dell'art. 30 legge regionale n. 29/1995.

Si è dunque in presenza di una norma di mera sanatoria che, seppure non costituzionalmente preclusa in via di principio, ha bisogno tuttavia di essere sottoposta ad uno scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso (c.c. n. 94/1995).

In particolare necessita che sia dimostrato lo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso, tale da mettere in evidenza l'imprescindibile necessità di provvedere con una norma speciale e derogatoria alla disciplina di carattere generale.

La verifica dell'esistenza di tale indispensabile presupposto risulta preclusa al ricorrente, atteso che dal breve e conciso dibattito svoltosi in aula sull'argomento si evince soltanto una generica, peraltro non dimostrata, esigenza di tutela delle maestranze attualmente occupate.

L'art. 11, che di seguito si trascrive, costituisce riproposizione della norma contenuta nel disegno di legge n. 471 approvato dall'assemblea regionale siciliana nella seduta del 14 agosto 1997, già oggetto di impugnativa di questo Ufficio iscritta al n. 55 del registro dei ricorsi di codesta ecc.ma Corte:

«1. — Nella fase di avvio dei nuovi enti di cui all'art. 6 della l.r. 25 maggio 1995, n. 45, ai fini di consentire il corretto funzionamento degli stessi è autorizzata la spesa di lire 1.500 milioni per l'anno finanziario 1998 per le finalità di cui al comma 1 dell'art. 3 della l.r. 30 ottobre 1995, n. 76.

2. — L'onere di 1.500 milioni derivante dalla applicazione del comma 1 per l'esercizio finanziario 1998 trova riscontro nel bilancio pluriennale 1997-99, codice 20.04.00 mediante corrispondente riduzione della spesa autorizzata dall'art. 1 della l. r. 15 maggio 1986, n. 24».

In attesa delle definizioni del giudizio pendente il legislatore regionale ripropone, seppure per il solo 1998, il finanziamento di 1.500 milioni di lire da destinare al pagamento di personale assunto a tempo determinato dai consorzi di bonifica.

In proposito, nel richiamare le motivazioni addotte a sostegno del ricorso prima citato presentato con riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, non può non evidenziarsi l'incongruenza dell'iniziativa del legislatore che, ancor prima dell'avvio dell'attività dei nuovi enti consortili volta alla ricognizione del personale a disposizione ed alla conseguente utilizzazione, si premura di far fronte ad esigenze non ancora rilevate.

L'art. 12 dà anch'esso motivo di rilievi sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La disposizione, che testualmente recita:

«Art. 12.

1. — Le disposizioni di cui all'art. 83, comma 1, della l.r. 1° settembre 1993, n. 25, sono estese ai contributi a carico della proprietà consorziata, afferenti alle spese istituzionali, che siano iscritti a ruolo per gli anni 1994 e 1995 e che non si siano potuti riscuotere per un ammontare complessivo di lire 10.000 milioni.

2. — All'onere di lire 10.000 milioni di cui al comma 1 ricadente nell'esercizio finanziario 1997, si fa fronte con parte delle disponibilità del capitolo 55937 del bilancio della regione per l'esercizio finanziario medesimo», esonera sostanzialmente dal pagamento dei contributi consortili relativi agli anni 1994 e 1995 tutti i proprietari che non vi hanno sinora provveduto.

Tale previsione risulta arbitraria ed irragionevole nonché lesiva del buon andamento della pubblica amministrazione, giacché pone a carico di quest'ultima l'onere di sopprimere alle esigenze finanziarie dei consorzi di bonifica causate dalla mancata riscossione di quanto dovuto da parte dei privati.

L'intervento del legislatore non risulta oltretutto sorretto da alcuna motivazione circa l'eventuale esistenza di situazioni eccezionali che abbiano reso impossibile la riscossione dei contributi consortili, non essendo stata presentata alcuna relazione illustrativa della questione prima del voto che non è stato preceduto da neppure un minimo dibattito.

L'adozione di siffatto sgravio contributivo risulta inoltre lesiva dell'art. 3 della Costituzione laddove, non rispettando la parità di trattamento fra i soci dei consorzi, privilegia di fatto quelli che non hanno versato le rispettive quote a scapito di coloro i quali invece vi hanno tempestivamente provveduto».

Le disposizioni di cui al quinto comma dell'art. 7 e dell'art. 21, primo comma, costituiscono entrambe palese violazione dell'art. 12 dello statuto in quanto attribuiscono all'assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca il compito di emanare regolamenti di attuazione relativi, rispettivamente, alla concessione dei contributi previsti dall'art. 7 della legge in esame ed alla disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio dell'isola.

Orbene, per espressa previsione dell'art. 12 dello statuto speciale la potestà regolamentare è attribuita esclusivamente al presidente della regione che la esercita previa deliberazione della Giunta di Governo, non essendo ipotizzabile l'applicazione per analogia dell'art. 17, terzo comma, della legge n. 400/1988, giacché non sono equiparabili le funzioni esercitate dai Ministri della Repubblica con quelle degli assessori regionali.

P. Q. M.

e con riserva di presentare memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto dott. Gianfranco Romagnoli - Commissario dello Stato per la regione siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello statuto speciale, con il presente atto impugna i sottoelencati articoli del disegno di legge n. 438, dal titolo: «Norme per il recupero ed il completamento delle aree artigianali attrezzate realizzate a cura della Sirap S.p.a. e interpretazione autentica dell'art. 30 della l.r. 4 aprile 1995, n. 29. Disposizioni in materia di agricoltura e foreste, trasporti, lavori pubblici, turismo e personale dell'amministrazione regionale e delle camere di commercio», approvato dall'assemblea regionale siciliana nella seduta del 7 novembre 1997:

art. 7, quinto comma per violazione dell'art. 12 dello statuto speciale;

art. 8 per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

art. 11 per violazione degli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione;

art. 12 per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

art. 21, primo comma per violazione dell'art. 12 dello statuto speciale.

Palermo, addì 14 novembre 1997

Il commissario dello Stato per la regione siciliana: prefetto Gianfranco ROMAGNOLI

N. 843

Ordinanza emessa il 28 aprile 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 21 novembre 1997) dalla commissione tributaria provinciale di Cagliari sul ricorso proposto da Miglior Dario contro l'ufficio I.V.A. di Cagliari

Tributi in genere - Accertamento con adesione del contribuente per gli anni pregressi (c.d. concordato di massa) - Applicabilità del beneficio - Esclusione nel caso in cui entro il 20 maggio 1995 sia stato notificato processo verbale di constatazione con esito positivo, ai fini delle imposte sul reddito o dell'imposta sul valore aggiunto o notificato avviso di accertamento - Irragionevole disparità di trattamento tra contribuenti - Lesione del principio di eguaglianza.

[D.-L. 9 agosto 1995, n. 345, art. 1, lett. b), convertito in legge 18 ottobre 1995, n. 427].

(Cost., art. 3).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 932/96 depositato il 31 maggio 1996, avverso avv. di accert. n. 814212/96 - IVA 91 contro I.V.A. di Cagliari da Miglior Dario residente a Cagliari in via San Benedetto, 31, assistito dall'avv. Roberto Cortis, piazza Galilei, 12. Cagliari.

La commissione sul ricorso proposto da Miglior avv. Dario come sopra rappresentato, iscritto al n. 932/96 registro ricorsi, avverso l'avviso di accertamento n. 814212/96 (anno d'imposta 1991) dell'ufficio I.V.A. di Cagliari, notificato in data 11 marzo 1996 seguente a processo verbale di contestazione eseguito dai verificatori degli uffici II.DD. ed IVA di Cagliari, notificato in data 15 novembre 1993;

Ritenuto:

che in data 21 dicembre 1995 il Miglior presentò istanza di definizione ex art. 2-bis, comma *quinquies*, della legge 30 novembre 1994, n. 656 optando per la proposta di accertamento con adesione per gli anni 1991-92-93;

che l'ufficio I.V.A. di Cagliari disattese tale proposta in applicazione dell'art. 1, comma 1, lett. B) del d.-l. 9 agosto 1995, n. 345 convertito nella legge 18 ottobre 1995, n. 427 con cui — a differenza della norma originaria — venne fissato il termine del 20 maggio 1995 entro il quale la notifica di un processo verbale da constatazione con esito positivo avrebbe costituito causa ostativa alla definizione;

che in applicazione di tale normativa l'ufficio I.V.A. notificava al ricorrente l'avviso di accertamento impugnato di cui il ricorrente medesimo chiede l'annullamento per incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che nel caso può ravvisarsi una disparità di trattamento tra cittadini «verificati» prima del 20 maggio 1995 e quelli «verificati» in data successiva, senza una ragione logica;

che il principio costituzionale di uguaglianza tra i cittadini viene violato con l'attribuzione all'amministrazione finanziaria del potere di discriminare i cittadini che versano in situazioni identiche;

che la descritta ineguaglianza risulta priva di ragionevolezza;

che con sentenza 7 luglio 1986, n. 175 la Corte costituzionale si è pronunciata su analogo contesto, affermando il principio secondo cui non sono costituzionalmente legittimi accertamenti in rettifica o d'ufficio limitati sino alla data di presentazione della dichiarazione integrativa e non anche fino alla data di entrata in vigore della norma sostanziale;

che l'eccezione di illegittimità costituzionale proposta del ricorrente non appare manifestamente infondata;

che il giudizio non può essere indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale;

che si assumono viziati da illegittimità costituzionale le seguenti norme: art. 1, comma 1, lett. b, del d.-l. 9 agosto 1995 n. 345 convertito nella legge 18 ottobre 1995 n. 427;

che si assume violata la norma di cui all'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente, sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, mandando alla segreteria di provvedere agli adempimenti di legge.

