

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 aprile 1998

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE



# S O M M A R I O

---

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **81.** Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Imposte in genere - Imposta per l'esercizio di imprese, arti e professioni (ICIAP) - Esperibilità dell'azione giudiziaria avverso l'avviso di accertamento anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo - Omessa previsione - Violazione del principio di tutela giurisdizionale del contribuente - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 233/1996, 56/1995, 360/1994, 406/1993 e 62/1998) - Illegittimità costituzionale.**

**(D.-L. 2 marzo 1989, n. 66, art. 4, comma 8, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144).....**

Pag. 15

N. **82.** Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Sanità pubblica - Regione Marche - Contratti di fornitura di beni e servizi alle UU.SS.LL. - Ritardo nel pagamento dei debiti delle UU.SS.LL. - Disciplina legale della misura del saggio di interesse destinata a regolare direttamente il rapporto tra U.S.L. e fornitore - Preclusione al legislatore regionale - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Marche 24 ottobre 1981, n. 31, art. 73, primo e terzo comma).....**

» 18

N. **83.** Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Libere professioni - Geologi - Decisioni del Consiglio regionale in materia di iscrizioni, trasferimenti, cancellazioni e reiscrizioni nell'albo e in materia disciplinare - Impugnazioni - Composizione del tribunale e della Corte d'appello - Integrazione con due iscritti all'Ordine designati di volta in volta dal Consiglio nazionale - Modalità di designazione - Mancanza di una piena e necessaria indipendenza dei designati nei confronti del Consiglio - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge 12 novembre 1990, n. 339, art. 6, comma 6).....**

» 21

N. 84. Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Agricoltura - Provincia autonoma di Trento - Interventi e programmi interregionali - Finanziamento - Proposizione da parte del Ministero ed approvazione da parte del Comitato permanente per le politiche agro-alimentari e forestali ma senza il consenso specifico della provincia autonoma medesima - Lesione della potestà legislativa ed amministrativa della provincia - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.**

(D.-L. 20 settembre 1996, n. 489, art. 2, comma 1, come convertito dalla legge 5 novembre 1996, n. 578; d.-l. 20 settembre 1996, n. 489, art. 2, comma 4).

(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 21 e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4) ..... Pag. 25

N. 85. Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Edilizia - Abusivismo - Trattamento sanzionatorio penale - Pendenza dell'impugnazione in via giurisdizionale del provvedimento di diniego nella richiesta di condono e di autorizzazione paesaggistica - Sospensione dell'azione penale - Omessa previsione - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.**

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39, comma 8).

(Cost., art. 3) ..... » 30

N. 86. Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Edilizia - Abusivismo - Trattamento sanzionatorio penale - Pretore - Potere di escludere la tardività dell'opposizione proposta avverso una ordinanza-ingiunzione quando il ritardo sia stato determinato dall'indicazione di un termine più lungo di quello previsto a pena di decadenza - Omessa previsione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 534/1990, 311/1994 e 507/1995) - Riferimento alla sentenza della Corte di cassazione n. 9080 del 1997 - Esigenza di una effettiva tutela del cittadino nei confronti degli atti della p.a. - Non fondatezza.**

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 23, primo comma).

(Cost., artt. 2, 3 e 24) ..... » 34

N. 87. Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione - Regione Umbria - Regolamento interno del Consiglio regionale - Adozione con legge regionale anziché con regolamento - Presunta violazione del principio di autonomia consiliare - Impossibilità di ricavare il parametro costituzionale necessario alla corretta configurazione della questione di costituzionalità - Inammissibilità.**

(Legge regione Umbria, riapprovata il 27 gennaio 1997).

(Cost., artt. 121 e 127) ..... » 37

N. 88. Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Lavoro - Disciplina delle assunzioni obbligatorie - Benefici a favore degli invalidi di guerra - Concorsi a posti delle carriere direttive di concetto o parificati - Idoneità - Inclusione nell'ordine di graduatoria fra i vincitori fino a che non sia stata raggiunta la percentuale del 15% dei posti in organico - Estensione ad altre categorie di soggetti svantaggiati - Ragionevolezza e giustificazione della disciplina in quanto diretta ad assolvere un onere e un compito di interesse sociale anche nell'interesse della p.a. - Non fondatezza.**

(Legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 12, ultimo comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, terzo comma) ..... Pag. 39

N. 89. Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare - Giudice richiesto della proroga del termine per le indagini preliminari o dell'assunzione di incidente probatorio - Limitazione del potere del giudice di provvedere d'ufficio nel corso delle indagini preliminari, alla revoca o alla sostituzione delle misure cautelari - Legittimità dell'abilitazione del giudice ad intervenire in *bonam partem*, senza limiti derivanti dallo specifico *petitum*, quando sia comunque investito della competenza funzionale in materia cautelare da una richiesta dell'imputato - Non fondatezza.**

(C.P.P., art. 299, comma 3).

(Cost., artt. 3, 24, secondo comma, e 76) ..... » 43

N. 90. Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Enti locali - Regione Sicilia - Limite massimo di quarant'anni per la nomina a dipendenti degli enti della regione siciliana - Non applicabilità, nella fattispecie, della disposizione impugnata - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

(Legge regione Sicilia 15 marzo 1963, n. 16, art. 216, primo comma, n. 4, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regione Sicilia 18 aprile 1989, n. 7).

(Cost., art. 3) ..... » 47

N. 91. Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Udienza preliminare - Partecipazione del giudice per le indagini preliminari che abbia in precedenza disposto una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato - Divieto - Omessa previsione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 131/1996 e alla giurisprudenza costituzionale in materia (vedi sentenze nn. 71/1996, 51/1997, 82/1993 e 155/1996) - Assenza del carattere decisivo della pronuncia che conclude l'udienza preliminare - Manifesta infondatezza.**

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

(Cost., artt. 3, 24, secondo comma, e 27, secondo comma) ..... » 50

N. 92. Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Imposte in genere - Obbligo per il contribuente di dichiarare un reddito minimo in misura predeterminata - Perdita di esercizio - Prova contraria - Esclusione - Questione già dichiarata non fondata dalla Corte (vedi sentenza n. 384/1997) - Manifesta infondatezza.**

(D.P.R., 22 dicembre 1986, n. 917, art. 79, sesto comma).

(Cost., artt. 3, 53 e 76) ..... Pag. 52

N. 93. Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Custodia cautelare - Esclusione dei poteri di ufficio del giudice in tema di sospensione dei termini massimi di custodia cautelare nella fase dibattimentale - Identica questione già dichiarata non fondata dalla Corte (vedi sentenza n. 238 del 15 luglio 1997) - Erroneità dei presupposti interpretativi da parte del giudice rimettente - Manifesta infondatezza.**

(C.P.P., art. 304, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 101) ..... » 53

N. 94. Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Indagini preliminari - Decorrenza dei termini dal momento dell'emergenza degli indizi di reità a carico dell'indagato invece che dalla data di iscrizione nel registro delle notizie di reato - Omessa previsione - Utilizzo degli atti di indagine compiuti in assenza di iscrizione immediata della persona indiziata - Omessa previsione - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

(C.P.P., artt. 335, comma 1, 405, comma 2 e 406, comma 8).

(Cost., artt. 3, 24 e 76) ..... » 55

N. 95. Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Procedimento davanti al pretore - Richiesta di archiviazione formulata dalla persona offesa - Opposizione - Obbligo del p.m. alla notifica alla persona sottoposta alle indagini preliminari per la presa visione degli atti depositati - Presunta disparità di trattamento tra persona offesa e indagato - Eterogeneità delle situazioni poste a raffronto - Manifesta infondatezza.**

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 156).

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

N. 96. Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo civile - Interruzione del processo - Subordinazione, in caso di fallimento della parte alla dichiarazione del procuratore di quest'ultima - Questione già esaminata dalla Corte (cfr. sentenza n. 136/1992) - Esclusione di una carenza di tutela dei diritti a contenuto patrimoniale dei soggetti interessati - Manifesta infondatezza.**

(C.P.C., art. 300).

(Cost., artt. 3 e 24) ..... Pag. 59

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 203. Ordinanza del tribunale di Bologna del 2 febbraio 1998.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Trattamento pensionistico dovuto a posizione assicurativa mista (contribuzione obbligatoria e volontaria) - Deteriore trattamento rispetto a quello ottenibile in base alla sola contribuzione obbligatoria - Irragionevolezza - Incidenza sui principi della tutela del lavoro e della garanzia previdenziale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 428/1992 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale parziale di norma di contenuto analogo non applicabile alla fattispecie *ratione temporis*.**

(Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 14, sostituito dalla legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 26).

(Cost., artt. 3, 35, primo comma, e 38, secondo comma) ..... » 61

N. 204. Ordinanza del pretore di Rieti del 10 febbraio 1998.

**Sanità pubblica - Farmaci somministrabili gratuitamente dal S.S.N. - Limitazione a quelli inseriti in apposito elenco predisposto e periodicamente aggiornato dalla C.U.F. - Conseguente esclusione dalla somministrazione gratuita dei farmaci del cosiddetto «metodo Di Bella» - Incidenza sul principio della tutela della salute.**

(D.-L. 21 ottobre 1996, n. 536, art. 1, comma 4, convertito in legge 23 dicembre 1996, n. 648).

(Cost., art. 32) ..... » 66

N. 205. Ordinanza del pretore di Grosseto dell'11 febbraio 1998.

**Previdenza e assistenza sociale - Indennità di accompagnamento a favore di invalidi civili - Revoca del beneficio, in caso di accertata insussistenza dei requisiti prescritti, dalla data dell'accertamento stesso nell'ipotesi di rinuncia e dall'anno antecedente l'accertamento con ripetizione dei ratei indebitamente percepiti, nell'ipotesi di mancata rinuncia - Deteriore trattamento degli invalidi civili nelle predette condizioni rispetto a coloro che contestano in giudizio le conclusioni di un accertamento di commissione medica per il conseguimento *ex novo* dell'indennità di accompagnamento - Incidenza sul diritto di difesa per il deterrente economico all'esercizio della tutela giurisdizionale.**

(Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, comma 4).

(Cost., artt. 3, 24, e 113) ..... » 71

- N. 206. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Sondrio del 5 febbraio 1998.

**Reati contro la pubblica amministrazione - Abuso di ufficio - Disciplina previgente - Asse-  
rita indeterminatezza della fattispecie incriminatrice violazione del principio di legalità  
- Lesione del diritto di difesa.**

(C.P., art. 323).

(Cost., artt. 24, secondo comma, e 25, secondo comma) ..... Pag. 73

- N. 207. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano del 21 gennaio 1998.

**Processo penale - Procedimento per decreto - Richiesta di emissione di decreto penale di  
condanna da parte del pubblico ministero - Presupposti - Interrogatorio dell'indagato  
notifica dell'invito a presentarsi per rendere interrogatorio - Mancata previsione -  
Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in ipotesi analoghe - Lesione del  
diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 459).

(Cost., artt. 3 e 24) ..... » 75

- N. 208. Ordinanza della commissione tributaria regionale di Roma del 18 novembre 1997.

**Imposta sull'incremento di valore degli immobili (I.N.V.I.M.) - Prevista esenzione per gli  
immobili trasferiti per causa di morte, il cui valore complessivo, agli effetti dell'impo-  
sta sul valore globale dell'asse ereditario netto, non sia superiore a lire 250 milioni -  
Mancato riconoscimento di esenzione nel caso in cui il prelievo fiscale provochi la  
riduzione del valore trasferito sotto il predetto limite di lire 250 milioni - Irragionevo-  
lezza - Lesione del principio della capacità contributiva.**

[D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 25, primo comma, lett. e)].