Cagliari, addì 28 aprile 1997

Il presidente: LAI

Il relatore: PELLECCIA

97C1368

N. 844

Ordinanza emessa l'11 luglio 1997 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto dalla Assolari Luigi & C. S.p.a. contro il comune di Senago ed altra

Appalto - Appalto per la costruzione di opere pubbliche - Esclusione delle offerte con percentuale di ribasso superiore di oltre un quinto alla media aritmetica dei ribassi di tutte le offerte ammesse - Mancata previsione di una più ampia fascia di ribasso e della verifica dell'offerta anomala in contraddittorio con l'offerente anziché dell'automatica esclusione - Irragionevolezza ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 21, comma 1-bis, ultimo periodo).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 863/1997 proposto dalla Assolari Luigi & C. S.p.a. rappresentato e difeso dagli avv.ti O. Epicoco e D. Epicoco ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli stessi in Brescia, Via Cavallotti n. 7 contro il comune di Senago costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli avv.ti B. Baroni, F. Capretti, M. Capretti ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli ultimi due in Brescia, via IV Novembre n. 3 e nei confronti dell'Alesport S.a.s. non costituitasi in giudizio per l'annullamento del bando di gara 17 ottobre 1996, pubblicato nell'albo pretorio del comune di Senago dal 24 ottobre 1996 al 14 novembre 1996, sul B.U.R.L. n. 44 del 30 ottobre 1996 e sul quotidiano «La Prealpina» il giorno 30 ottobre 1996, per l'appalto di lavori di ristrutturazione del centro sportivo comunale di via Vittorio, primo lotto; del verbale di gara ad asta pubblica 15 novembre 1996, e del verbale di deliberazione della giunta comunale n. 660 del 3 dicembre 1996.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Senago;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza dell'11 luglio 97 la relazione del primo referendario dott.ssa Alessandra Farina ed uditi, altresì, i procuratori delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

ESPOSIZIONE IN FATTO

Con bando di gara 17 ottobre 1996 il comune di Senago ha indetto un'asta pubblica per l'appalto dei lavori di ristrutturazione del centro sportivo comunale di via Vittorio n. 10, primo lotto.

Tale bando prevedeva l'esclusione automatica delle offerte laddove quelle ritenute valide risultassero di numero superiore a cinque, conformemente al disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 21-*bis*, legge 11 febbraio 1994, n. 109 così come convertita con modifiche dalla legge n. 216/1995.

In particolare veniva prescritto che la procedura di esclusione sarebbe stata effettuata operando la media aritmetica dei ribassi delle offerte pervenute considerate in termini assoluti e cioè «con riferimento ai prezzi concreti offerti dalle singole imprese e non con riferimento alle percentuali di ribasso offerte dalle imprese ammesse».

Ottenuta così la media, avrebbe dovuto essere ribassata del 20% e l'importo così ottenuto avrebbe costituito il limite per l'individuazione delle offerte c.d. «anomale».

Svoltasi l'asta, presente un numero di offerte valide superiore a cinque, l'amministrazione procedeva nel senso sopra indicato: nella specie, nessuna offerta risultava oltre la soglia dell'anomalia così come individuata dall'amministrazione, non determinandosi così alcuna esclusione automatica.

Aggiudicataria, in quanto offerente il maggior ribasso, risultava la ditta Alesport S.a.s., odierna controinteressata.

Contro il bando di gara del 17 ottobre 1996, il verbale di gara ed il provvedimento di aggiudicazione della stessa a favore della Alesport S.a.s., l'odierna ricorrente formulava il ricorso indicato in epigrafe.

Con unico motivo di censura viene lamentata la violazione della norma di cui all'art. 21-*bis*, primo comma citato, laddove l'amministrazione, prima in sede di bando e quindi durante la gara, ha ritenuto di calcolare la soglia dell'anomalia facendo riferimento alla media dei prezzi ribassati intesi in termini assoluti, decurtata del 20%, anziché riferirsi, alla media delle percentuali di ribasso proposte aumentate di un quinto, così come testualmente indicato dalla legge.

Laddove si fosse seguita tale seconda procedura la ricorrente sarebbe risultata aggiudicataria, considerato che le offerte proponenti un maggior ribasso sarebbero risultate anomale e con ciò automaticamente escluse dalla gara.

La difesa istante concludeva, pertanto, per l'annullamento degli atti impugnati con contestuale richiesta di sospensione cautelare degli stessi.

Il comune di Senago, costituitosi in giudizio, concludeva per la reiezione del ricorso nel merito e dell'annessa istanza cautelare.

Con ordinanza n. 740/1997 il tribunale respingeva la richiesta di sospensione dei provvedimenti impugnati. All'udienza dell'11 luglio 1997 il ricorso veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

In via preliminare deve essere respinta l'eccezione di acquiescenza sollevata dalla difesa resistente con riferimento alle clausole del bando contenenti l'indicazione della procedura per l'individuazione dell'anomalia.

In proposito si osserva, seppur brevemente, come l'acquiescenza consista in una volontà chiara, inequivoca, libera e spontanea di accettazione di un atto attualmente e concretamente lesivo e, quindi nella rinuncia all'impugnativa, altrimenti possibile, dell'atto stesso.

Nel caso di specie il fatto che l'odierna ricorrente abbia partecipato alla gara in questione senza alcuna preventiva rimostranza o riserva, non costituisce acquiescenza e non determina pertanto l'inammissibilità del ricorso all'esame.

Ciò in quanto al momento della presentazione dell'offerta mancava un atto lesivo (quindi impugnabile) che, al contrario, si è rivelato tale per la ricorrente solo con l'esito negativo della gara. (cfr. t.a.r. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, ordinanza n. 3 del 7 novembre 1996 e t.a.r. Puglia, Bari, sez. II, n. 735 del 15 novembre 1996).

Nel merito la questione sollevata con il ricorso in oggetto riguarda l'interpretazione dalla norma di cui al primo comma *bis* dell'art. 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (introdotto dal d.-l. 3 aprile 1995, n. 1010, convertito con legge 2 giugno 1995, n. 216).

Conformemente alle previsioni del bando, in sede di gara l'amministrazione resistente, dopo aver ammesso le offerte valide, ha ritenuto di procedere all'individuazione di quelle da considerare anomale, ai fini della loro automatica esclusione, facendo ricorso alla media aritmetica operata con riguardo ai ribassi di tutte le offerte ammesse considerati in termini assoluti e cioè tenendo conto dei prezzi concreti offerti dalle singole imprese e non con riferimento alle percentuali di ribasso offerte.

La media, così ottenuta, decurtata del 20%, avrebbe individuato il limite dell'anomalia, cui fare riferimento ai fini dell'esclusione automatica.

Nel caso di specie, seguendo questa procedura, non è stata individuata alcuna offerta anomala da escludere automaticamente: di conseguenza il confronto è avvenuto fra tutte le offerte ammesse e la vincitrice è stata quella proponente il maggior ribasso rispetto al prezzo base.

La tesi della ditta ricorrente dissente radicalmente dell'interpretazione della norma seguita dall'amministrazione, aderendo al dato testuale che, al contrario, non farebbe alcun riferimento ai prezzi concretamente offerti dalle ditte, bensì soltanto ai ribassi percentuali.

Pertanto, il calcolo avrebbe dovuto essere effettuato ai sensi della norma citata, con esclusivo riferimento alle «offerte che presentino una percentuale di ribasso che superi di oltre un quinto la media aritmetica dei ribassi di tutte le offerte ammesse».

Seguendo tale impostazione l'esito della gara sarebbe stato diverso e favorevole alla ricorrente che, stante l'esclusione automatica di offerte contenenti un ribasso maggiore, in quanto ritenute anomale, sarebbe risultata la migliore offerente.

La procedura seguita dall'amministrazione trova conforto in alcune decisioni cautelari adottate in argomento da questa sezione, fondate, al di là del dato testuale, sull'esigenza di leggere la norma in modo da non estendere eccessivamente gli ambiti dell'anomalia.

L'indubbio contrasto interpretativo, nonché il dato letterale, induce, tuttavia, il collegio, chiamato a pronunciarsi sul merito della questione, a riconsiderare le conclusioni raggiunte in sede cautelare.

Il comma 1-bis dell'art. 21 prevede, per i lavori aggiudicati con il prezzo più basso, particolare modalità di determinazione dell'anomalia dell'offerta che, a regime, dovrebbe essere parametrata ad una percentuale annualmente fissata con decreto ministeriale; per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria all'anomalia dell'offerta si ricollega l'obbligo di verifica alla stessa, mentre in caso di appalti al di sotto della soglia predetta, l'anomalia comporta l'esclusione automatica.

In via transitoria, fino al 1° gennaio 1997, è stata prevista l'esclusione automatica (per tutti gli appalti di lavori pubblici, indipendentemente dall'importo) delle offerte che presentino una percentuale di ribasso superiore di oltre un quinto la media aritmetica dei ribassi di tutte le offerte ammesse.

La lettura della norma non risulta agevole, anche per i continui richiami ai concetti di offerte e ribasso, che possono indurre ad equivoci; peraltro il testo della disposizione transitoria, che è quella che interessa e che va applicata, non sembra lasciare spazio a molteplici interpretazioni, se si focalizza l'attenzione sul parametro che è stato individuato quale base di calcolo della soglia dell'anomalia, cioè «la media aritmetica dei ribassi di tutte le offerte ammesse».

In effetti il concetto di ribasso esprime la differenza (in termini assoluti e/o percentuali) tra due prezzi o valori (nella specie un importo base ed una offerta); altra cosa è il prezzo ribassato, che si identifica con l'offerta, cioè con l'importo base diminuito dello sconto proposto.

La norma fa specifico e puntuale riferimento ai ribassi di tutte le offerte ovvero alla somma degli sconti offerti; se avesse inteso riferirsi ai prezzi ribassati sarebbe stato sufficiente richiamare «la media aritmetica di tutte le offerte» omettendo il termine «ribassi».

Indubbiamente il dato testuale assume un rilievo decisivo a favore della tesi sostenuta dalla ricorrente, contraria all'operato seguita dall'amministrazione.

Gli effetti pratici che derivano dall'applicazione di un criterio interpretativo piuttosto che da un altro, ai fini della determinazione del sistema di calcolo dell'anomalia, inducono alle seguenti considerazioni.

Seguendo il sistema applicato dall'amministrazione resistente, il margine dell'anomalia finisce per non assumere un vero ruolo discriminante col rischio di perdere la sua vera funzione; peraltro, aderendo alla tesi opposta fondata sul dato testuale, è dato giungere ad opposti risultati, a loro volta non convincenti fino al limite della irragionevolezza.

È vero, infatti, che procedendo nel primo senso si abbassa la soglia dell'anomalia e così non si rischia di finalizzare ingiustamente ed irrazionalmente offerte che, con tutta probabilità, non sono affatto anomale, ma è altrettanto vero che, nella seconda ipotesi, le mutate basi di calcolo finiscono per fissare la soglia predetta a livelli spesso irrealistici.