(Cost., artt. 3 e 53) ..... » 77

- N. 209. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale dell'Umbria del 9 luglio 1997.

**Servizi antincendi - Servizi di vigilanza a pagamento - Obbligatorio affidamento, per i  
locali di pubblico spettacolo, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco - Incidenza sui  
principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento  
della p.a. - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 90/1994 e 97/1996  
di non fondatezza di questioni analoghe non condivise dal giudice rimettente.**

[Legge 26 luglio 1965, n. 966, art. 2, lett. B)].

(Cost., art. 41 e 97) ..... » 78

n. 210. Ordinanza del pretore di Nicosia del 18<sup>o</sup> novembre 1997.

**Poste e telecomunicazioni - Ente poste italiane - Dipendenti assunti con contratto a tempo determinato - Trasformazione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato, così come previsto dalla precedente disciplina - Esclusione - Irragionevolezza - Violazione del principio di eguaglianza sotto i profili della disparità di trattamento dei lavoratori dell'Ente poste italiane sia rispetto a coloro che abbiano usufruito del beneficio sia rispetto ai lavoratori del settore privato.**

(Legge 28 novembre 1996, n. 608, art. 9, comma 21).

(Cost., art. 3) ..... Pag. 83

n. 211. Ordinanza della Corte dei conti, sez. prima centrale di appello del 26 settembre 1997.

**Corte dei conti - Giudizio di responsabilità contabile - Limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave - Ingiustificata deroga alla regola della comune responsabilità per colpa lieve - Irragionevolezza - Incidenza sui principi di buon andamento della p.a., del controllo contabile, di tempestività, certezza e completezza dei dati finanziari e patrimoniali a fondamento dei bilanci dello Stato e sugli obblighi internazionali di riequilibrio della finanza pubblica assunte col Trattato di Maastricht.**

[D.-L. 23 ottobre 1996, n. 543, art. 3, comma 1, lett. A), convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639].

(Cost., artt. 3, 11, 24, 81, 97 e 103) ..... » 85

n. 212. Ordinanza della Corte di cassazione del 24 novembre 1997.

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi - Base di calcolo - Limite minimo della retribuzione giornaliera - Impossibilità di ragguglio (prima dell'entrata in vigore della legge n. 863/1984 e in parte anche dopo tale data e fino all'entrata in vigore della legge n. 382/1989), alla minor durata dell'orario giornaliero in caso di rapporti di lavoro a tempo parziale - Irrazionalità - Deteriore trattamento dei lavoratori a tempo parziale rispetto lavoratori a tempo pieno, a parità di ore lavorative - Incidenza sul diritto al lavoro e sul principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 835/1988 di manifesta infondatezza di analoga questione ritenuta superabile dal giudice *a quo*.**

[Legge 21 dicembre 1978, n. 843, art. 20; d.-l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 14, convertito con modificazioni dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33; legge 30 dicembre 1980, n. 895, art. 1; d.-l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 1, convertito con modificazioni dalla legge 26 settembre 1981, n. 537; d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 7, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638; d.-l. 30 ottobre 1984, n. 726, art. 5, comma 5, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 1984, n. 863 (*recte*: 19 dicembre 1984)].

(Cost., artt. 3, primo comma, 3, secondo comma, 4, primo comma, 36 primo comma) ..... » 88

## N. 213. Ordinanza del pretore di Pordenone del 21 gennaio 1998.

**Edilizia e urbanistica - Regione Friuli-Venezia Giulia - Ristrutturazione edilizia - Inclusione degli interventi rivolti alla demolizione e ricostruzione di singoli edifici - Disparità di trattamento rispetto al rimanente territorio dello Stato, ove, per diritto vivente detti interventi sono esclusi dalla nozione di ristrutturazione - Incidenza in materia penale rendendosi lecite condotte penalmente sanzionate dall'ordinamento statale.**

(Legge regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52, art. 65, comma 2, e successive modificazioni).

(Cost., artt. 3, 25 e 116) ..... Pag. 93

## N. 214. Ordinanza del pretore di Avellino del 2 gennaio 1998.

**Processo civile - Giudizio di opposizione a ordinanza - Ingiunzione, disciplinato dalla legge n. 689 del 1981 - Spese processuali - Condanna al pagamento del ricorrente, se soccombente, in favore dell'amministrazione resistente, costituitasi in giudizio per mezzo dei propri funzionari - Esclusione - Lesione del principio di eguaglianza - Incidenza sul diritto di azione e sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, c.p.c. art. 91).

(Cost., artt. 3, 24 e 97) ..... » 96

## N. 215. Ordinanza del pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli del 4 giugno 1997.

**Reato in genere - Sanzioni sostitutive delle pene detentive - Inapplicabilità ai reati in materia di edilizia e urbanistica - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i reati in materia di ambiente.**

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60).

(Cost., artt. 3 e 27) ..... » 98

## N. 216. Ordinanza del pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli del 4 giugno 1997.

**Processo penale - Giudizio direttissimo - Fase di convalida - Relazione dell'ufficiale o agente di p.g. precedente e dichiarazione dell'arrestato - Assunzione con le forme dettate per la fase dibattimentale ed inserimento dei rispettivi atti con le forme sopra descritte nel fascicolo per il dibattimento - Omessa previsione - Lesione del principio di parità di trattamento con gli altri imputati - Compressione del diritto di difesa - Vincolazione del principio di indipendenza e imparzialità del giudice - Eccezione sollevata durante il dibattimento.**

(C.P.P. 1988, artt. 34, 431 e 566; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 138).

(Cost., artt. 3, 24, 25 e 27) ..... » 100

- n. 217. Ordinanza del commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo del 15 dicembre 1997.

**Parchi e riserve naturali - Regione Abruzzo - Istituzione di parchi e di riserve naturali regionali e loro gestione, anche mediante la stipula di convezioni; costituzione dell'Ente parco regionale; istituzione e composizione della comunità del parco - Attribuzione, al riguardo, di poteri decisionali e di gestione alle amministrazioni separate dei beni civici frazionabili - Lamentata esclusione, stante invece la devoluzione delle competenze di cui trattasi agli enti locali - Irragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili - Incidenza sul diritto e la tutela del lavoro - Violazione dei diritti delle autonomie locali e della tutela prevista per le zone montane - Contrasto con i principi posti da normative statali, di cui agli artt. 1, lett. a), 3 e 9, legge n. 97 del 1994, e 22, lett. c) ed e), legge n. 394 del 1991.**

(Legge regione Abruzzo 22 febbraio 1997, n. 16, art. 3; 21 giugno 1996, n. 38, artt. 4, 11, punto 18 e 21).

[Cost., artt. 2, 3, 4, 5, 35, 44, 46 e 117; legge 31 gennaio 1994, n. 97, art. 1, lett. a) artt. 3 e 9; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, lett. c) ed e)] .....

Pag. 101

- n. 218. Ordinanza del pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli del 17 dicembre 1997.

**Paesaggio (Tutela del) - Realizzazione di opere in zone assoggettate a vincolo paesaggistico senza autorizzazione - Lamentata individuazione generalizzata delle aree protette - Asserita indeterminazione della condotta vietata nonché della sanzione da applicare - Lesione del principio di legalità della pena - Incidenza sul diritto di proprietà e sulla tutela del paesaggio - Violazione del principio di eguaglianza e di quello del «giusto procedimento».**

(D.-L. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1-sexies, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431).

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

» 105

- n. 219. Ordinanza del tribunale di Verbania del 17 dicembre 1997.

**Processo penale - Dibattimento - Esame di persona imputata in procedimento connesso - Esercizio della facoltà di non rispondere - Lettura dei verbali contenenti le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari - Preclusione per il giudice salvo l'accordo delle parti - Irragionevolezza posta la prevista utilizzabilità di tali precedenti dichiarazioni nella diversa ipotesi in cui non sia possibile ottenere la presenza del dichiarante oppure procedere all'esame in altro modo - Diversità di regime rispetto a quello delle dichiarazioni del testimone - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi di indipendenza del giudice e di obbligatorietà dell'azione penale.**

(C.P.P. 1988, art. 513, comma 2, modificato dalla legge 7 agosto 1997, n. 267, art. 1).

(Cost., artt. 3, 24, 25, 101 e 112) .....

» 107

N. 220. Ordinanza della Corte d'appello di Bologna del 12 dicembre 1997.

**Processo penale - Giudizio di appello - Dibattimento - Esame di persona imputata in procedimento connesso - Esercizio della facoltà di non rispondere - Dichiarazioni rese in precedenza - Previsione di limiti alla valutazione come prova di tali dichiarazioni (attendibilità confermata da altri elementi di prova) - Irragionevolezza, posta la diversità di trattamento nel caso in cui le parti non richiedano la citazione delle persone di cui all'art. 210 c.p.p. - Lesione dei principi di indipendenza e di obbligatorietà dell'azione penale.**

**Processo penale - Ufficio di testimone - Prevista incompatibilità per i coimputati e imputati in procedimento connesso o di un reato collegato, per il responsabile civile e per la persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria - Disparità di trattamento basato sulle condizioni personali di chi testimonia - Incidenza sul diritto di difesa.**

(Legge 7 agosto 1997, n. 267, artt. 6, commi 3 e 5; c.p.p. 1988, art. 197 e 210).

(Cost., artt. 3, 24, primo comma, 24, secondo comma, 25, 101, secondo comma, e 112)

Pag. 112

N. 221. Ordinanza del tribunale di Genova del 16 gennaio 1998.

**Processo penale - Dibattimento - Valutazione delle prove - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Ipotesi in cui il pubblico ministero non si sia avvalso della facoltà di richiedere l'incidente probatorio ed i soggetti di cui all'art. 210 c.p.p. (imputati in procedimento connesso o collegato) non siano stati ancora esaminati in dibattimento - Utilizzabilità (nei limiti di valutazione probatoria previsti) delle dichiarazioni predibattimentali rese da detti soggetti - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe.**

(Legge 7 agosto 1997, n. 267, art. 6, comma 1).

(Cost., art. 3) .....

» 115

N. 222. Ordinanza del tribunale di Lecce del 26 gennaio 1998.

**Processo penale - Misure cautelari personali (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Pluralità di ordinanze applicative della misura per fatti connessi - Decorrenza del termine massimo di custodia cautelare dalla data di più remota contestazione - Lamentata automazione della retrodatazione, senza possibilità di verificare la tempestività delle nuove contestazioni - Deroga nel solo caso di intervenuto provvedimento di rinvio a giudizio per i fatti di più remota contestazione - Irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe.**

(C.P.P. 1988, art. 297, comma 3).

(Cost., art. 3) .....

» 117

N. 223. Ordinanza del tribunale di Lecce del 26 gennaio 1998.

**Processo penale - Misure cautelari personali (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Pluralità di ordinanze applicative della misura per fatti connessi - Decorrenza del termine massimo di custodia cautelare dalla data di più remota contestazione - Lamentata automazione della retrodatazione, senza possibilità di verificare la tempestività delle nuove contestazioni - Deroga nel solo caso di intervenuto provvedimento di rinvio a giudizio per i fatti di più remota contestazione - Irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe.**

(C.P.P. 1988, art. 297, comma 3).