Ecco, allora, come assuma particolare rilevanza la scelta fra i due metodi: se per quello auspicato dalla ricorrente è da dubitare in termini di ragionevolezza, è altrettanto da dubitare della validità di quello proposto in alternativa dall'amministrazione, che può condurre a risultati che di fatto vanificano la funzione stessa della norma.

Le considerazioni sin qui svolte e le indubbie incertezze interpretative evidenziate, inducono il collegio a sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma transitoria contenuta nell'ultima parte del citato art. 21, comma 1-bis per contrasto con l'art. 97 della Costituzione, cioè con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa.

Detta questione è sicuramente rilevante ai fini della decisione della causa, posto che l'eventuale fondatezza dell'impostazione interpretativa offerta dalla ricorrente comporterebbe l'illegittimità della procedura fissata a seguito dell'amministrazione, con conseguente accoglimento del ricorso.

Concordando con il diverso operato del comune, il collegio ritiene che l'interpretazione della norma così come prospettata in ricorso sia in conflitto con il richiamato principio ex art. 97 della Costituzione, in quanto la sua applicazione, in concreto, amplia in modo palesemente eccessivo e del tutto irragionevole l'area dell'anomalia delle offerte, a cui si ricollega l'effetto automatico dell'esclusione, restringendo la fascia di ribasso ammissibile entro limiti così ridotti da contrastare nettamente con l'interesse della pubblica amministrazione a scegliere il contraente privato, negli appalti dei lavori pubblici, sulla base di procedure concorsuali caratterizzate dalla più ampia partecipazione e dal più ampio confronto fra più offerte attendibili, così da consentire alla stazione appaltante di ottenere il risultato economicamente più vantaggioso.

La scelta, prospettata in ricorso, di un parametro per determinare la soglia dell'anomalia che si riconduca alla media aritmetica dei ribassi aumentata di un quinto non può non indurre a ritenere che il limite di scostamento (in più) pari al solo 20% rispetto alla media dei ribassi, possa rivelarsi irrisorio, solo a verificarlo concreto.

Per esempio, a fronte di una media dei ribassi ottenuta pari al 10%, la soglia dell'anomalia risulterebbe fissata al 12%; con una media del 20% o del 30%, la soglia sarebbe rispettivamente del 24% e del 36%.

Gli esempi così proposti consentono di riscontrare agevolmente come dall'applicazione del criterio a cui fa riferimento la norma transitoria di cui all'ultima parte dell'art. 21, comma 1-bis, della legge n. 109/1994, discendano effetti fortemente distorti.

Al criterio del prezzo più basso, che dovrebbe essere l'unico utilizzabile per l'aggiudicazione della gara a cui si applica il citato comma 1-bis, viene di fatto sostituito un criterio diverso, affine a quello della media corretta.

Ne consegue che i concorrenti, per avere possibilità concrete di aggiudicazione, sono indotti a preoccuparsi di formulare non l'offerta migliore, ma un'offerta vicina alla presumibile media.

Per altro verso è ragionevole pensare che una così ridotta banda di oscillazione rispetto alla media dei ribassi possa spesso comportare automatica esclusione non solo delle offerte effettivamente anomale, ma anche di quelle che, oltre a non presentare particolari elementi di anomalia risulterebbero anzi ben più convenienti per l'amministrazione.

Non va, infine, trascurato che tanto è più limitata la fascia di scostamento consentito rispetto alla media, tanto più è possibile per gruppi di imprese condizionare lo svolgimento e l'esito delle gare, formulando offerte prevalentemente concordate, allo scopo di mettere fuori gioco gli altri concorrenti. Le distorsioni derivanti dall'applicazione della disposizione transitoria cui si discute potrebbero essere superate se il legislatore avesse correlato al carattere anomalo dell'offerta la conseguenza dell'obbligatoria verifica della stessa e non la sua automatica esclusione: ma così non è stato, né, vertendosi in tema di appalti al di sotto della soglia comunitaria, risulta possibile disapplicare la disposizione, nella parte relativa all'automaticità dell'esclusione, per contrasto con le previsioni comunitarie e, in particolare, con il disposto di cui all'art. 30, comma 4, della direttiva CEE n. 93/37 del 14 giugno 1993.

In tale quadro non pare manifestamente infondata e, va quindi sottoposta al giudice delle leggi, la questione di legittimità costituzionale della norma transitoria di cui all'art. 21, comma 1-bis, della legge n. 109/1994, in relazione all'art. 97 della Costituzione, sotto due alternativi profili:

il primo, relativo al metodo di calcolo della soglia dell'anomalia in sé considerato, illegittimità del quale, ove riconosciuta, si rifletterebbe sulla disposizione transitoria nel suo complesso;

il secondo, limitato alla prevista automaticità dell'esclusione delle offerte anomale (per gli appalti inferiori alla soglia comunitaria).

P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1-bis, ultima parte della legge 11 febbraio 1994, n. 109, in relazione agli artt. 97 e 3 della Costituzione, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ordina l'immediata sospensione del processo e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio sull'incidente di costituzionalità come sopra sollevato;

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

Così deciso in Milano, l'11 luglio 1997.

Il presidente: MARIUZZO

Il ref. est.: FARINA

97C1369

N. 845

*Ordinanza emessa il 4 giugno 1997 dal tribunale amministrativo regionale per il Veneto
sul ricorso proposto da Cinel Giuseppe contro il comune di Montebelluna*

Impiego pubblico - Trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale a domanda dell'interessato (nella specie dipendente comunale) - Mancata previsione della facoltà dell'amministrazione di reiezione della domanda in presenza di grave pregiudizio alla propria funzionalità - Irragionevolezza - Incidenza sull'autonomia organizzativa degli enti locali e sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 57 e 58).

(Cost., artt. 3, 5, 97 e 128).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella camera di consiglio del 4 giugno 1997;

Visto l'art. 21, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034;

Visto il ricorso proposto da Cinel Giuseppe rappresentato e difeso dagli avv.ti Maurizio Zanchettin e Maria Dolores Bottari, con elezione di domicilio presso lo studio dell'avv.to Giorgio Pinello in Venezia, San Polo 3080/L; contro il comune di Montebelluna in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv.to Gabriele Testa, con domicilio presso la segreteria del t.a.r. ai sensi dell'art. 35 del r.d. 26 giugno 1924 n. 1054; per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della delibera della giunta comunale 6 marzo 1997 n. 213 con cui è stata respinta la richiesta del ricorrente di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale.

Visti gli atti e documenti depositati col ricorso;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Montebelluna, depositato il 2 giugno 1997;

Udito il relatore consigliere Claudio Rovis e uditi altresì l'avv. Zanchettin per il ricorrente e l'avv. G. Testa per il comune intimato;

Considerato quanto segue: con il presente ricorso è stato impugnato, con richiesta di sospensione, il provvedimento con cui il comune intimato ha deliberato di non accogliere la richiesta del ricorrente di trasformare il rapporto di lavoro del ricorrente da tempo pieno a tempo parziale.

Il ricorso deduce la violazione dell'art. 1, commi 57 e 58, legge n. 662 del 23 dicembre 1996 nell'assunto che detta norma consentirebbe all'amministrazione di non accogliere siffatta richiesta di trasformazione del rapporto solo nell'ipotesi in cui l'attività lavorativa di lavoro autonomo comporti conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente, mentre, in presenza di un grave pregiudizio alla funzionalità dell'Amministrazione, permette solo di differirne gli effetti di sei mesi.

Pertanto nella decisione della presente controversia il collegio deve fare applicazione di una normativa della cui costituzionalità dubita, posto che dette norme appaiono palesemente irrazionali (art. 3 della Costituzione) e fanno anche venir meno l'autonomia organizzativa degli enti locali costituzionalmente garantita (artt. 5, 128 della Costituzione).

Tale dubbio di costituzionalità è rilevante ai fini della decisione dell'istanza cautelare ai fini dell'accertamento del requisito del *fumus boni juris* del ricorso.

Infatti l'irrazionalità delle stesse, nel configurare l'accesso al tempo parziale come un diritto, ovvero una facoltà del dipendente, sembra di tutta evidenza. Invero, se un diritto siffatto venisse massicciamente esercitato dai dipendenti, l'ente locale potrebbe venire a trovarsi nella pratica impossibilità di attendere ai propri compiti istituzionali; evenienza che non può considerarsi neppure molto improbabile ed astratta, dato che le citate norme estendono l'accesso al tempo parziale per i dipendenti appartenenti a tutti i livelli e a tutte le qualifiche.

L'applicazione delle norme anzidette, pertanto, rischia di condurre a gravi ripercussioni sulla funzionalità organizzativa delle strutture amministrative degli enti locali, in quanto vanificano di fatto la pianificazione degli organici, in violazione del principio di ragionevolezza organizzativa (art. 97 della Costituzione), il quale impone di assicurare la economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.

E ciò tanto più ove si tenga conto del disposto del successivo comma 59, il quale a sua volta impone di destinare i risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale secondo le modalità ivi indicate e, quindi, impedisce concretamente la possibilità di attivare processi di trasformazione inversi da tempo parziale a tempo pieno.

A ciò si aggiunga che, in base al comma 45 del medesimo art. 1, legge n. 662, non è possibile assumere nuovo personale fino al 31 dicembre 1997; quindi l'ente locale si troverebbe nell'impossibilità di fronteggiare le carenze di organico derivanti da una puntuale applicazione delle norme in esame.

Invero la possibilità di destinare solo il 50 per cento del risparmio di spesa a nuove assunzioni, e solamente dopo l'inutile esperimento delle procedure di mobilità (comma 59 cit.), lasciano agevolmente comprendere l'impossibilità di sopperire in modo tempestivo (tanto meno nel breve termine di soli 6 mesi dell'ipotetico «differimento», ai sensi del comma 58) alle carenze di organico ed alle disfunzioni organizzative provocate da un accesso non programmato a rapporti di lavoro a tempo parziale.