(Cost., art. 3) .....

» 122

N. 224. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale della Liguria del 6 novembre 1997.

**Impiego pubblico - Dipendente condannato in sede penale - Possibilità di destituzione all'esito di procedimento disciplinare - Termine perentorio di novanta giorni per la conclusione di detto procedimento - Asserita impossibilità per la pubblica amministrazione di porre in essere tutti gli atti endoprocedimentali a garanzia degli interessi della stessa o dell'incolpato - Irragionevolezza con incidenza sul diritto al lavoro - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

(Legge 7 febbraio 1990, n. 19, art. 9, comma 2).

(Cost., artt. 3, 4 e 97) .....

Pag. 123

N. 225. Ordinanza del tribunale di Lagonegro del 20 gennaio 1998.

**Espropriazione per pubblica utilità - Criterio per la determinazione delle indennità espropriative per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici (media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento) - Estensione di detto criterio di valutazione anche alla misura dei risarcimenti dovuti per illegittime occupazioni acquisitive, con l'aumento dell'importo stesso del 10 per cento in considerazione della incostituzionalità del precedente criterio dichiarata con sentenza n. 369/1996 - Ritenuta persistente inadeguatezza della nuova misura del risarcimento - Incidenza sul principio di uguaglianza e sul diritto di proprietà.**

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, comma 7, aggiunto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65).

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

» 126



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 81

Sentenza 25 marzo-1º aprile 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Imposte in genere - Imposta per l'esercizio di imprese, arti e professioni (ICIAP) - Esperibilità dell'azione giudiziaria avverso l'avviso di accertamento anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo - Omessa previsione - Violazione del principio di tutela giurisdizionale del contribuente - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 233/1996, 56/1995, 360/1994, 406/1993 e 62/1998) - Illegittimità costituzionale.**

**(D.-L. 2 marzo 1989, n. 66, art. 4, comma 8, convertito, con modificazioni nella legge 24 aprile 1989, n. 144).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco GUIZZI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, del d.-l. 2 marzo 1989, n. 66 (Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale) convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144, promosso con ordinanza emessa l'11 aprile 1996 dal tribunale di Pisa nel procedimento civile vertente tra Benvenuti Sergio e il comune di Pisa, iscritta al n. 1250 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 12 novembre 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

*Ritenuto in fatto*

Nel corso di un procedimento civile avente ad oggetto l'opposizione (notificata l'11 luglio 1990) all'avviso di accertamento di omesso versamento dell'imposta per l'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP) per l'anno 1989, il tribunale di Pisa, con ordinanza emessa l'11 aprile 1996 (r.o. n. 1250 del 1996), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, del d.-l. 2 marzo 1989, n. 66 (Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale) convertito, con modificazioni, nella legge

24 aprile 1989, n. 144, nella parte in cui (attraverso il richiamo all'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638) non prevede l'esperibilità dell'azione giudiziaria avverso l'avviso di accertamento di imposta anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.

Appare al collegio rimettente in contrasto con l'art. 24 della Costituzione il subordinare la proponibilità dell'azione giudiziaria alla preventiva proposizione del ricorso in via amministrativa.

Il tribunale si fa carico dell'orientamento consolidato della Corte di cassazione inteso a ridimensionare la portata della pregiudiziale amministrativa, escludendola nel caso in cui il contribuente intenda contestare in radice il potere impositivo dell'ente, o qualora la pretesa tributaria sia stata avanzata direttamente mediante iscrizione a ruolo senza la preventiva notifica dell'avviso di accertamento. Nell'ordinanza di rimessione viene precisato, peraltro, che nel caso di specie non si versa in alcuna di tali ipotesi.

Ad avviso del collegio rimettente, la norma denunciata presenterebbe il medesimo carattere di ingiustificata ed eccessiva compressione del diritto di azione, che ha già indotto la Corte costituzionale a dichiarare illegittime altre disposizioni analoghe a quella in questione.

#### *Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale sottoposta all'esame della Corte ha per oggetto l'art. 4, comma 8, del d.-l. 2 marzo 1989, n. 66 (Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144, nella parte in cui, attraverso il richiamo all'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, subordina la proponibilità dell'azione giudiziaria avverso l'avviso di accertamento di omesso versamento dell'imposta per l'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP) alla preventiva proposizione del ricorso in via amministrativa.

Il giudice *a quo* deduce la violazione dell'art. 24 della Costituzione per l'ingiustificata ed eccessiva compressione del diritto di azione.

2. — Preliminarmente deve essere rilevato che l'art. 71 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) ha espressamente abrogato una serie di disposizioni, tra le quali l'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972, nonché la norma denunciata (a sua volta modificata dall'art. 42-ter del d.-l. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, nella legge 22 marzo 1995, n. 85).

Tuttavia l'effetto abrogativo decorre dalla data di insediamento delle commissioni tributarie provinciali e regionali (art. 80 del decreto legislativo n. 546 del 1992, modificato dall'art. 69 del d.-l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1993, n. 427), e cioè dal 1° aprile 1996 (secondo quanto stabilito dall'art. 42 del decreto legislativo n. 545 del 1992, come modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.-l. 26 settembre 1995, n. 403, convertito in legge 20 novembre 1995, n. 495), in logica connessione con l'attribuzione alla giurisdizione delle commissioni tributarie delle controversie concernenti i tributi comunali e locali [art. 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo n. 546 del 1992]. Anzi, è prevista l'ultrattività delle disposizioni abrogate con l'art. 71 perfino per i procedimenti contenziosi amministrativi pendenti avanti all'intendente di finanza o al Ministro. Pertanto, in assenza di diversa disposizione transitoria, l'abrogazione anzidetta non può influire sulla questione proposta: il procedimento giurisdizionale avanti al giudice ordinario continua, infatti, ad essere svolto secondo le norme sulla giurisdizione vigenti al tempo della domanda e, quindi, ad essere regolato dai termini e modalità anteriormente previsti (art. 4, comma 8, del decreto-legge n. 66 del 1989, convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 1989, n. 144, con rinvio, nel testo previgente alla modifica di cui all'art. 42-ter del d.-l. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, nella legge 22 marzo 1995, n. 85, all'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972).

3. — La questione è fondata.

La norma denunciata comporta che la tutela giurisdizionale del soggetto contribuente, nei cui confronti è stato notificato avviso di accertamento per omesso versamento dell'imposta per l'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP), per i quali non è ammesso ricorso alle commissioni tributarie, viene subordinata al previo esperimento del ricorso amministrativo.

Questa Corte, investita dell'esame di costituzionalità di altre norme coeve, sempre nel settore tributario, strutturate in maniera sostanzialmente analoga alla presente (art. 12 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, tassa sulle concessioni governative; art. 39 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640, imposta sugli spettacoli, art. 33 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, imposta di bollo), ha sempre ritenuto che l'assoggettamento dell'azione giudiziaria all'onere del previo esperimento di rimedi amministrativi con conseguente differimento della proponibilità dell'azione a un certo termine decorrente dalla data di presentazione del ricorso, è legittimo solo se giustificato da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia, non ritenute esistenti nei casi considerati (sentenze n. 233 del 1996; n. 56 del 1995; n. 360 del 1994; n. 406 del 1993).

4. — La violazione del parametro costituzionale invocato risulta ulteriormente evidenziata quando, come in base alla legge denunciata in questa sede, il ricorso amministrativo non sospenda la riscossione dell'imposta (sentenza n. 62 del 1998) essendo attribuito alla facoltà discrezionale dell'autorità amministrativa che decide il ricorso il potere di sospensione, con provvedimento motivato, in presenza di gravi motivi. Solo per le pene pecuniarie e le sovrattasse è previsto un automatico rinvio della riscossione dopo la decisione della controversia (art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 66 del 1989, art. 16, comma 3, della legge n. 408 del 1990).

5. — Di conseguenza, anche nel presente caso, si impone la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della norma denunciata nella parte in cui non prevede l'esperibilità dell'azione giudiziaria avverso l'avviso di accertamento di imposta ICIAP anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.

6. — Giova, infine, richiamare anche nella presente occasione le precisazioni della precedente sentenza n. 233 del 1996 (confermate nella sentenza n. 62 del 1998) in ordine alla ragionevolezza del rispetto dei termini di decadenza, qualora il soggetto contribuente si sia avvalso del procedimento amministrativo in una libera scelta della specifica ulteriore forma di tutela riconosciutagli, nonché in ordine ai poteri del giudice, avanti al quale l'azione è proposta, di verificare le modalità e il termine della concreta esperibilità della stessa azione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, del d.-l. 2 marzo 1989, n. 66 (Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale) convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144, nella parte in cui non prevede l'esperibilità dell'azione giudiziaria avverso l'avviso di accertamento dell'imposta per l'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP) anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GUIZZI

*Il redattore:* CHIEPPA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 82

Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Sanità pubblica - Regione Marche - Contratti di fornitura di beni e servizi alle UU.SS.LL. - Ritardo nel pagamento dei debiti delle UU.SS.LL. - Disciplina legale della misura del saggio di interesse destinata a regolare direttamente il rapporto tra U.S.L. e fornitore - Preclusione al legislatore regionale - Illegittimità costituzionale.****(Legge regione Marche 24 ottobre 1981, n. 31, art. 73, primo e terzo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;*Giudici:* prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 73 della legge regionale delle Marche 24 ottobre 1981, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità, la utilizzazione e la gestione del patrimonio delle unità sanitarie locali), promossi con ordinanze emesse il 17 dicembre 1996 (n. 3 ordinanze) e l'11 febbraio 1997 (n. 5 ordinanze) dal tribunale di Camerino ed il 27 marzo 1997 dal tribunale di Milano, rispettivamente iscritte ai nn. 224, 225, 226, 310, 311, 312, 313, 314 e 377 del registro ordinanze 1997 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 19, 24 e 26, prima serie speciale dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di vari procedimenti instaurati nei confronti di unità sanitarie locali della regione Marche per ottenere il pagamento del corrispettivo di forniture e dei relativi interessi, il tribunale di Camerino, con otto ordinanze del medesimo tenore, emesse in data 17 dicembre 1996 e 11 febbraio 1997, pervenute a questa Corte il 17 marzo 1997 (R.O. nn. 224, 225, 226 del 1997) e il 12 maggio 1997 (R.O. nn. 310, 311, 312, 313, 314 del 1997), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione, dell'art. 73 della legge regionale delle Marche 24 ottobre 1981; n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità, la utilizzazione e la gestione del patrimonio delle unità sanitarie locali).

Il tribunale, dopo avere accertato il fondamento delle domande e condannato, con sentenze non definitive, le USL al pagamento dei corrispettivi dovuti per le forniture eseguite, quanto agli interessi moratori, che trovano titolo nell'inadempimento delle parti convenute, osserva che la relativa domanda andrebbe accolta nei limiti stabiliti dall'art. 73 della legge regionale delle Marche n. 31 del 1981, a tenore del quale sono dovuti ai fornitori, in caso di ritardo nell'emissione del titolo di spesa, gli interessi moratori nella misura del tasso ufficiale di sconto, e cioè di un tasso diverso da quello legale stabilito dall'art. 1284 del codice civile.

Siffatta disciplina, secondo il remittente, regolerebbe un profilo tipicamente privatistico del diritto delle obbligazioni, in contrasto con l'ambito della potestà legislativa regionale come delimitato dall'art. 117 della Costituzione. L'indicata deroga non potrebbe trovare giustificazione sul terreno degli interessi pubblici sottesi alla normativa regionale di settore, poiché la disciplina della contabilità delle USL in tanto potrebbe rientrare nella materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, di competenza regionale, in quanto attenga ai profili pubblicistici, e non anche alla regolamentazione dei rapporti privatistici, nei quali l'ente pubblico agisce *jure privatorum*.

In materia di determinazione del tasso degli interessi moratori, la generale previsione del codice civile sarebbe bensì derogabile dall'autonomia privata, ovvero per volontà del legislatore nazionale, ma non per opera

della legge regionale. Poiché non sarebbe individuabile alcuna ragione che giustifichi una deroga per aree geografiche, ciò consentirebbe di prospettare altresì una violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Il remittente osserva infine che la norma impugnata, benché abrogata dalla legge regionale 19 novembre 1996, n. 47 (Norme in materia di programmazione, contabilità e controllo delle Aziende sanitarie), continua a regolare i rapporti contrattuali sorti sotto il suo vigore, come quelli *sub judice* il che comporta la rilevanza della sollevata questione.

2. — Nel corso di un procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo emesso a favore di un creditore di una USL marchigiana per fornitura di farmaci, il tribunale di Milano, con ordinanza emessa il 27 marzo 1997, pervenuta a questa Corte il 26 maggio 1997 (R.O. n. 377 del 1997), ha a sua volta sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai medesimi parametri, del ricordato art. 73 della legge regionale delle Marche n. 31 del 1981, «nella parte in cui prevede che “in caso di ritardo spettano al fornitore ... gli interessi computati a norma del primo comma”, e, dunque, “nella misura del tasso ufficiale di sconto”».

La questione, sollevata su istanza della USL opponente, sarebbe rilevante perché dovrebbe farsi applicazione degli interessi di mora nella misura fissata dalla citata disposizione di legge regionale, e non nella diversa misura legale fissata dall'art. 1224 del codice civile. Non rileverebbe, in proposito, che il tasso di interesse stabilito dalla legge regionale — come ha fatto osservare la convenuta opposta, la quale ha sostenuto per questo l'irrilevanza della questione — sia stato in concreto, per quasi tutto il periodo considerato, inferiore al tasso legale, e quindi più favorevole proprio alla parte che ha sollevato l'eccezione: la rilevanza della questione prescinde infatti, secondo quanto osserva il remittente, dalle convenienze delle parti e attiene unicamente alla necessità della applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricorda la giurisprudenza di questa Corte sul limite del diritto privato che incontrano le regioni nell'esercizio della propria competenza legislativa, limite basato sull'esigenza di garantire in tutto il territorio nazionale uniformità di disciplina e di trattamento ai rapporti fra soggetti privati. A suo avviso la normativa in questione sembrerebbe porre una deroga alla disciplina di cui all'art. 1224 del codice civile, stabilendo che per una determinata categoria di contraenti, pur sempre privati, la mora nelle obbligazioni pecuniarie dia luogo al pagamento di interessi non nella misura legale, ma in misura diversa. Tale statuizione apparirebbe dunque in contrasto, da un lato, con il generale principio di eguaglianza, ponendo una determinata categoria di cittadini, vale a dire i fornitori delle USL della regione Marche, in posizione diversa — non importa se migliore o peggiore — rispetto a tutti gli altri per ciò che attiene alla disciplina dei loro rapporti contrattuali; dall'altro lato con l'art. 117 della Costituzione, rappresentando il risultato di un'attività legislativa posta in essere in violazione dei limiti e in deroga alle materie previste dalla Costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le nove ordinanze sollevano sostanzialmente la medesima questione, onde i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

2. — La questione sollevata investe l'art. 73 della legge regionale delle Marche 24 ottobre 1981, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità, la utilizzazione e la gestione del patrimonio delle unità sanitarie locali). Più precisamente, essa riguarda i commi primo e terzo dell'art. 73, ove si stabilisce che, qualora l'emissione del titolo di spesa a favore del privato contraente, nei contratti di fornitura di beni e servizi alle USL, ritardi oltre il termine di novanta giorni dal ricevimento della fattura o del documento equipollente, o dalla data di approvazione del collaudo (primo comma, in relazione all'art. 72, quinto comma), o, rispettivamente, oltre il termine di trenta giorni dalla emanazione dell'atto con cui è avvenuto il riconoscimento, in sede amministrativa, delle somme contestate (terzo comma), «spettano al fornitore» gli «interessi moratori nella misura del tasso ufficiale di sconto».

Ad avviso dei giudici remittenti, la disposizione in questione, disciplinando il rapporto privatistico fra la USL e il terzo fornitore, travalicherebbe il limite costituzionalmente apposto alla competenza legislativa concorrente della regione, consistente nel non poter incidere sui rapporti di diritto privato, e violerebbe perciò l'art. 117 della Costituzione, oltre che il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, alla cui salvaguardia è inteso detto limite.

3. — La questione è fondata.

Le disposizioni contenute nell'art. 72, quinto comma, e nell'art. 73 della legge regionale delle Marche in esame — oggi abrogata dall'art. 25, comma 1, della legge regionale 19 novembre 1996, n. 47, — come quelle analoghe contenute in coeve leggi di altre regioni, tendevano a dare effettività e garanzia di applicazione al principio sancito, in tema di utilizzazione del patrimonio e di contabilità delle unità sanitarie locali, dall'art. 50, primo

comma, numero 8, della legge 30 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), secondo cui «i contratti di fornitura non possono essere stipulati con dilazioni di pagamento superiori a 90 giorni»: previsione a sua volta presumibilmente ispirata all'intento di evitare la formazione di debiti occulti delle USL, attraverso prassi di pagamenti dilazionati o rinviati nel tempo.

In questo quadro, la legge regionale in questione, dopo aver disposto, conformemente a quanto previsto dal citato art. 50, primo comma, numero 8, della legge n. 833 del 1978, che «i contratti per la fornitura di beni e servizi devono prevedere la clausola del pagamento entro novanta giorni dal ricevimento della fattura o del documento equipollente e comunque dalla data di approvazione del collaudo», o da quella entro la quale il collaudo stesso doveva essere effettuato a norma di contratto (art. 72, quinto comma), prevedeva che qualora in detti contratti l'emissione del titolo di spesa a favore del privato contraente tardasse oltre il termine di cui sopra, ovvero oltre il termine di trenta giorni dal riconoscimento in sede amministrativa delle somme contestate, spettavano al fornitore, per il solo fatto del ritardo, gli «interessi moratori nella misura del tasso ufficiale di sconto», vale a dire in una misura che, all'epoca dell'emanazione della legge, e per molto tempo in seguito, era alquanto superiore al saggio legale, fissato nel cinque per cento dall'art. 1284 del codice civile, nel testo allora vigente. Si tendeva cioè ad assicurare ai fornitori, in caso di ritardo nei pagamenti oltre il termine di dilazione fissato, un ristoro correlato al costo del denaro (analogamente a quanto tuttora dispongono, per i pagamenti relativi agli appalti di opere pubbliche di competenza del Ministero dei lavori pubblici, gli artt. 35 e 36 del capitolato generale d'appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063). Solo quando, da un lato, la legge 26 novembre 1990, n. 353, novellando l'art. 1284 del codice civile, portò il saggio legale degli interessi al dieci per cento (fino a che l'art. 1, comma 185, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, l'ha riportato nuovamente al cinque per cento), e, dall'altro lato, a partire dal 1993, il tasso ufficiale di sconto, a seguito del calo dell'inflazione, si ridusse a una misura inferiore al saggio legale allora in vigore, la norma in questione venne a perdere il suo originario significato di garanzia di un ristoro più consistente per i fornitori, e di ulteriore sollecitazione delle amministrazioni delle USL a non ritardare i pagamenti dovuti.

Ciò può spiegare perché solo di recente si è posto il problema della costituzionalità delle disposizioni di legge regionale come quella di cui è giudizio. Peraltro la questione di costituzionalità proposta non può che risolversi, al di là degli apprezzamenti circa la funzione pratica cui la norma tendeva o che essa può avere svolto, in base ai principi concernenti i limiti costituzionali alla potestà legislativa regionale.

4. — La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che tale potestà legislativa incontra il limite cosiddetto del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati (cfr., fra le molte, le sentenze nn. 462 del 1995; 35 del 1992; 391 del 1989; 154 del 1972).

Non è necessario, per risolvere la presente questione, definire più precisamente l'ambito e la portata, non del tutto pacifici, di detto limite, bastando osservare che esso comporta l'inderogabilità, da parte del legislatore regionale, delle norme dettate dal codice civile per regolare l'esercizio dell'autonomia negoziale privata, sia che si tratti di norme imperative, sia che si tratti di norme destinate a regolare direttamente i rapporti tra soggetti in assenza di diversa volontà negoziale delle parti.

Nella specie, la norma impugnata appare precisamente diretta a fissare la misura degli interessi dovuti nel caso di ritardo nel pagamento dei debiti delle USL verso i propri fornitori, a prescindere da qualsiasi volontà negoziale. Essa non può infatti intendersi come rivolta semplicemente a prefigurare il contenuto di una clausola contrattuale concernente la fissazione, ai sensi dell'art. 1224, secondo comma, del codice civile, della misura degli interessi moratori, e destinata ad operare solo in forza della sua inclusione nel contratto, accettata dalle due parti. La disposizione in questione — a differenza di quelle di cui all'art. 72 della stessa legge regionale, che mirano a disciplinare «condizioni e clausole del contratto», e tendono perciò ad operare attraverso la mediazione della volontà negoziale delle parti — stabilisce direttamente che in caso di ritardo «spettano al fornitore gli interessi moratori nella misura del tasso ufficiale di sconto»: la sua formulazione lascia chiaramente intendere che la misura degli interessi è imposta indipendentemente da qualsiasi pattuizione contrattuale.

In altri termini, la legge regionale tende a dettare una disciplina legale della misura del saggio di interesse, destinata a regolare direttamente il rapporto fra la USL e il fornitore, quanto meno con la forza di una statuzione che spiega efficacia in assenza di contraria pattuizione: una disciplina legale che si sostituisce, derogandovi per tutti i contratti soggetti alla predetta legge regionale, a quella derivante dagli artt. 1224 e 1284 del codice civile.

Ma ciò è appunto precluso al legislatore regionale, in quanto va ad incidere sulle regole civilistiche relative all'adempimento delle obbligazioni pecuniarie e alle conseguenze dell'inadempimento delle stesse, regole che ben possono essere derogate dalla volontà negoziale dei contraenti, ma non, in via autoritativa, da una fonte regionale (cfr. sentenza n. 506 del 1991).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, primo e terzo comma, della legge della regione Marche 24 ottobre 1981, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità, la utilizzazione e la gestione del patrimonio delle unità sanitarie locali).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0357

N. 83

Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Libere professioni - Geologi - Decisioni del Consiglio regionale in materia di iscrizioni, trasferimenti, cancellazioni e reinscrizioni nell'albo e in materia disciplinare - Impugnazioni - Composizione del tribunale e della Corte d'appello - Integrazione con due iscritti all'Ordine designati di volta in volta dal Consiglio nazionale - Modalità di designazione - Mancanza di una piena e necessaria indipendenza dei designati nei confronti del Consiglio - Illegittimità costituzionale.**

(Legge 12 novembre 1990, n. 339, art. 6, comma 6).