Si noti altresì che, a mente del successivo art. 6, comma 4, d.-l. 28 marzo 1997 n. 79 (convertito in legge dal Senato il 28 maggio 1997), i dipendenti che hanno trasformato il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, hanno altresì «diritto» di ottenere il ritorno al tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione, nonché alle successive scadenze previste dai contratti collettivi; inoltre la trasformazione del rapporto a tempo pieno avviene anche in sovrannumero, riassorbibile con le successive vacanze.

Pare dunque che il legislatore, ammettendo la trasformazione di rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale in modo non programmato, senza limitazione alcuna e su mera iniziativa dei dipendenti, abbia fatto sì che gli enti locali si trovino nella pratica impossibilità di governare le proprie strutture organizzative, di esercitare le funzioni e di erogare i servizi in modo efficace, in quanto assoggettati alle imprevedibili scelte dei dipendenti e costretti a modificare continuamente l'organizzazione in un permanente quanto irrazionale carosello a ruoli invertiti. Tali enti possono venire anche a subire le diseconomie connesse alle altrettanto imprevedibili ritrasformazioni «obbligatorie» dei rapporti (da tempo parziale a tempo pieno) entro breve lasso di tempo, con ogni onere conseguente ai rientri sovrannumerari.

Ed è appena il caso di osservare come le disposizioni di legge in questione sembrano ledere l'autonomia degli enti locali altresì in sede di contrattazione collettiva, la quale ultima anche per tali enti viene a discendere dai principi stabiliti dell'art. 39 della Costituzione.

Le ragioni appena accennate sembrano sufficienti ad eccepire l'incostituzionalità delle norme in questione, quantomeno nella parte in cui le stesse non consentono all'ente locale di negare, anziché solamente di differire, la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale, ogniquale volta la trasformazione richiesta dal dipendente possa arrecare pregiudizio alla funzionalità organizzativa dell'amministrazione di appartenenza, anziché migliorarla.

Per le suesposte considerazioni, a norma dell'art. 23, comma secondo, della legge 11 marzo 1953 n. 87, va disposta la sospensione del giudizio instaurati con il ricorso in epigrafe, e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione dell'incidente di costituzionalità di cui trattasi.

P. Q. M.

Il tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 57 e 58, legge n. 662 del 23 dicembre 1996 nella parte in cui detta norma non consente all'amministrazione di non accogliere la richiesta di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale in presenza di un grave pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione, per contrasto con gli artt. 3, 5, 97 e 128 della Costituzione, sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale;

Ordina inoltre alla segreteria, a norma dell'ultimo comma dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio il 4 giugno 1997.

Il presidente f.f.: TRIVELLATO

L'estensore: SETTESOLDI

97C1370

N. 846

*Ordinanza emessa il 10 ottobre 1997 dal tribunale di Bolzano
nel procedimento civile vertente tra l'INPS e Racchetti Giampaolo*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni di anzianità - Sospensione della corresponsione dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 384/1992 (19 settembre 1992) e fino al 31 dicembre 1993 - Deroga per i lavoratori dipendenti per i quali sia intervenuta l'estinzione dei rapporti di lavoro - Mancata previsione dell'estensione della deroga altresì ai lavoratori autonomi cessati dal lavoro - Disparità di trattamento di situazioni analoghe con incidenza sulla garanzia previdenziale.

[Legge 14 dicembre 1992, n. 438 (*recte*: 14 novembre 1992, n. 438) art. 1, comma 2, lett. c)].

(Cost., artt. 3 e 38).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 230/97 r.g. promossa da Istituto nazionale della previdenza sociale, rappresentato e difeso dall'avv. dott. Luigi Mosna e dall'avv. dott. Manfred Pliger, appellante, contro Racchetti Giampaolo, rappresentato e difeso dall'avv. dott.ssa Sonia Boetti Palazzi, appellato.

In punto: appello avverso la sentenza n. 523/96 del pretore di Bolzano;

Esaminati gli atti di causa;

Ritenuto che l'appellante sollecita una interpretazione letterale del disposto dell'art. 1, comma 2, lett. c), della legge 14 novembre 1992, n. 438, mentre l'appellato, ove non sia condivisa l'interpretazione adeguatrice del pretore, denuncia la incostituzionalità della norma;

OSSERVA E RITIENE

I. — Se è fondamentale canone ermeneutico che la norma giuridica debba essere interpretata innanzi tutto e principalmente dal punto di vista letterale, non potendosi al testo «attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», nondimeno l'esistenza di una chiara formulazione grammaticale della norma non è sufficiente per limitare l'interpretazione all'elemento letterale, occorrendo altresì che il senso reso palese dal significato proprio delle parole, secondo la loro connessione, non si ponga in contrasto con argomentazioni logiche sull'intenzione del legislatore (Cass., 5 aprile 1978, n. 1549), di talché, nella

ricerca del significato delle norme giuridiche, l'interprete non assolve al suo compito se si arresta alla sola espressione letterale delle stesse, ma deve, in ogni caso, ricavarne la *ratio* oggettivamente in esse immanente e da desumere, attraverso la individuazione del fondamento e dello scopo delle norme medesime, e tenendo in ogni caso presente la funzione delle norme costituzionali, in quanto integratrici di quelle ordinarie (Cass., 12 novembre 1977, n. 4909).

In particolare, dopo l'avvento della Costituzione, poiché i principi posti da una costituzione non flessibile investono l'intero ordinamento e funzionano come criteri di ermeneutica delle leggi ordinarie, se una norma si presta a diverse interpretazioni, di cui ciascuna produce effetti di maggiore o minore ampiezza e intensità, l'interpretazione da scegliersi è quella più aderente al principio costituzionale.

In questo ordine di idee (cd. interpretazione adeguatrice), si è affermato che l'interprete deve operare nella costante considerazione della Costituzione, che costituisce la norma primaria, da cui tutte le altre promanano, per modo che, ove una norma di legge sia suscettibile di più risultati interpretativi, uno dei quali costituzionalmente illegittimo, il dubbio è soltanto apparente, giacché esso deve essere superato e risolto, attribuendo alla norma un significato conforme alla Costituzione e alle leggi costituzionali (Cass., 3 gennaio 1984, n. 7; in tal senso anche Corte cost., 14 luglio 1988, n. 823).

Il criterio ermeneutico da privilegiare, tra le più possibili interpretazioni della legge, quella maggiormente rispondente ai principi costituzionali, peraltro, vale nei soli casi nei quali vi sia effettiva incertezza sulla reale intenzione del legislatore e non anche quando la *mens legis* traspaia chiaramente dalla formulazione letterale della norma, in correlazione logica con il complesso normativo nel quale è, sistematicamente, inserita: in tal caso unico rimedio offerto all'ordinamento è costituito dal giudizio incidentale di legittimità costituzionale (Cons. Stato, 13 maggio 1985, n. 163).

In altri termini: ove dalla lettera della legge apparisca chiara e sicura la volontà del legislatore, non è consentito all'interprete di sostituire a tale volontà un'altra contraria, solo perché la ritenga più rispondente alle supposte finalità della norma stessa. E ciò con peculiare vincolo, ove la norma in esame sia espressa con uso di un termine giuridico (v. in inciso, Cass., 31 marzo 1987, n. 3097: «Il criterio del significato letterale — costituente norma fondamentale a tutela della certezza del diritto e mezzo preminente per l'interpretazione di una legge — peraltro, postula l'assoluta univocità del significato delle parole adoperate dal legislatore: ora, mentre l'univocità può ritenersi insita nell'uso di un termine giuridico (tanto più che il codice civile vigente è caratterizzato dalla precisione della terminologia giuridica) o tecnico, altrettanto non può affermarsi per le parole tratte dal linguaggio comune, il cui significato sia plurivalente o soggetto a mutamenti nel tempo»).

Nella specie, pur prendendo atto delle discrasie emerse dalla indagine letterale, logica e sistematica condotta da pretore, si deve notare che la dizione in esame («I lavoratori ... per i quali sia intervenuta l'estinzione del rapporto di lavoro»), se non è connotata da espressa reiterazione della dizione «i lavoratori dipendenti», ricorrente nelle formulazioni di deroga *sub* lett. b), e), g), trova identica connotazione letterale nell'inscindibile nesso con il «rapporto di lavoro», in termini non compatibili con il lavoro autonomo, se non per operazione additiva dell'interprete.

II. — La difesa del ricorrente appellato, in linea subordinata, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 2, lett. c), della legge 14 novembre 1992, n. 438, per violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione.

Le ragioni ivi dedotte (come le ragioni della disattesa interpretazione adeguatrice del pretore), condivise nei limiti di ritenuta non manifesta infondatezza, si possono così riepilogare:

la *ratio* della deroga in esame al blocco delle pensioni di anzianità è di tutela dei lavoratori rimasti privi di lavoro, esposti a grave danno dallo *ius superveniens*, con la cautela del requisito di anteriore ammissione alla prosecuzione volontaria, per assicurare che la cessazione dell'attività lavorativa sia intervenuta in epoca non sospetta;

eadem ratio ricorre per lavoratori dipendenti ed autonomi, di talché l'esclusione dalla deroga dei lavoratori autonomi configurerebbe una irrazionale discriminazione di trattamento, in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sarebbe altresì violato l'art. 38, secondo comma della Costituzione, poiché i lavoratori autonomi verrebbero privati, quantomeno per un periodo, di quella tutela economica che il rapporto assicurativo aveva loro garantito al momento della cessazione dell'attività di lavoro e della successiva prosecuzione volontaria, privandoli, con norma successiva, non prevedibile al momento della loro scelta, dei mezzi adeguati, già loro garantiti dalla legge.

La sollevata questione, di rilevanza dirimente in giudizio, non appare manifestamente infondata e va devoluta ad esame della Corte costituzionale.

Conseguentemente, sospeso il giudizio, gli atti dovranno essere trasmessi alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera c) della legge 14 dicembre 1992, n. 438, per violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dichiara sospeso il giudizio sino alla definizione della questione di legittimità costituzionale;

Si notifichi al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Si comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Bolzano, il 10 ottobre 1997.

Il presidente: DELERBA

97C1371

N. 847

*Ordinanza emessa il 16 luglio 1997 dal pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli
nel procedimento penale a carico di Poggi Marcello*

Paesaggio (Tutela del) - Realizzazione di opere in zone assoggettate a vincolo paesaggistico senza autorizzazione - Lamentata individuazione generalizzata delle aree protette - Asserita indeterminatezza della condotta vietata nonché della sanzione da applicare - Irragionevolezza - Incidenza sulla tutela del paesaggio e sul principio di legalità della pena - Lesione del diritto di proprietà - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione in relazione al principio del giusto procedimento.

[Legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-sexies, (recte: d.-l. 27 giugno 1985, n. 321, art. 1-sexies, convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1985, n. 431)].

(Cost., artt. 3, 9, 25, secondo comma, 27, 42 e 97).

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza, visti gli atti del procedimento penale contro Poggi Marcello imputato dei reati di cui: a) art. 20. lett. C, legge n. 47/1985; b) artt. 1, 2, 4, 12, 13, 14 legge n. 1086/1971; c) art. 1 e 1-sexies legge n. 431/1985; d) art. 734 del c.p.

Il giudice remittente è chiamato ad applicare, tra l'altro l'art. 1-sexies legge n. 431/1985 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. 431/1985 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 orme 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 provvedimentoale.

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 del c.p., che considera la deturpazione di fatto ed in concreto del bene ambientale, con evidente maggior spregio del valore paesaggistico ed ambientale.

Né può pretermettersi la sospetta incostituzionalità dell'art. 1-*sexies* legge n. 431/1985, 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. 47/1985, fondano sull'argomento che soltanto l'art. 20, lett. c) richiamato si riferisce a zone vincolate.

Tale agomentazione 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. 431/1985. Come autorevolmente osservato in dottrina, infatti non è sempre chiara l'individuazione della condotta vietata, in quanto, esaminando le disposizioni degli artt. 1/1-*quinqüies*, solo in alcuni casi si possono identificare norme a contenuto precettivo. Come si può notare, infatti, nella legge n. 431/1985 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. 1497/1939, 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. 431/1985, 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, 16 luglio 1997

Il pretore: CROCE

N. 848

Ordinanza emessa il 4 giugno 1997 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Sicilia nel giudizio di responsabilità promosso dal procuratore regionale nei confronti di Cardella Francesco ed altri

Corte dei conti - Giudizio contabile - Obbligo di astensione del giudice che abbia avuto conoscenza della causa per aver adottato un provvedimento d'urgenza nella fase cautelare - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 432 del 1995.

(C.P.C., art. 51).

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

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 134/97/Ord/Resp. nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 5959 del registro di segreteria, promosso dal procuratore regionale, in favore del Ministero dell'interno, nei confronti di:

Francesco Cardella, elettivamente domiciliato in Palermo via Serradifalco n. 95 presso lo studio dell'avv. Liborio Sabatino, che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Giuseppe Bamonte del foro di Milano;

Elisabetta Roveri, elettivamente domiciliata in Palermo via E. Amari n. 76 presso lo studio dell'avv. Nino Lo Presti che la rappresenta e difende;

Associazione Saman, in persona del legale rappresentante, elettivamente domiciliata a Palermo, via E. Amari n. 8 presso lo studio dell'avv. Salvatore Grimaudo che la rappresenta e difende unitamente all'avv. Elio Esposito del foro di Trapani e all'avv. Lucio Ambrosino del foro di Milano;

Uditi alla pubblica udienza del 4 giugno 1997, il relatore, consigliere dott.ssa Luciana Savagnone, il pubblico ministero nella persona del vice procuratore regionale dott. Pino Zingale, l'avv. Salvatore Grimaudo, l'avv. Girolamo Calandra, in sostituzione dell'avv. Lo Presti, e l'avv. Liborio Sabatino;

Esaminati gli atti ed i documenti della causa.

F A T T O

Con istanza depositata il 17 ottobre 1996, il procuratore regionale chiedeva il sequestro conservativo dei beni mobili ed immobili di Cardella Francesco e Roveri Elisabetta, assumendo che gli stessi, rispettivamente nella qualità di presidente e di amministratore unico della associazione non riconosciuta Saman, avevano percepito dal Ministero dell'interno somme per lo svolgimento di corsi di formazione che non si erano mai svolti o che avevano avuto una durata di gran lunga inferiore a quella rappresentata, sia per numero di ore che per giornate.

Il danno erariale complessivo era quantificato dall'attore in lire 1.301.691.105, pari a tutta la somma erogata dal Ministero dell'interno, in quanto utilizzata per finalità estranee a quelle pubbliche legislativamente tutelate, ciò sia sotto il profilo della omissione dell'attività finanziata, sia sotto quello della sua assoluta inconducenza al fine, atteso che laddove qualche attività era stata svolta, si era trattato di prestazioni disarticolate, insufficienti e difformi dal programma approvato.

Con decreto n. 338/96 del 19-21 ottobre 1996 il presidente della sezione giurisdizionale per la regione siciliana autorizzava il sequestro conservativo sui beni di Francesco Cardella ed Elisabetta Roveri, fino alla concorrenza per ciascuno di lire 900.000.000, pari a circa i due terzi del credito erariale, tenuto pure conto della rivalutazione e degli interessi legali già maturati.

Con memoria depositata il 27 novembre 1996, si costituiva in giudizio il sig. Cardella Francesco a mezzo degli avvocati Liborio Sabatino, G. Bamonte ed al proc. legale Luigi Galliano, che preliminarmente eccepivano il difetto di giurisdizione della Corte dei conti e, nel merito, chiedevano il rigetto della domanda, perché inammissibile, pretestuosa, generica per i contenuti, indeterminata quanto al presunto danno erariale.

Con memoria depositata il 29 novembre 1996, si costituiva la sig.ra Elisabetta Roveri, a mezzo dell'avv. Nino Lo Presti, che eccepiva preliminarmente l'incompetenza territoriale della sezione giurisdizionale siciliana della Corte dei conti e nel merito rilevava l'infondatezza della domanda.

All'udienza fissata dinanzi al giudice unico per la conferma, revoca o modifica del sequestro, il p.m. modificava la domanda, chiedendo che il provvedimento cautelare fosse emesso per l'importo di lire 1.800.000.000, comprensivo dell'intero danno, della rivalutazione monetaria e degli interessi legali, nei confronti dei soli beni del sig. Cardella. Inoltre, chiedeva che il sequestro fosse esteso alle quote della Saman S.r.l. di proprietà del suddetto, sottratte alla garanzia patrimoniale attraverso la vendita fittizia alla Oiasa Company Limited di Valletta, avvenuta in data 9 settembre 1996.

Con ordinanza n. 469/96 del 29 novembre 1996, il giudice designato revocava il sequestro ritenendo insussistente la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di Cardella Francesco.

Avverso tale ordinanza, il procuratore regionale, con atto depositato il 5 dicembre 1996, proponeva reclamo.

Con ordinanza n. 1/97, la sezione giurisdizionale, esclusa la sussistenza di un rapporto di servizio tra il Ministero ed il Cardella, respingeva il reclamo.

Nelle more del procedimento cautelare il procuratore regionale, con atto di citazione depositato il 17 ottobre 1996, conveniva in giudizio l'Associazione Saman, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, nonché Roveri Elisabetta e Cardella Francesco.

Con memoria depositata il 12 maggio 1997, si costituiva in giudizio Elisabetta Roveri a mezzo dell'avv. Nino Lo Presti, il quale chiedeva l'assoluzione della sua assistita.

Con memoria depositata il 15 maggio 1997, si costituiva Francesco Cardella a mezzo degli avv.ti Liborio Sabatino e Giuseppe Bamonte, che riproponevano l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Con memoria depositata il 30 maggio 1997, si costituiva in giudizio l'Associazione Saman, in persona del presidente del consiglio di amministrazione, a mezzo degli avvocati Salvatore Grimaudo, Elio Esposito e Lucio Ambrosino che chiedevano il rigetto di tutte le domande proposte.

All'udienza dibattimentale il p.m. preliminarmente ha sollevato eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 19/1994, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui consente che magistrati che hanno fatto parte del collegio del reclamo formino successivamente il collegio del giudizio di merito. Nel merito ha chiesto la condanna solidale di tutti i convenuti applicando alla Associazione Saman il potere riduttivo. I difensori dei convenuti si sono rimessi alla decisione della Corte per quanto attiene alla questione di legittimità costituzionale; nel merito hanno ribadito le proprie difese.

D I R I T T O

Il fine a cui tendono gli istituti dell'astensione e della ricusazione del giudice è quello di evitare che a giudicare sia un magistrato il quale, per l'esistenza di particolari situazioni di fatto, espressamente previste dal legislatore, che lo legano ai soggetti o all'oggetto della lite, si ritiene privo della necessaria serenità di giudizio e tale da poter emettere una decisione favorevole o sfavorevole per una delle parti per ragioni diverse da quelle proprie della giustizia.

Per tale ragione, la *ratio* delle norme sull'astensione e sulla ricusazione è comunemente vista nell'esigenza di tutelare l'imparzialità del giudice, intesa come terzietà rispetto agli interessi concretamente fatti valere nel processo.

L'art. 51 n. 4 c.p.c. prevede che il giudice ha l'obbligo di astenersi quando ha conosciuto della causa come magistrato in altro grado del processo. In proposito la giurisprudenza tradizionale ritiene che deve trattarsi di un diverso grado e non di una diversa fase, relativa allo stesso grado del procedimento e, conseguentemente, ha escluso l'obbligo di astensione, tra l'altro, per il giudice che ha emanato un provvedimento provvisorio, ai sensi dell'art. 700 c.p.c. (cfr. trib. Milano ord. 9 novembre 1981, foro it. 1981, 1, 2997).

Tale interpretazione appare indubbiamente corretta in quanto le ipotesi di cui all'art. 51 c.p.c. comportano una deroga alle regole generali sulla competenza ed ai criteri di precostituzione dei giudici stabiliti dalle tabelle di composizione degli uffici giudiziari. Esse, quindi, sono tassative, non estensibili analogicamente, al di là dei casi presi in considerazione, e non suscettibili di interpretazione estensiva.

Ciò posto, questo giudice dubita della legittimità costituzionale della norma, di cui all'art. 51 c.p.c., laddove limita il dovere di astensione del giudice alle ipotesi di previa conoscenza della causa in altro grado del processo e non anche nel caso in cui egli ne abbia conosciuto per aver adottato un provvedimento d'urgenza nella fase cautelare, come è avvenuto nel caso in specie in cui alcuni componenti del collegio hanno fatto parte del collegio del reclamo.