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 dell'art. 6, comma 6, della legge 12 novembre 1990, n. 339 (Decentramento dell'Ordine nazionale dei geologi), promosso con ordinanza emessa il 29 novembre 1996 dal tribunale di

Torino nel procedimento civile vertente tra l'Ordine regionale dei geologi del Piemonte ed il Consiglio nazionale dei geologi ed altri, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Visti gli atti di costituzione del Consiglio nazionale dei geologi e dell'Ordine regionale dei geologi del Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1998 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato Ugo Vitagliano per il Consiglio nazionale dei geologi;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio, promosso dall'Ordine regionale dei geologi del Piemonte, di impugnazione della decisione del Consiglio nazionale relativa all'iscrizione di un geologo nell'albo, il tribunale di Torino, con ordinanza emessa il 29 novembre 1996 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, del 5 febbraio 1997), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge 12 novembre 1990, n. 339 (Decentramento dell'Ordine nazionale dei geologi), in riferimento agli artt. 25, primo comma, 102, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 6 della legge n. 339 del 1990 disciplina sia i ricorsi al Consiglio nazionale dell'ordine contro le decisioni del Consiglio regionale in materia di iscrizioni, trasferimenti, cancellazioni e reiscrizioni nell'albo ed in materia disciplinare, sia le impugnazioni delle decisioni adottate dal Consiglio nazionale, il cui giudizio è rimesso, anche per il merito, al tribunale nel cui circondario ha sede l'ordine, che pronuncia con sentenza appellabile. Il comma 6 della stessa disposizione prevede che tanto il tribunale, quanto la corte d'appello in sede di gravame, sono integrati da due iscritti all'ordine, designati di volta in volta dal Consiglio nazionale dei geologi, precisandone i requisiti (cittadini italiani di età non inferiore ai trent'anni, di incensurabile condotta, iscritti all'ordine da almeno cinque anni).

Il tribunale di Torino — chiamato a giudicare nella composizione integrata da due geologi designati dal Consiglio nazionale del loro ordine professionale, dopo che i componenti del collegio in precedenza designati dallo stesso Consiglio erano stati ricusati e sostituiti, avendo concorso a deliberare la decisione impugnata — ritiene che la disposizione denunciata sia in contrasto con la Costituzione. Il giudice rimettente non contesta la integrazione della composizione del tribunale con due geologi destinati ad apportare conoscenze specialistiche nel collegio giudicante, ma ritiene che il meccanismo della loro designazione sia caratterizzato dalla più assoluta straordinarietà. Tale designazione avverrebbe, difatti, «di volta in volta», quindi necessariamente per ogni singolo giudizio e dopo l'insorgere della controversia. Sarebbe, quindi, tale da violare il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, della Costituzione), che per garantire l'indipendenza, l'imparzialità e l'obiettività del giudizio richiede che l'organo cui è devoluta, in via generale ed astratta, la competenza a giudicare sia determinato prima che insorga la controversia.

La disposizione denunciata sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 102, secondo comma, della Costituzione, che pone il divieto di istituire giudici straordinari o speciali, ammettendo solamente, per determinate categorie di controversie, sezioni specializzate, presso gli organi giudiziari ordinari, alle quali partecipano cittadini idonei, estranei alla magistratura. Il collegamento fra la costituzione del giudice e la singola controversia configurerebbe, invece, la istituzione di un giudice straordinario, non consentito dalla Costituzione.

Il dubbio di legittimità costituzionale è, infine, proposto anche in riferimento all'art. 108, secondo comma, della Costituzione, che intende assicurare l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia, i quali devono essere scelti in modo da garantire l'imparzialità e la neutralità di chi è chiamato a svolgere la funzione giurisdizionale. L'art. 6, comma 6, della legge n. 339 del 1990 attribuisce, invece, il potere di designazione degli estranei alla magistratura, destinati ad integrare la composizione del tribunale, al Consiglio nazionale dell'ordine dei geologi, ossia al soggetto da cui promana la decisione impugnata e che è parte nel giudizio. Sebbene il Consiglio nazionale sia titolare di particolari attribuzioni amministrative, che lo abilitano a perseguire la tutela degli interessi generali della categoria professionale, esso è tuttavia una delle parti in conflitto nel giudizio. Consentire che la scelta della persona investita nel singolo procedimento della funzione di giudicare sia effettuata da una delle parti violerebbe la garanzia di indipendenza del giudice.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito il Consiglio nazionale dei geologi, sostenendo la inammissibilità della questione e concludendo, nel merito, per la sua infondatezza.

Anzitutto il giudice rimettente avrebbe dovuto, prima di esaminare l'eccezione di illegittimità costituzionale, valutare se l'Ordine regionale fosse legittimato ad agire e se il tribunale di Torino fosse quello competente per territorio.

Nel merito la disposizione denunciata si sarebbe resa necessaria a seguito delle innovazioni apportate dalla legge n. 339 del 1990, che ha decentrato l'ordine dei geologi, in precedenza organizzato su base nazionale, costituendo gli ordini regionali distinti dal Consiglio nazionale. La disciplina precedente (art. 16, sesto comma, della legge 25 luglio 1966, n. 616) attribuiva al Consiglio superiore della magistratura il compito di nominare, per ciascun grado di giudizio, due componenti effettivi e due supplenti che integravano la composizione dei collegi giudicanti del tribunale e della Corte d'appello di Roma, su designazione, in numero doppio, da parte dell'Ordine nazionale dei geologi. Dopo la istituzione in ogni Regione di un ordine dei geologi, non sarebbe stato possibile, ad avviso del Consiglio nazionale, nominare preventivamente in ogni capoluogo di Regione i componenti laici dei collegi giudicanti.

L'ordine professionale, inoltre, essendo un ente di diritto pubblico, che persegue la tutela degli interessi della categoria, non avrebbe interesse ad orientare la decisione attraverso la nomina dei giudici laici, i quali integrerebbero il collegio solo per pronunciarsi su aspetti specifici relativi alla professione.

3. — L'Ordine regionale dei geologi del Piemonte ha depositato, il 13 marzo 1997, atto di costituzione e successivamente, in prossimità dell'udienza, una memoria, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione denunciata.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il dubbio di legittimità costituzionale investe la disciplina della composizione del tribunale che giudica sulle impugnazioni nei confronti delle decisioni adottate dal Consiglio nazionale dell'ordine dei geologi, pronunciate sui ricorsi in materia di iscrizioni, trasferimenti, cancellazioni e reinscrizioni nell'albo, oltre che in materia disciplinare. Il tribunale di Torino ritiene che l'art. 6, comma 6, della legge 12 novembre 1990, n. 339 (Decentramento dell'Ordine nazionale dei geologi), prevedendo che la composizione del tribunale (come pure della corte d'appello) è integrata da due iscritti all'ordine, designati di volta in volta dal Consiglio nazionale fra i geologi (con particolari requisiti: cittadini italiani di età non inferiore ai 30 anni, iscritti all'ordine da almeno 5 anni e di incensurabile condotta) possa essere in contrasto:

a) con il principio del giudice naturale preconstituito per legge (art. 25, primo comma, della Costituzione), giacché i componenti dell'organo giudicante estranei alla magistratura verrebbero designati di volta in volta, quindi necessariamente per ogni singolo giudizio dopo che è insorta la controversia;

b) con l'art. 102, secondo comma, della Costituzione, giacché l'integrazione del collegio giudicante con due componenti estranei alla magistratura, designati per la singola causa, configurerebbe la istituzione di un giudice straordinario;

c) con l'art. 108, secondo comma, della Costituzione, perché la designazione di due componenti del collegio giudicante ad opera di una delle parti in giudizio non assicurerebbe la necessaria indipendenza ed imparzialità anche degli estranei alla magistratura che partecipano all'amministrazione della giustizia.

2. — Preliminarmente deve essere dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio dell'Ordine regionale dei geologi del Piemonte, avvenuta con atto depositato in cancelleria oltre il termine, da considerare perentorio, stabilito per la costituzione delle parti (art. 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 16 marzo 1956).

3. — Non è fondata l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, basata sulla considerazione che il giudice rimettente avrebbe potuto definire il giudizio indipendentemente dalla soluzione del dubbio di legittimità costituzionale, valutando, preliminarmente, se l'Ordine regionale dei geologi fosse legittimato a ricorrere e se il tribunale adito fosse territorialmente competente. Difatti spetta al giudice del merito stabilire l'ordine logico delle questioni sottoposte al suo giudizio (si vedano, da ultimo, sentenze n. 257 del 1996, n. 412 del 1995 e n. 213 del 1994).

Inoltre il dubbio di legittimità costituzionale investe la composizione del collegio, che giudica anche sulla propria competenza e sulle altre eccezioni preliminari.

4. — Nel merito la questione è fondata.

In conformità ad uno schema adottato in analoghi casi di giurisdizione in materia di ricorsi contro deliberazioni di ordini o collegi professionali, relativamente sia alle iscrizioni negli albi che ai provvedimenti disciplinari, il legislatore ha ritenuto opportuno integrare la composizione del tribunale (e della corte d'appello) cui è devoluto il giudizio, prevedendo la partecipazione di cittadini estranei alla magistratura, dotati di particolari conoscenze tecniche.

La integrazione dei collegi giudicanti con soggetti estranei alla magistratura non è, in linea di principio, preclusa. Il divieto di istituire giudici straordinari o speciali e l'attribuzione della funzione giurisdizionale a magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, si compongono, nella stessa previsione costituzionale (art. 102), con la facoltà, rimessa all'apprezzamento del legislatore, di istituire presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie anche con la partecipazione di cittadini idonei, estranei alla magistratura. Non viene così mutata la natura ordinaria della giurisdizione che si esprime con le sezioni specializzate, le quali mantengono l'articolazione organizzativa e funzionale propria dell'ordinamento giudiziario. Non si tratta, dunque, nella previsione costituzionale, di organi di volta in volta costituiti per la soluzione di una specifica controversia già insorta, ma di sezioni specializzate precostituite, nelle quali è necessaria la presenza di magistrati ordinari ed in cui la partecipazione integrativa e complementare di cittadini idonei è destinata ad apportare particolari conoscenze tecniche o esperienze utili per l'applicazione della legge (sentenze n. 76 del 1961 e n. 108 del 1962; ordinanza n. 424 del 1985).

L'idoneità e l'indipendenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale devono essere assicurate sia richiedendo ai componenti estranei alla magistratura particolari requisiti, sia attribuendo loro le necessarie garanzie. Inoltre deve essere rispettata l'autonomia che caratterizza la giurisdizione ordinaria anche nella preposizione alla carica, la quale deve avvenire mediante un atto che sia espressione dell'ordine giudiziario.

5. — L'art. 6, comma 6, della legge n. 339 del 1990 prefigura la istituzione, presso il tribunale (e presso la corte d'appello), di una sezione specializzata, alla quale è attribuita la cognizione in materia attinente alla iscrizione ed alla disciplina nell'ordine dei geologi, prevedendo l'integrazione del collegio con due iscritti all'ordine che abbiano i requisiti specificati nella stessa disposizione. Ma la disciplina dei tempi e dei modi di investitura degli estranei alla magistratura, chiamati a comporre la sezione specializzata, non è conforme alla Costituzione.

L'integrazione del collegio giudicante, prevista dalla disposizione denunciata, avviene con due iscritti all'ordine «designati di volta in volta dal Consiglio nazionale»: in relazione, quindi, ad una specifica controversia che è già insorta ed in modo da determinare la composizione del collegio in vista di quel solo giudizio.

La nomina degli estranei alla magistratura, chiamati a comporre la sezione specializzata, è sostanzialmente riferibile al Consiglio nazionale dei geologi, che effettua la designazione dei due componenti destinati ad integrare il collegio giudicante. Il meccanismo di nomina non assicura, a questi ultimi, la piena e necessaria indipendenza nei confronti del Consiglio, che può rinnovarne o meno la designazione per altri successivi giudizi. Non può, quindi, escludersi che chi designa i componenti del collegio giudicante estranei alla magistratura possa esercitare un implicito sindacato sul modo con il quale è stata amministrata la giustizia (sentenza n. 11 del 1968), tanto più in quanto l'impugnazione riguarda una decisione o un provvedimento adottato dallo stesso Consiglio.

Questo rischio è reso palese dalle vicende descritte dalla stessa ordinanza di rimessione, nel corso di un giudizio nel quale gli estranei alla magistratura designati dal Consiglio nazionale per integrare la composizione del tribunale, successivamente ricusati, erano componenti dello stesso Consiglio che avevano partecipato alla decisione impugnata.

6. — Il contrasto con la Costituzione non riguarda la partecipazione di due geologi, con i requisiti previsti dalla legge, alla composizione dell'organo giudicante, ma riguarda esclusivamente le modalità della loro designazione, effettuata di volta in volta dal Consiglio nazionale dei geologi.

La norma che residua, a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale, riconduce la prevista integrazione del tribunale (e della corte d'appello) con due geologi, per i giudizi relativi alle materie indicate dalla stessa legge, alla regola generale stabilita per la nomina e la revoca dei componenti estranei alla magistratura delle sezioni specializzate. Il potere di nomina rimane rimesso alla competenza del Consiglio superiore della magistratura (art. 10, primo comma, numero 2, della legge 24 marzo 1958, n. 195) e da questo può essere delegata ai presidenti delle corti d'appello (art. 38 del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge 12 novembre 1990, n. 339 (Decentramento dell'Ordine nazionale dei geologi), limitatamente alle parole «designati di volta in volta dal Consiglio nazionale».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0358

N. 84

Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Agricoltura - Provincia autonoma di Trento - Interventi e programmi interregionali - Finanziamento - Proposizione da parte del Ministero ed approvazione da parte del Comitato permanente per le politiche agro-alimentari e forestali ma senza il consenso specifico della provincia autonoma medesima - Lesione della potestà legislativa ed amministrativa della provincia - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.**

**(D.-L. 20 settembre 1996, n. 489, art. 2, comma 1, come convertito dalla legge 5 novembre 1996, n. 578; d.-l. 20 settembre 1996, n. 489, art. 2, comma 4).**

**(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 21 e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4).**

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 dell'art. 2, commi 1 e 4, del d.-l. 20 settembre 1996, n. 489, recante «Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996», convertito dalla legge 5 novembre 1996, n. 578, promosso con ricorso della provincia autonoma di Trento, notificato il 13 dicembre 1996 e depositato in cancelleria il successivo 18 dicembre, ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 1996.

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

Udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1998 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 13 dicembre 1996 e depositato il successivo 18 dicembre la provincia autonoma di Trento ha proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 8, n. 21, e all'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché alle relative norme di attuazione, ed in particolare all'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, dell'art. 2, commi 1 e 4, del d.-l. 20 settembre 1996, n. 489 (Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 5 novembre 1996, n. 578.

Il decreto-legge in esame, all'art. 1, autorizza la spesa di 517 miliardi «al fine di dare continuità all'azione di programmazione per gli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale per l'anno 1996», a completamento delle somme destinate da precedenti leggi di programmazione in agricoltura. Detta somma, ai sensi del comma 2 dell'art. 1, è destinata in parte alla realizzazione di programmi di rilevanza nazionale, da svolgersi da parte del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (oggi soppresso e sostituito dal Ministero per le politiche agricole, ai sensi del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143); in parte alla copertura finanziaria di rate di mutui di miglioramento fondiario contratti dalle regioni; e, per lire 147 miliardi, alla «realizzazione di programmi interregionali» (comma 2, lettera *b*). Tali somme sono assegnate dal CIPE su proposta del Ministro delle risorse agricole d'intesa con il Comitato permanente delle politiche agro-alimentari di cui all'art. 6 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, istitutiva del predetto Ministero (comma 3).

L'art. 2 del decreto-legge, oggetto dell'odierna impugnazione, disciplina appunto i «programmi di rilevanza interregionale»: a norma del comma 1, essi «possono essere proposti dal Ministero o da almeno tre regioni e province autonome di Trento e di Bolzano», e «individuano le azioni attuate rispettivamente, dalle regioni e dalle province autonome e dal Ministero e sono approvati dal Comitato permanente» delle politiche agro-alimentari. Il comma 4 del medesimo art. 2 a sua volta prevede che, «qualora i programmi di cui al presente articolo riguardino azioni da realizzare nelle regioni a statuto speciale o nelle province autonome di Trento e di Bolzano, le stesse finanziano la spesa relativa agli interventi ricadenti nei propri territori».

Ad avviso della provincia ricorrente, tali disposti ledono la sua autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria.

Una prima censura investe il comma 1 dell'art. 2 «in quanto dispone che i programmi di rilevanza interregionale interessanti la provincia autonoma di Trento possano essere proposti dal Ministero e approvati dal Comitato permanente».

La ricorrente non contesta la possibilità della collaborazione tra le regioni e le province autonome per la realizzazione di programmi di comune interesse, né nega pregiudizialmente l'ipotesi che tali programmi possano esser concepiti, su base consensuale, anche con la collaborazione del Ministero, ove richiesta; e afferma che il problema non si porrebbe se il programma potesse essere proposto dalle sole regioni o province autonome interessate, o se, da chiunque proposto, esso richiedesse necessariamente, per l'approvazione, il consenso della regione o provincia autonoma interessata. Ma ritiene che il testo della disposizione in esame consenta che i programmi siano proposti e persino approvati a prescindere dal consenso specifico della regione o provincia autonoma interessata, dato che proponente può essere il Ministero, e l'approvazione è devoluta al Comitato permanente delle politiche agro-alimentari, in cui sono presenti i rappresentanti delle regioni e province autonome, ma che potrebbe deliberare a maggioranza, senza il voto della regione o provincia autonoma interessata.

Sarebbero così lese la potestà legislativa primaria della provincia, in quanto modalità e regole di un'azione amministrativa interna a questa sarebbero decise al di fuori della legislazione provinciale, e la corrispondente potestà amministrativa, in quanto specifiche azioni amministrative verrebbero decise da un soggetto diverso dalla provincia; sarebbero altresì violate le garanzie previste dall'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, secondo cui, nelle materie di competenza provinciale, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto e le norme di attuazione, e le amministrazioni statali non possono disporre spese né concedere finanziamenti per attività nell'ambito del territorio provinciale.

Una seconda censura riguarda parimenti il comma 1 dell'art. 2, «in quanto dispone che i programmi di rilevanza interregionale interessanti la provincia autonoma di Trento possano individuare azioni attuate nella provincia stessa dal Ministero». Tale previsione, già illegittima, ad avviso della ricorrente, in via di principio, in quanto consente una attività amministrativa ministeriale in sede locale, contrasterebbe in ogni caso col divieto, posto dal citato art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, di attribuire agli organi statali nuove funzioni amministrative e di concedere finanziamenti statali per attività nell'ambito del territorio provinciale.

Una terza censura ha ad oggetto il comma 4 dell'art. 2 del decreto-legge, «in quanto dispone il finanziamento da parte provinciale ... dei programmi interregionali riguardanti azioni da realizzare nel proprio territorio», qualora si tratti di interventi decisi senza il consenso della provincia, o comunque non realizzati nell'ambito di una decisione e responsabilità di questa, sicché essa «verrebbe paradossalmente — e del tutto illegittimamente — chiamata a "pagare il conto" di ciò che altri hanno proposto, deciso e realizzato».

2. — Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, che, in una memoria presentata successivamente, chiede che sia dichiarata cessata la materia del contendere ovvero che il ricorso sia respinto come infondato.

Secondo l'Avvocatura erariale le censure della ricorrente sarebbero frutto di un equivoco.

Essa osserva che con la istituzione del Comitato permanente delle politiche agro-alimentari (ora soppresso dal decreto legislativo n. 143 del 1997, istitutivo del Ministero delle politiche agricole) si era stabilito il principio della cogestione della politica agricola e agro-alimentare nazionale, con la conseguenza che regioni e province erano chiamate a concertare e definire, tra l'altro, tutti gli atti di rilevanza politica avviati dal Ministero, compresi quelli a carattere legislativo: così sarebbe avvenuto per il provvedimento in esame, preventivamente istruito a livello tecnico e approvato dal Comitato senza osservazioni contrarie di alcuna regione o provincia autonoma.

Il Comitato aveva poi definito anche i criteri per la realizzazione dei programmi, precisando che essi avrebbero dovuto essere non sostitutivi ma sussidiari di iniziative regionali o nazionali in atto; e per la loro realizzazione era stata prevista una «azione di partenariato» fra le regioni o province e fra queste e soggetti pubblici e privati, nonché, per le regioni a statuto speciale e le province autonome — che non potevano, in forza della legge n. 38 del 1990, fruire della assegnazione di fondi statali derivanti da leggi pluriennali di spesa —, l'utilizzazione di risorse proprie di queste ultime per gli interventi ricadenti nei rispettivi territori.

Tutto ciò, ad avviso dell'Avvocatura erariale, portava ad escludere, nella pratica attuazione della normativa, la possibilità che una decisione ministeriale o del Comitato potesse essere assunta senza il consenso della regione o provincia interessata, tanto più per le regioni speciali, che dovevano finanziare per intero la spesa per gli interventi nel proprio territorio.

In effetti — prosegue la difesa del Presidente del Consiglio — nella fase attuativa, ormai conclusa, della normativa in questione, i programmi interregionali sono stati proposti e realizzati di piena intesa, e, per quanto riguarda la provincia di Trento, non si è dato corso all'attuazione di alcun programma interregionale riguardante il suo territorio, in quanto si è ritenuto di esaminare solo proposte avanzate dalla stessa provincia, e nessuna proposta è stata avanzata.

L'Avvocatura erariale conclude dunque osservando che la norma avrebbe esaurito i suoi effetti senza toccare gli interessi della provincia autonoma ricorrente, onde potrebbe ritenersi cessata la materia del contendere.

#### *Considerato in diritto*

1. — La questione proposta dalla ricorrente provincia autonoma di Trento investe l'art. 2, commi 1 e 4, del d.-l. 20 settembre 1996, n. 489 (Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996), come convertito dalla legge n. 578 del 1996. Dette disposizioni, in quanto prevedono la possibilità che programmi interregionali di interventi in agricoltura, interessanti il territorio della provincia, e destinati ad essere finanziati dalla provincia stessa, siano proposti dal Ministero e approvati dal Comitato permanente per le politiche agro-alimentari e forestali senza il consenso specifico della provincia autonoma medesima, e che essi individuino anche azioni amministrative destinate ad essere attuate dal Ministero nel territorio provinciale, lederebbero la potestà legislativa e quella amministrativa della provincia in materia di agricoltura, e violerebbero il divieto, posto, nelle materie di compe-

tenza provinciale, dalle norme di attuazione contenute nell'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, di attribuire ad organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato in base allo statuto e alle norme di attuazione, e di disporre finanziamenti statali per attività nell'ambito del territorio provinciale.