La Corte costituzionale, con riferimento al processo penale, ha ritenuto che il principio della terzietà del giudice può essere minato anche dalla c.d. «forza della prevenzione», che consiste in quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento (vedi sentenza Corte cost. 15 settembre 1995, n. 432), qualora un magistrato, prima della sua investitura quale giudice del giudizio, abbia provveduto in ordine ad una misura cautelare esprimendo una valutazione contenutistica relativamente ai fatti che hanno rilevanza con il merito della questione.

In questa sede di prospesta l'opinione che tale principio sia valido anche nel campo del processo civile, le cui norme sono direttamente applicabili al processo contabile, e ciò in quanto anche in tale settore il principio di imparzialità del giudice potrebbe essere condizionato dalla forza della prevenzione, quando il giudice, prima della causa, sia stato chiamato a pronunciarsi su una istanza per la concessione di un provvedimento cautelare ovvero abbia conosciuto di esso in sede di reclamo.

Infatti, nel processo civile la concessione del provvedimento cautelare, pur non necessitando della prova piena, non può prescindere dall'esistenza di una prova indiziaria; ed egualmente l'accertamento del *fumus boni iuris* attendendo a circostanze afferenti al merito della futura controversia, impone all'interprete di ritenere ugualmente contenutistica, secondo la nozione fornita dalla stessa Corte costituzionale, la valutazione che il giudice civile è tenuto a compiere prima di provvedere in ordine alla concessione o meno del provvedimento cautelare.

Pertanto, la mancata previsione del dovere di astensione del giudice che abbia già conosciuto dei fatti di causa in una fase precedente a quella di merito, emanando un provvedimento come quello cautelare, che presuppone una valutazione contenutistica del merito del giudizio, rischia di compromettere i principi del giusto processo e di imparzialità del giudice.

Tale imparzialità, connaturata all'essenza della giurisdizione, richiede che la funzione del giudicare sia assegnata ad un soggetto terzo, non solo scevro di interessi propri ma anche sgombro di convinzioni precostituite in ordine alla materia del decidere, formatesi in diverse fasi del giudizio, in occasione di fuzioni decisorie che egli sia stato chiamato a svolgere in precedenza.

Conseguentemente, mancando tale imparzialità, rischia immancabilmente di essere leso il diritto di difesa salvaguardato dall'art. 24, comma secondo, della Costituzione.

Poiché la presente causa non può essere definita indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale qui cennata.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 c.p.c. per contrasto con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione, nei termini di cui in motivazione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il processo fino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità;

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

Così deciso in Palermo il 4 giugno 1997.

Il presidente: TODARO MARESCOTTI

N. 849

Ordinanza emessa l'11 febbraio 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 novembre 1997) dal pretore di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto sul ricorso proposto da Fanciulli Nando contro il prefetto di Roma ed altro.

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (recte: 366) del 1994 della Corte costituzionale

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 febbraio 1997.

O S S E R V A

Con ricorso depositato il 15 novembre 1993, Fanciulli Nando instava per ottenere l'annullamento dalla ingiunzione di pagamento emessa dal prefetto della provincia di Roma il 1° dicembre 1992 in riferimento a infrazione al C.d.S. rilevata da vigili urbani del comune di Riano Flaminio e il cui relativo importo sanzionatorio pecuniario non veniva corrisposto a seguito della rituale notificazione del verbale di accertamento. Espletata la istruzione dibattimentale, veniva emessa sentenza di rigetto non definitiva, ritenuto che avrebbe dovuto seguire pronuncia sulla richiesta di riduzione della sanzione, così come richiesto in via subordinata dal ricorrente in caso, appunto, di rigetto della opposizione proposta.

Tale richiesta ha ritenuto di non poter delibare, il decidente considerato che, si ritiene che sia viziato da illegittimità costituzionale l'art. 204, comma 1, del decreto legislativo n. 285/1992 nella parte che statuisce che la ingiunzione prefettizia debba prevedere la irrogazione di somma pari al doppio del minimo della sanzione pecuniaria.

È pur vero che con ordinanza n. 67/1994, la Corte costituzionale si è già pronunciata sul punto affermando che la disposizione di cui sopra si possa agevolmente superare in sede di opposizione applicando l'art. 23 legge n. 689/1981, ma anche con questo rimedio ritiene il decidente che il diritto di difesa risulti compresso, in quanto, pur sempre, sussistono limiti che in concreto condizionano l'esercizio di questo potere da parte del giudice di merito (così come già argomentato da altri giudici remittenti). Infatti, appare chiaro che il disposto di cui all'art. 23 della legge n. 689/1981 in tanto può trovare attuazione in quanto sia permesso al giudice ordinario di effettuare una valutazione di merito sull'applicazione della sanzione: ovverossia abbia il potere l'A.G.O. di prendere cognizione non soltanto degli aspetti di legittimità del provvedimento amministrativo sanzionatorio, ma anche di quelli che attentano alla discrezionalità, per cui soltanto a seguito di annullamento dall'atto si possa sostituire altra e diversa valutazione in fatto. Orbene la Corte di cassazione ha più volte ribadito, con indirizzo costante, che la cognizione del giudice ordinario in tema di opposizione e ingiunzione deve limitarsi indicizzando ad un sindacato di legittimità del provvedimento amministrativo impugnato sindacato che può unicamente riguardare gli aspetti motivazionali del provvedimento e non anche quelli relativi al concreto esercizio della potestà sanzionatoria. Ciò del resto in linea con i criteri statuiti dall'art. 113 della Carta costituzionale.

In subiecta materia, appare di tutta evidenza che qualora il prefetto abbia adeguatamente motivato in tema di irrogazione non sia tenuto, a termini di legge, a ulteriormente motivare la quantificazione dal doppio del minimo, per cui potrebbe superare tale limite e applicare, quindi, il criterio surrrettizio riduttivo di cui all'art. 23 della legge n. 689/1981, quel giudice ordinario, che, abbandonata la cognizione della ingiunzione sotto l'aspetto della legittimità motivazionale e del rispetto dei criteri giuridici, decidesse di ripercorrere il procedimento amministrativo sanzionatorio sostituendosi alla autorità irrogante nella quantificazione concreta della sanzione ciò che palesemente gli è precluso.

Ciò vuol dire che contrariamente a quanto affermato nelle sentenze costituzionali nn. 67 e 336/1994, il giudice ordinario non potrà mai in «concreto» nei casi di opposizione a ingiunzione prefettizia di tal genere applicare l'art. 23 richiamato, qualora, come ribadito, l'autorità prefettizia abbia osservato quanto di legge.

Ritiene, quindi, il remittente che quanto detto in ordine alle impossibilità di applicazione dell'art. 23 legge n. 689/1981 adombri con tutta evidenza la violazione dall'art. 24 della Costituzione, essendo chiaro che di fronte

al «pericolo» automatico peggiorativo pecuniario di cui all'art. 204 richiamato, il cittadino sia scoraggiato dal proporre una opposizione che non consente al giudice di valutare, in caso di rigetto, la congruità della sanzione irrogata. La questione di costituzionalità sollevata appare di tutta evidenza rilevante nel presente giudizio, dovendo, rigettata la domanda principale, il decidente pronunciarsi sulla richiesta, appunto, di riduzione avanzate da parte ricorrente.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante a non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 204, comma primo, del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, per violazione dell'art. 24 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata in forma integrale alle parti non presenti in udienza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicate al Presidenta della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

In Castelnuovo di Porto, l'11 febbraio 1997

Il pretore: CROCE

97C1374

N. 850

Ordinanza emessa l'11 febbraio 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 novembre 1997) dal pretore di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto sul ricorso proposto da Fanciulli Nando contro il prefetto di Roma ed altro.

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (recte: 366) del 1994 della Corte costituzionale

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 febbraio 1997.

O S S E R V A

Con ricorso depositato il 15 novembre 1993, Fanciulli Nando instava per ottenere l'annullamento dalla ingiunzione di pagamento emessa dal prefetto della provincia di Roma il 1° dicembre 1992 in riferimento a infrazione al C.d.S. rilevata da vigili urbani del comune di Riano Flaminio, e il cui relativo importo sanzionatorio pecuniario non veniva corrisposto a seguito della rituale notificazione del verbale di accertamento. Espletata la istruzione dibattimentale, veniva emessa sentenza di rigetto non definitiva, ritenuto che avrebbe dovuto seguire pronuncia sulla richiesta di riduzione della sanzione, così come richiesto in via subordinata dal ricorrente in caso, appunto, di rigetto della opposizione proposta.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 849/1997).

97C1375

N. 851

Ordinanza emessa l'11 febbraio 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 novembre 1997) dal pretore di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto sul ricorso proposto da Masci Mario contro il prefetto di Roma ed altro

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (recte: 366) del 1994 della Corte costituzionale

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 febbraio 1997.

O S S E R V A

Con ricorso depositato il 31 marzo 1993 da Masci Mario; si instava per ottenere l'annullamento dalla ingiunzione di pagamento emessa dal prefetto della provincia di Roma il 1° dicembre 1992 in riferimento a infrazione al C.d.S. rilevata da vigili urbani del comune di Riano Flaminio e il cui relativo importo sanzionatorio pecuniario non veniva corrisposto a seguito della rituale notificazione del verbale di accertamento. Espletata la istruzione dibattimentale, veniva emessa sentenza di rigetto non definitiva, ritenuto che avrebbe dovuto seguire pronuncia sulla richiesta di riduzione della sanzione, così come richiesto in via subordinata dal ricorrente in caso, appunto, di rigetto della opposizione proposta.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 849/1997).

97C1376

N. 852

Ordinanza emessa l'11 febbraio 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 novembre 1997) dal pretore di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto sul ricorso proposto da Calamani Vittoria contro il prefetto di Roma ed altro

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (recte: 366) del 1994 della Corte costituzionale

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 febbraio 1997.

O S S E R V A

Con ricorso depositato il 27 agosto 1996 da Calamani Vittoria; si instava per ottenere l'annullamento della ingiunzione di pagamento emessa dal prefetto della provincia di Roma il 4 aprile 1996 in riferimento a infrazione al C.d.S. rilevata da vigili urbani del comune di Castelnuovo di Porto e il cui relativo importo sanzionatorio pecuniario non veniva corrisposto a seguito della rituale notificazione del verbale di accertamento. Espletata la istruzione dibattimentale, veniva emessa sentenza di rigetto non definitiva, ritenuto che avrebbe dovuto seguire pronuncia sulla richiesta di riduzione della sanzione, così come richiesto in via subordinata dal ricorrente in caso, appunto, di rigetto della opposizione proposta.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 849/1997).