2. — Non può accogliersi la richiesta del Presidente del Consiglio di dichiarare cessata la materia del contendere, per il fatto che le norme impugnate avrebbero ormai ricevuto completa attuazione senza che alcun programma interregionale approvato contempri interventi da attuare nel territorio della provincia autonoma di Trento.

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, infatti, si può pervenire ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere solo quando le disposizioni di legge impugnate siano state private di ogni effetto, anche per il passato (cfr. sentenze n. 253 del 1989; n. 215 del 1985): il che nella specie non si è verificato.

Ma nemmeno può giungersi ad una dichiarazione di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse, secondo una prospettazione adombrata dalla difesa erariale nella discussione orale. Infatti, anche ammesso che l'applicazione delle disposizioni impugnate si sia effettivamente esaurita con l'adozione e l'attuazione di programmi, nessuno dei quali investe il territorio della provincia ricorrente, non si potrebbe dire per questo venuta meno l'efficacia del disposto legislativo, che ha di per sé dato luogo alle censure di illegittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente. Senza dire che l'art. 14, comma 4, del d.-l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, ha autorizzato, per il 1997, l'ulteriore spesa di 517 miliardi «da ripartirsi secondo le finalità e con le modalità stabilite nel d.-l. 20 settembre 1996, n. 489», cioè, appunto, nel provvedimento impugnato in questa sede: onde l'efficacia delle norme censurate risulta prorogata ed estesa ad ulteriori procedimenti di programmazione, diversi da quelli in cui si è concretata l'applicazione delle medesime secondo la loro portata originaria.

3. — La questione, che deve dunque essere decisa nel merito, è fondata nei termini di seguito precisati.

I programmi «di rilevanza interregionale» di cui è giudizio contemplanano interventi almeno parzialmente rientranti nell'ambito di competenza delle regioni e delle province autonome (infatti agli interventi di rilevanza nazionale da svolgersi da parte del Ministero è destinata un'altra quota del finanziamento, prevista dall'art. 1, comma 2, lettera *a*) del decreto-legge n. 489 del 1996); essi sono finanziati, in generale, con risorse ricadenti in parte nell'ambito della percentuale dell'80 per cento dei fondi destinati agli interventi in agricoltura, che veniva riservata alle regioni ai sensi dell'art. 2, comma 10, della legge n. 491 del 1993, e in particolare, per quanto riguarda le regioni speciali e le province autonome, esclusivamente con risorse di queste ultime, come dispone espressamente il comma 4 dell'impugnato art. 2, in coerenza con la esclusione di tali enti dal riparto del fondo per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura, disposta, a partire dal 1990, dall'art. 20, comma 1, lettera *b*) del d.-l. 28 dicembre 1989, n. 415, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38.

Alla stregua di quanto precede, in tanto può ammettersi la legittimità di un procedimento di programmazione come quello qui configurato, in quanto i programmi stessi siano approvati ed attuati con il necessario specifico consenso, in ordine al loro contenuto, delle regioni o province autonome nel cui territorio ricadono gli interventi da essi previsti. Né tale consenso potrebbe essere sostituito dall'approvazione del programma — a maggioranza — da parte del Comitato per le politiche agro-alimentari e forestali, istituito nell'ambito della Conferenza Stato-regioni dall'art. 2, comma 6, della legge n. 491 del 1993, ed oggi presumibilmente destinato ad essere sostituito, dopo l'abrogazione della predetta legge n. 491 del 1993 (ad opera dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 143 del 1997), dalla stessa Conferenza Stato-regioni, nell'ambito dei compiti riordinati dall'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Diversa è infatti la funzione esercitata dall'organismo collettivo di rappresentanza delle regioni, nell'ambito di procedimenti di concertazione con lo Stato che riguardino tutte le regioni o parte di esse, da quella che deve essere esercitata dalla singola regione o provincia interessata allo specifico procedimento o provvedimento, quando le norme costituzionali, statutarie o di attuazione richiedano l'intesa o la partecipazione procedimentale della medesima (sentenza n. 121 del 1997).

La formulazione testuale dell'art. 2, comma 1, lascia invece aperta la strada alla possibile approvazione di programmi interregionali proposti dal solo Ministero e approvati dal comitato anche al di fuori dello specifico consenso della regione interessata: così contrastando inevitabilmente con l'ordine costituzionale delle competenze.

Tale specifico consenso deve dunque essere acquisito, perché il programma possa essere legittimamente approvato, chiunque ne sia il proponente, vale a dire, secondo la previsione del comma 1, dell'art. 2, il Ministero, ovvero almeno tre regioni o province autonome, evidentemente destinatarie degli interventi medesimi.

4. — La ricorrente censura anche la previsione dell'art. 2, comma 1, secondo cui i programmi interregionali «individuano le azioni attuate, rispettivamente, dalle regioni e dalle province autonome e dal Ministero», rite-

nendo che in tal modo si legittimino interventi ministeriali diversi da quelli spettanti agli organi statali sulla base dello statuto e delle norme di attuazione, in violazione del divieto di cui all'art. 4, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 266 del 1992.

La Corte ritiene che la disposizione in questione, nella parte qui considerata, sia da intendere nel senso che gli interventi, che possono essere individuati in capo al Ministero e alle regioni o province autonome interessate, debbano rientrare nelle rispettive attribuzioni, definite secondo l'ordine delle competenze discendente dalla Costituzione, dagli statuti e dalle norme di attuazione: secondo il principio per cui, nel silenzio della legge, devono ritenersi implicitamente richiamate le norme che definiscono le rispettive competenze. Ciò tanto più vale, in quanto si tratta, nella specie, di norme che si limitano a disciplinare un procedimento di programmazione concertata, e non sono dirette ad innovare o a derogare all'ordine delle competenze amministrative; a maggior ragione avendo riguardo alla provincia di Trento, nei cui confronti vale l'ulteriore norma di salvaguardia, contenuta nell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, in forza della quale, nelle materie di competenza provinciale, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

5. — Deve pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1, del decreto-legge impugnato, nella parte in cui consente che i programmi interregionali, da chiunque proposti, possano essere approvati senza il consenso specifico di ciascuna delle regioni o province autonome nel cui territorio i relativi interventi sono destinati ad essere attuati dai soggetti rispettivamente competenti.

6. — A seguito di tale dichiarazione di incostituzionalità, viene meno il presupposto della censura che la ricorrente muove al comma 4, del medesimo art. 2, del decreto-legge impugnato, lamentando che si preveda il finanziamento a carico della provincia autonoma di interventi da essa non decisi né consentiti. Infatti le azioni contemplate dai programmi, e destinate ad essere finanziate dalla provincia autonoma, non potranno che essere previste con il consenso specifico della provincia stessa.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.-l. 20 settembre 1996, n. 489 (Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996), come convertito dalla legge 5 novembre 1996, n. 578, nella parte in cui consente che i programmi interregionali, da chiunque proposti, possano essere approvati senza lo specifico consenso di ciascuna delle regioni o province autonome nel cui territorio sono destinati ad essere attuati, secondo le rispettive competenze, gli interventi in essi contemplati;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del medesimo d.-l. 20 settembre 1996, n. 489, sollevata, in riferimento all'art. 8, numero 21, e all'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché all'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, dalla provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 85

*Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Edilizia - Abusivismo - Trattamento sanzionatorio penale - Pendenza dell'impugnazione in via giurisdizionale del provvedimento di diniego nella richiesta di condono e di autorizzazione paesaggistica - Sospensione dell'azione penale - Omessa previsione - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.****(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39, comma 8).****(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 dell'art. 39, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) promosso con ordinanza emessa il 28 novembre 1996 dal pretore di Grosseto, sezione distaccata di Massa Marittima nel procedimento penale a carico di Valsecchi Pieralba ed altro iscritta al n. 77 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1997.

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

Udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso del procedimento penale a carico di Valsecchi Pieralba, imputata del reato di cui agli artt. 20, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e 1-*sexies* della legge n. 431 del 1985, per aver eseguito opera abusiva in area assoggettata a vincolo paesaggistico, il pretore di Grosseto, sezione di Massa Marittima, con ordinanza del 28 novembre 1996, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui non prevede la sospensione del procedimento penale in presenza di impugnazione in via giurisdizionale del provvedimento di diniego sulla richiesta di condono.

Secondo il giudice rimettente, l'omessa previsione della sospensione in pendenza dell'impugnazione giurisdizionale del provvedimento di diniego della richiesta di condono, oltre ad essere affetta da irragionevolezza perché imporrebbe al giudice — in carenza di rimedi processuali che consentano la disapplicazione del provvedimento di diniego (illegittimo) — di emettere una sentenza di condanna, in violazione del principio del libero convincimento del giudice, pur nell'eventualità dell'illegittimità amministrativa del provvedimento, contrasterebbe con il principio di uguaglianza nei confronti di imputati per gli stessi fatti che abbiano ottenuto da amministrazioni diverse provvedimenti di accoglimento o diniego della domanda di sanatoria.

2. — Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, sottolineando che la Corte con le sentenze n. 370 del 1988 e n. 270 del 1996 ha riconosciuto dapprima la piena conformità ai principi costituzionali della sospensione dell'azione penale limitata alla durata del procedimento amministrativo di sanatoria; di seguito l'estensione della sospensione fino all'esaurimento del giudizio avverso i provvedimenti di diniego del condono innanzi al tribunale amministrativo regionale.

Con quest'ultima decisione la Corte, osservando che la scelta di estendere la sospensione dell'azione penale fino al giudizio amministrativo rientra nell'ambito della discrezionalità del legislatore, ha espressamente ricono-

sciuto la ragionevolezza dell'art. 7, nono comma, del d.-l. 27 marzo 1985, n. 88 che ha modificato l'art. 22 della legge n. 47 del 1985, laddove ha delimitato il periodo di sospensione fino alla definizione del giudizio innanzi al giudice amministrativo di primo grado.

Anche se questa disposizione nei successivi decreti-legge non è stata più riprodotta, secondo l'Avvocatura generale dello Stato deve essere confermato l'orientamento seguito dalla Corte nel senso che il rapporto tra procedimento di sanatoria e azione penale rientra nella discrezionalità del legislatore, che può liberamente valutare opportuna l'una o l'altra soluzione. Ciò in quanto la previsione di strumenti processuali acceleratori, volti a ridurre il pericolo della prescrizione dell'azione penale, nonché la diversa posizione di coloro i quali abbiano ottenuto il provvedimento amministrativo in sanatoria, rispetto ai destinatari del provvedimento di diniego (anche potenzialmente illegittimo), costituiscono altrettanti argomenti per ritenere infondata la prospettata questione di costituzionalità.