97C1377

N. 853

Ordinanza emessa l'11 febbraio 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 novembre 1997) dal pretore di Roma, sezione distaccata di Castelnuovo di Porto sul ricorso proposto da Restelli Roberta contro il prefetto di Roma ed altro. . .

Circolazione stradale - Infrazione al nuovo codice della strada - Ricorso al prefetto - Previsione di un raddoppio della pena minima edittale, nel caso di mancato accoglimento - Ritenuta impossibilità, alla stregua del diritto vivente, per il giudice dell'opposizione all'ingiunzione prefettizia di stabilire una sanzione in misura inferiore rispetto a quella già irrogata dall'autorità amministrativa - Violazione del diritto di difesa - Richiamo all'ordinanza n. 67/1994 e alla sentenza n. 336 (recte: 366) del 1994 della Corte costituzionale

(Nuovo codice della strada, art. 204, comma 1).

(Cost., art. 24).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 febbraio 1997.

O S S E R V A

Con ricorso depositato il 5 giugno 1996 da Restelli Roberta; si instava per ottenere l'annullamento della ingiunzione di pagamento emessa dal prefetto della provincia di Roma il 4 aprile 1996 in riferimento a infrazione al C.d.S. rilevata da vigili urbani del comune di Castelnuovo di Porto e il cui relativo importo sanzionatorio pecuniario non veniva corrisposto a seguito della rituale notificazione del verbale di accertamento. Espletata la istruzione dibattimentale, veniva emessa sentenza di rigetto non definitiva, ritenuto che avrebbe dovuto seguire pronuncia sulla richiesta di riduzione della sanzione, così come richiesto in via subordinata dal ricorrente in caso, appunto, di rigetto della opposizione proposta.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 849/1997).

97C1378

N. 854

Ordinanza emessa il 22 aprile 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 novembre 1997) dal pretore di Nocera Inferiore nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Annunziata Luisa ed altri e l'INPS

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissioni di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione degli interessi e della rivalutazione monetaria - Incidenza sui principi di uguaglianza, sul diritto di azione, sulla garanzia previdenziale e sul principio del giudice naturale - Compressione del potere giurisdizionale.

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

(Cost., artt. 3, 24, 25, 102, 103 e 104).

IL PRETORE

Ha pronunciato in data 22 aprile 1997 la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 6576/94 del r.g. proc. riuniti tra Annunziata Luisa + 6, rappresentati e difesi dagli avv.ti Pitocchi e Lanzetta, ricorrente, e l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro-tempore* rappresentato e difeso dagli avv. R. Grimaldi e A. Fava, resistente.

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato in data 4 agosto 1994, Avitabile Francesco premesso di essere titolare di pensione diretta e di pensione di reversibilità, chiedeva al pretore adito di dichiarare il suo diritto ad ottenere la pensione di reversibilità in misura pari al 60% di quella spettante al *dante causa*, in essa compresa l'integrazione al minimo, così come statuito dalla sentenza n. 495/93 del 29-31 dicembre 1993 della Corte costituzionale; chiedeva di condannare l'INPS al pagamento della differenza tra l'importo già liquidato e quello spettante in base ad una corretta applicazione della legge n. 903/1965, oltre rivalutazione monetaria con decorrenza dal giorno della maturazione del diritto da calcolarsi in conformità dall'art. 150 dis. att. c.p.c oltre interessi legali sulle somme rivalutate, in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 156/91, ed interessi anatocistici ex art. 1283 c.c; il tutto con vittoria di spese, diritti ed onorari da attribuirsi al procuratore antistatario.

Con memoria depositata nel termine di cui all'art. 416 c.p.c si costituiva in giudizio l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, eccependo l'inammissibilità ed improcedibilità della domanda, per il mancato esperimento della fase amministrativa; l'avvenuta decadenza dal potere della ricorrente di proporre l'azione giudiziaria ex art. 4 del d.-l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438 e l'avvenuto decorso del termine prescrizionale ex art. 2948 c.c. Nel merito rilevava l'infondatezza della domanda per insussistenza del diritto e carenza di prova in ordine alla circostanza che al coniuge defunto fosse stata liquidata una pensione diretta integrata al trattamento minimo.

Concludeva chiedendo al pretore di: dichiarare l'inammissibilità e/o l'improcedibilità della domanda avversa e, comunque, l'intervenuta prescrizione del diritto; nel merito rigettarla, perchè infondata e non provata; compensare integralmente le spese del giudizio.

Nelle more del giudizio veniva emanata la legge 23 dicembre 1996, n. 662, che all'art. 1, commi 181, 182 e 183 introduceva nuove regole, applicabili anche ai giudizi pendenti all'entrata in vigore della predetta legge, per il pagamento delle somme maturate fino al 31 dicembre 1995 in conseguenza dell'applicazione delle sentenze n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994.

All'udienza odierna il pretore disponeva la riunione al giudizio promosso da Annunziata Luisa degli altri proposti da: Aufiero Cristina, Crescenzo Speranza, Monteleone Giuseppa, Mancino Anna, Prisco Michelina, Prisco Salvatore, aventi ad oggetto la medesima questione. Il procuratore dei ricorrenti sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182 e 183 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 101, 102, 103 e 104 della Costituzione nei termini che si riportano:

a) in primo luogo ravvisava il contrasto del comma 181, dell'art. 1 della legge n. 662/1996, in riferimento agli artt. 3, 102, 103 e 104 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «Il pagamento delle somme, maturate fino al 31 dicembre 1995, su trattamenti pensionistici erogati dagli enti previdenziali interessati, in conseguenza dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale nn. 495/1993 e 240/1994 è effettuato mediante assegnazione agli aventi diritto di titoli di Stato aventi libera circolazione ...»: asseriva infatti che tale disposizione statuiva solo in ordine all'accertamento del diritto, comportando incertezza in ordine al tipo di prestazioni pensionistiche ricomprese in tale previsione normativa, alla loro decorrenza, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e dell'affidamento dei cittadini del principio della sicurezza giuridica, creando, altresì, un vuoto legislativo, con conseguente contrasto con gli artt. 101, 102, 103 e 104 della Costituzione, in quanto si sottrae al giudice ogni possibilità di valutazione e di accertamento del rapporto sostanziale dedotto in giudizio, in particolare per quelle ipotesi nelle quali l'INPS stesso contesta la sussistenza del diritto all'erogazione degli arretrati (per prescrizione, decadenza o mancanza di altri requisiti);

b) sosteneva inoltre l'esistenza di un contrasto tra l'art. 24 della Costituzione con il comma 181 dell'art. 1, della legge n. 662/1996, nella parte in cui prevede che «Tale pagamento avviene, sulla base di elenchi riepilogativi che gli enti provvederanno annualmente ad inviare al Ministero del tesoro»;

c) ravvisava, altresì, il contrasto costituzionale tra l'art. 3 della Costituzione del comma 182 dell'art. 1, della legge n. 662/1996 nella parte in cui quest'ultimo dispone che ... «nella determinazione dell'importo maturato al 31 dicembre 1995 non concorrono gli interessi e la rivalutazione», in quanto, snaturerebbe la valenza giuridica dei predetti accessori, ritenuti pacificamente componenti essenziali ed integranti del credito principale;

d) infine rilevava il possibile contrasto con gli artt. 24 e 25 della Costituzione del comma 183 dell'art. 1, della legge n. 662/1996, in quanto prevede che «I giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi ad oggetto le questioni di cui ai commi 181 e 182 del presente articolo sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti. I provvedimenti giudiziari non ancora passati in giudicato restano privi di effetto». Affermava che la caducazione degli effetti sostanziali della domanda, anche sotto il profilo della sua valenza di atto interruttivo di eventuali prescrizioni o decadenze, potrebbe privare il pensionato di qualsivoglia forma di tutela nel caso in cui l'INPS non provveda ad erogare le somme in conformità al disposto legislativo, vanificando, altresì, il diritto alla tutela giurisdizionale con riferimento all'esercizio di una azione resa necessaria, a fronte del perdurante inadempimento dell'Istituto della previdenza, per la difesa di posizioni soggettive che la Corte costituzionale ha ritenuto direttamente garantite dalla Costituzione e che ciò nonostante l'INPS ha sempre rifiutato di riconoscere in fase amministrativa e nel presente giudizio, opponendo una resistenza pervicace e non giustificata.

Questo pretore ritiene che le questioni di legittimità costituzionale così come sollevate dal procuratore della ricorrente, siano tutte rilevanti ai fini della decisione atteso che il giudizio in corso non potrebbe essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in quanto implica l'applicazione dell'art. 22 della legge n. 903/1965, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, con sentenza n. 495 del 29-31 dicembre 1993, nella parte in cui prevede che la pensione di reversibilità sia calcolata in proporzione alla pensione diretta integrata al trattamento minimo già liquidata al pensionato o che l'assicurato avrebbe comunque diritto a percepire.

Questo pretore ritiene, altresì, che le questioni come prospettate non siano manifestamente infondate, per i seguenti motivi:

in relazione al punto *a)* la disposizione di cui al comma 181, riguardando solo l'accertamento del diritto, comporterebbe, in contrasto con l'art. 101, 102, 103 e 104 della Costituzione, l'impossibilità di ottenere una valutazione globale sul rapporto sostanziale dedotto in giudizio, vanificando di fatto il diritto alla tutela giurisdizionale, che consente una decisione in ordine a tutte le questioni proposte dalle parti (eccezioni di prescrizioni, decadenze ecc); è altresì, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto nell'ambito della tutela derivante dall'affermazione del principio di eguaglianza vi è oltre all'aspetto relativo alla tutela del cittadino di fronte ai privilegi ed agli atti discriminatori anche quello comprendente una più ampia garanzia di fronte all'irrazionalità dell'ordinamento;

in relazione al punto *b)* il comma 181, nella parte relativa alla predisposizione di elenchi a cura degli enti previdenziale, contrasta con l'art. 24 della Costituzione, in quanto l'ente previdenziale in ciò sarebbe del tutto arbitro di decidere in ordine all'esistenza ed all'entità delle proprie obbligazioni nei confronti del ricorrente privato dei normali rimedi giurisdizionali;

in relazione al punto *c)* risulta evidente il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, essendo oramai pacifico che il diritto alla rivalutazione ed agli interessi legali è strettamente connesso all'inadempimento della p.a. nell'erogazione di prestazioni previdenziali, e pertanto il ricorrente, privato di tale componente, subirebbe un trattamento diverso;

infine in relazione al punto *d)* vi è contrasto con l'art. 24 e 25 della Costituzione, in quanto la previsione indiscriminata dell'estinzione dei giudizi instaurati nega la piena soddisfazione a diritti preesistenti, precludendo l'esame delle varie eccezioni avanzate dallo stesso ente convenuto; inoltre, l'ente potrebbe, dopo aver privato della tutela giurisdizionale il ricorrente, opporre le medesime eccezioni, in quanto all'estinzione del giudizio non consegue automaticamente il riconoscimento anche parziale, del diritto fatto valere.

P. Q. M.

Letto l'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 1, comma 181 della legge n. 662/1996, in riferimento agli artt. 3, 102, 103 e 104 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «Il pagamento delle somme, maturate fino al 31 dicembre 1995, su trattamenti pensionistici erogati dagli enti previdenziali interessati, in conseguenza dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 495/1993 e 240/1994, è effettuato mediante assegnazione agli aventi diritto di titoli di Stato aventi libera circolazione ...»;

dell'art. 1, comma 181, della legge n. 662/1996, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «Tale pagamento avviene, sulla base di elenchi riepilogativi che gli enti provvederanno annualmente ad inviare al Ministero del tesoro»;

dell'art. 1, comma 182, della legge n. 662/1996, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui quest'ultimo dispone che «nella determinazione dell'importo maturato al 31 dicembre 1995 non concorrono gli interessi e la rivalutazione»;

dell'art. 1, del comma 183, della legge n. 662/1996, in riferimento agli artt. 24 e 25 della Costituzione, in quanto prevede che «I giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi ad oggetto le questioni di cui ai commi 181 e 182 del presente articolo sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti. I provvedimenti giudiziari non ancora passati in giudicato restano privi di effetto»;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti delle due Camere;

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

Ordina la sospensione del giudizio in corso fino alla decisione della Corte, assegnando alle parti per la riassunzione il termine di tre mesi dalla pubblicazione del provvedimento della Corte costituzionale.

Nocera Inferiore, addì 22 aprile 1997

Il pretore: VIVA

IL PRETORE

Letta la nota della cancelleria della Corte costituzionale pervenuta in data 9 luglio 1997;

Ritenuto che nella ordinanza di rimessione del 22 aprile 1997 questo pretore è incorso, nella prima pagina di detta ordinanza, in errore, meramene materiale, indicando quale parte ricorrente «Avitabile Francesco» invece di «Annunziata Luisa».

P. T. M.

L'erronea indicazione della parte ricorrente «Avitabile Francesco» viene corretta, indicando in «Annunziata Luisa» quella giusta;

Il presente decreto sarà annotato a margine dell'originale dell'ordinanza suddetta;

Dispone che il presente provvedimento, unitamente all'ordinanza di rimessione, venga notificato a cura della cancelleria alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicato ai presidenti delle due Camere; dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Nocera Inferiore, addì 18 luglio 1997

Il pretore: VIVA

97C1379

N. 855

*Ordinanza emessa il 19 giugno 1997 dal pretore di Nocera Inferiore
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Ferraioli Carmela ed altri e l'INPS*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissioni di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione degli interessi e della rivalutazione monetaria - Incidenza sui principi di uguaglianza, sul diritto di azione, sulla garanzia previdenziale e sul principio del giudice naturale - Compressione del potere giurisdizionale.

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

(Cost., artt. 3, 24, 25, 102, 103 e 104).

IL PRETORE

Ha pronunziato in data 19 giugno 1997 la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 7004/94 del r.g. proc. riuniti tra Ferraioli Carmela, Robustelli Lucia, Genova Emilia, Senatore Emma, Orlando Regina, Annunziata Nicola, Calvanese Raffaella, Perrino Angela, rappresentate e difese dall'avv. V. Barbato, ricorrente, e l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, resistente.

FATTO E DIRITTO

Con vari ricorsi gli attori, premesso di essere titolari di pensione diretta e di pensione di reversibilità, chiedevano al pretore adito di dichiarare il proprio diritto ad ottenere la pensione di reversibilità in misura pari al 60% di quella spettante al dante causa, in essa compresa l'integrazione al minimo, così come statuito dalla sentenza n. 495/1993 del 29-31 dicembre 1993 della Corte costituzionale; chiedevano di condannare l'INPS al pagamento della differenza tra l'importo già liquidato e quello spettante in base ad una corretta applicazione della legge n. 903/1965, oltre rivalutazione monetaria con decorrenza dal giorno della maturazione del diritto da calco-

larsi in conformità dall'art. 150 dis. att. c.p.c. oltre interessi legali sulle somme rivalutate, in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 156/1991, ed interessi anatocistici ex art. 1283 c.c.; il tutto con vittoria di spese, diritti ed onorari da attribuirsi al procuratore antistatario.

Con memoria depositata in data 18 febbraio 1997 si costituiva in giudizio l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, eccependo l'inaammissibilità ed improcedibilità della domanda, per il mancato esperimento della fase amministrativa; l'avvenuta decadenza dal potere della ricorrente di proporre l'azione giudiziaria ex art. 4 del d.-l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438, e l'avvenuto decorso del termine prescrizione ex art. 2948 c.c. Nel merito rilevava l'infondatezza della domanda per insussistenza del diritto e carenza di prova in ordine alla circostanza che al coniuge defunto fosse stata liquidata una pensione diretta integrata al trattamento minimo.

Concludeva chiedendo al pretore di: dichiarare l'inaammissibilità e/o l'improcedibilità della domanda avversa e, comunque, l'intervenuta prescrizione del diritto; nel merito rigettarla, perché infondata e non provata; compensare integralmente le spese del giudizio.

Nelle more del giudizio veniva emanata la legge 23 dicembre 1996, n. 662, che all'art. 1, commi 181, 182 e 183 introduceva nuove regole, applicabili anche ai giudizi pendenti all'entrata in vigore della predetta legge, per il pagamento delle somme maturate fino al 31 dicembre 1995 in conseguenza dell'applicazione delle sentenze n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994.

All'odierna udienza il pretore provvedeva a riunire i vari procedimenti ai sensi dell'art. 151 disp. att.

All'udienza del 28 febbraio 1997, il procuratore della ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182 e 183 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 101, 102, 103 e 104 della Costituzione nei termini che si riportano:

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 854/1997).

97C1380

N. 856

*Ordinanza emessa il 19 giugno 1997 dal pretore di Nocera Inferiore
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Castelnuovo Annunziata ed altri e l'INPS*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Previsto pagamento dei rimborsi in sei annualità e mediante emissioni di titoli di Stato - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Esclusione degli interessi e della rivalutazione monetaria - Incidenza sui principi di uguaglianza, sul diritto di azione, sulla garanzia previdenziale e sul principio del giudice naturale - Compressione del potere giurisdizionale.

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

(Cost., artt. 3, 24, 25, 102, 103 e 104).

IL PRETORE

Ha pronunciato in data 19 giugno 1997 la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 3106/94 del r.g. proc. riuniti tra Castelnuovo Annunziata, Federico Marianna, di Risi Filomena, Pagano Luigi, Iaccarino Salvatore, Schiavone Carolina, Matrone Angela Giovanna, Forino Michele, Cusmano Trusiana, ricorrente, e l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, resistente.

FATTO E DIRITTO

Con vari ricorsi gli attori, premesso di essere titolari di pensione diretta e di pensione di reversibilità, chiedevano al Pretore adito di dichiarare il proprio diritto ad ottenere la pensione di reversibilità in misura pari al 60% di quella spettante al dante causa, in essa compresa l'integrazione al minimo, così come statuito dalla sen-

tenza n. 495/1993 del 29-31 dicembre 1993 della Corte costituzionale; chiedevano di condannare l'INPS al pagamento della differenza tra l'importo già liquidato e quello spettante in base ad una corretta applicazione della legge n. 903/1965, oltre rivalutazione monetaria con decorrenza dal giorno della maturazione del diritto da calcolarsi in conformità dall'art. 150 dis. att. c.p.c. oltre interessi legali sulle somme rivalutate, in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 156/1991, ed interessi anatocistici ex art. 1283 c.c.; il tutto con vittoria di spese, diritti ed onorari da attribuirsi al procuratore antistatario.

Con memoria depositata in data 18 febbraio 1997 si costituiva in giudizio l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, eccependo l'inammissibilità ed improcedibilità della domanda, per il mancato esperimento della fase amministrativa; l'avvenuta decadenza dal potere della ricorrente di proporre l'azione giudiziaria ex art. 4 del d.-l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 348, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438, e l'avvenuto decorso del termine prescrizione ex art. 2948 c.c. Nel merito rilevava l'infondatezza della domanda per insussistenza del diritto e carenza di prova in ordine alla circostanza che al coniuge defunto fosse stata liquidata una pensione diretta integrata al trattamento minimo.

Concludeva chiedendo al pretore di: dichiarare l'inammissibilità e/o l'improcedibilità della domanda avversa e, comunque, l'intervenuta prescrizione del diritto; nel merito rigettarla, perché infondata e non provata; compensare integralmente le spese del giudizio.

Nelle more del giudizio veniva emanata la legge 23 dicembre 1996, n. 662, che all'art. 1, commi 181, 182 e 183 introduceva nuove regole, applicabili anche ai giudizi pendenti all'entrata in vigore della predetta legge, per il pagamento delle somme maturate fino al 31 dicembre 1995 in conseguenza dell'applicazione delle sentenze n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994.

All'odierna udienza il pretore provvedeva a riunire i vari procedimenti ai sensi dell'art. 151 disp. att.

All'udienza del 28 febbraio 1997, il procuratore della ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182 e 183 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 101, 102, 103 e 104 della Costituzione nei termini che si riportano:

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 854/1997).

97C1381

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 5 0 0 9 7 *

L. 7.500