### *Considerato in diritto*

1. — La questione sottoposta all'esame della Corte ha per oggetto l'art. 39, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui non prevede la sospensione dell'azione penale, per violazione degli artt. 20, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e 1-sexies — *rectius*: del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312 introdotto in sede di conversione con la legge 8 agosto 1985, n. 431 — in pendenza dell'impugnazione in via giurisdizionale del provvedimento di diniego nella richiesta di condono edilizio e di autorizzazione paesaggistica per opere abusive in zona sottoposta a vincolo paesistico.

I profili dedotti riguardano la violazione dell'art. 3 della Costituzione per irragionevolezza, poiché la norma imporrebbe al giudice di emettere una sentenza di condanna pur in presenza di un'eventuale illegittimità amministrativa del provvedimento di diniego e per disparità di trattamento fra imputati dello stesso reato, in quanto il corso del procedimento penale dipenderebbe dall'amministrazione che concede o meno il provvedimento richiesto.

2. — La questione non è fondata.

Preliminarmente deve essere posto in rilievo che il comma 8 dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994 ha esteso l'ambito di applicabilità del condono edilizio ai reati connessi «per interventi edilizi nelle zone e fabbricati sottoposti a vincolo» (culturale, paesaggistico e ambientale) previsti dalle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497 e dal d.-l. 27 giugno 1985, n. 312 convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1985, n. 431.

Il meccanismo del condono-oblazione e della conseguente estinzione di questi ultimi reati non è tuttavia né automatico, né semplicemente subordinato al verificarsi dei soli presupposti propri del condono edilizio: cioè temporali, relativi all'ultimazione dell'opera abusiva (entro il 31 dicembre 1993), soggettivi, inerenti al richiedente, o oggettivi, rapportati alla volumetria realizzata (v. sentenza n. 302 del 1996), sia, infine, procedurali articolati nella presentazione della domanda nel termine prescritto dopo avere interamente corrisposto la somma dovuta a titolo di oblazione (cfr. combinato disposto degli artt. 38 e 39 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, con le integrazioni apportate dal decreto-legge n. 146 del 1985, convertito, con modificazioni, in legge n. 298 del 1985, e dell'art. 39, comma 1, della legge n. 724 del 1994).

La estinzione dei reati per la violazione del vincolo culturale, paesaggistico o ambientale in occasione «di interventi edilizi» si può produrre, per effetto del condono, in base all'art. 38, comma 8, della legge n. 724 del 1994, solo quando — come ulteriore elemento assolutamente indispensabile — sia stata rilasciata la concessione edilizia o l'autorizzazione in sanatoria, che rimane tuttavia a sua volta subordinata al conseguimento delle autorizzazioni delle amministrazioni preposte alla tutela degli anzidetti vincoli. In altri termini la valutazione positiva dell'opera realizzata da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo ha valore di presupposto inderogabile sia per il rilascio della concessione (o autorizzazione) edilizia in sanatoria, sia per il verificarsi dell'effetto estintivo per i reati attinenti ai vincoli.

Diversamente, per i reati edilizi e per gli altri reati connessi, relativi all'abitabilità, alle opere in cemento armato o a struttura metallica e alle opere in zona sismica, tassativamente specificati con le integrazioni del secondo comma dell'anzidetto art. 38 della legge n. 47 del 1985, l'effetto estintivo derivante dalla intera corrispondenza dell'oblazione opera anche nel caso in cui le opere non possano conseguire la sanatoria (art. 39 della legge n. 47 del 1985, che pone in rilievo che si tratta di reati contravvenzionali).

Ciò conferma che la definizione agevolata delle violazioni edilizie e degli illeciti connessi (art. 38, secondo comma, della legge n. 47 del 1985; art. 39, comma 1, della legge n. 724 del 1994) si scinde in due aspetti, separati quanto agli effetti e spesso non coincidenti, della oblazione-condono rispetto alla concessione in sanatoria.

Invece il legislatore del 1994 nell'allargare l'ambito del condono-sanatoria agli altri reati connessi per violazione dei vincoli (culturali, paesaggistici e ambientali) ha condizionato l'effetto estintivo al conseguimento della

autorizzazione (in sanatoria) prevista dalla disciplina del singolo vincolo, e insieme al rilascio della concessione (o autorizzazione) edilizia in sanatoria, che a sua volta resta subordinata alla predetta autorizzazione attinente al vincolo.

Risulta evidente che la scelta del legislatore è stata ragionevolmente condizionata, in senso restrittivo e con rigore procedimentale, dal particolare rilievo dei beni protetti dai vincoli suindicati, al fine, quale esigenza costante della legge sul condono edilizio, «di realizzare un contemperamento dei valori in gioco, quelli del paesaggio» (e della cultura), «della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro dall'altra» (sentenze n. 302 del 1996 e n. 427 del 1995).

La tutela dei beni culturali (patrimonio storico e artistico), non a caso, è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio-ambiente, come espressione di principio fondamentale dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana.

Del resto, come questa Corte (ordinanza n. 169 del 1996) ha già avuto occasione di puntualizzare, la fattispecie presa in esame ai fini dell'effetto estintivo del reato, dal comma 8 dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994 si riferisce per quanto riguarda i reati per violazione dei vincoli surrichiamati, alle sole infrazioni meramente formali; cioè mancanza di autorizzazione in ipotesi (esclusiva) di opera sostanzialmente conforme (in base a specifica valutazione) alle esigenze di tutela, tanto da potere successivamente essere oggetto di sopravvenuta autorizzazione specifica in sanatoria.

In definitiva l'estinzione dei reati conseguenti alla violazione dei vincoli costituisce una autonoma scelta legislativa, per nulla irragionevole, determinandosi l'effetto del condono-sanatoria solo quando l'autorità preposta al vincolo, mediante una valutazione di compatibilità con le esigenze sostanziali di tutela del vincolo medesimo, abbia ritenuto l'opera già eseguita (senza autorizzazione) suscettibile di conseguire l'autorizzazione in sanatoria e quando l'autorità edilizia abbia rilasciato la concessione (o autorizzazione) edilizia in sanatoria. Il legislatore per gli anzidetti reati ha voluto che gli effetti dell'oblazione-condono e della sanatoria debbano coincidere, di modo che non possano essere dissociati, anche nel momento in cui si verificano, a maggiore tutela dei beni protetti dai vincoli.

3. — Questa differenziazione, anche temporale rispetto al condono edilizio, degli effetti estintivi sui reati connessi per violazioni dei vincoli suindicati ha comportato una diversa problematica dei rapporti tra procedura amministrativa di condono e processo penale e amministrativo.

In base all'art. 44 della legge n. 47 del 1985 e poi in forza del richiamo contenuto nell'art. 39, comma 1, della legge n. 724 del 1994 — interpretato come rinnovazione delle disposizioni del condono di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni ed integrazioni (ordinanza n. 169 del 1996) — la sospensione temporanea dei procedimenti ha prodotto gli effetti in via generale ed automatica (con il semplice legame di attinenza al capo della sanatoria) per il periodo transitorio dalla data di entrata in vigore delle norme sul condono fino alla scadenza dei termini per la domanda.

Successivamente per le singole fattispecie in conseguenza della presentazione della domanda di condono-sanatoria, purché accompagnata dall'attestazione di versamento anche parziale dell'oblazione, si è prodotta la conseguente sospensione del procedimento penale e del procedimento per le sanzioni amministrative (art. 38, primo comma, della legge n. 47 del 1985), che si protrae fino al termine implicitamente stabilito della conclusione della procedura di condono-sanatoria.

Per «i reati contravvenzionali, di cui all'art. 38» della legge n. 47 del 1985, il legislatore ha fatto discendere l'estinzione del reato dalla semplice «effettuazione dell'oblazione» «integralmente corrisposta» derivante dall'«intera mediatrice fattispecie» (sentenza n. 369 del 1988), anche «qualora le opere non possano conseguire la sanatoria» (combinato disposto dell'art. 38, secondo comma, e dell'art. 39 della legge n. 47 del 1985).

Invece per gli altri reati, connessi con interventi edilizi abusivi, relativi alle violazioni di vincoli paesaggistici, ambientali e culturali (art. 38, comma 8, della legge n. 724 del 1994) non è prevista una specifica sospensione del procedimento penale, qualora la domanda di sanatoria abbia avuto esito negativo in via amministrativa e sia sorta contestazione avanti al giudice amministrativo sulla legittimità del rifiuto. Nello stesso tempo l'effetto estintivo per gli anzidetti reati, attinenti ai vincoli, non deriva dal pagamento dell'intera oblazione (relativa al reato propriamente edilizio), ma solo — come già sottolineato — dal rilascio della autorizzazione (in sanatoria) da parte dell'autorità preposta al vincolo e della concessione edilizia.

4. — Sul piano costituzionale non si pone per il legislatore, come soluzione obbligata, la sospensione del procedimento penale, quando sia pendente avanti ad un altro giudice una controversia che debba risolvere una questione su un atto, pregiudiziale alla definizione del primo processo. Anzi in sede di disciplina positiva si è andato affermando il principio della separazione dei giudizi e della autonomia ed indipendenza delle giurisdizioni

civile, amministrativa e tributaria da un lato e penale dall'altro, con le sole previsioni di ipotesi derogatorie tassativamente previste da legge, ritenendosi di privilegiare, anche in sede penale, l'esigenza di sollecita definizione del processo.

Il legislatore può discrezionalmente — con il limite della ragionevolezza — prevedere come ulteriore eccezione che si soprasseda dal corso dell'azione penale fino alla definizione di controversia giurisdizionale amministrativa, fermi tutti poteri del giudice penale di autonoma valutazione (sentenza n. 270 del 1996 a proposito della diversa fattispecie di accertamento di conformità, in ordine all'art. 7, comma 9, del d.-l. 27 marzo 1995, n. 88, poi non convertito, ma i cui effetti sono stati fatti salvi dall'art. 2, comma 61, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Trattasi tuttavia di scelta tutt'altro che obbligatoria, che in relazione alla natura e alla finalità dei vincoli tutelati dalle anzidette norme incriminatrici, il legislatore con le disposizioni denunciate non ha inteso concedere.

Del resto la mancata previsione di apposita ed eccezionale ipotesi di sospensione del processo penale non comporta obbligo per il giudice penale a procedere, in ogni caso, giungendo alla condanna dell'imputato per i reati a tutela del vincolo, anche in pendenza, avanti al giudice amministrativo, di giudizio sul rifiuto di autorizzazione in sanatoria.

Il giudice penale può, infatti, esercitare tutti i poteri processuali relativi alla scansione del procedimento, anche in ordine alle verifiche istruttorie, ai tempi delle varie fasi, fino alla eventuale applicazione, ove ne sussistano i presupposti, della sospensione del dibattimento a tempo relativamente indeterminato (art. 479 cod. proc. pen.), con effetti sospensivi del decorso della prescrizione.

In realtà la norma come formulata comporta un vantaggio per gli interessati prevedendo un ampliamento dell'effetto estintivo ad altri reati connessi (non contemplati nell'originario condono edilizio del 1985), ma nello stesso tempo con la sua configurazione comporta un incentivo indiretto a che gli stessi interessati si attivino per una sollecita definizione della domanda volta ad ottenere l'autorizzazione in sanatoria, sia in sede amministrativa che in quella giurisdizionale amministrativa, avanti alla quale è prevista la facoltà di tutela contro il silenzio-rifiuto decorsi centottanta giorni dalla domanda (art. 2, comma 44, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

5. — Neppure si configura una violazione del principio di eguaglianza, in quanto diversa è la posizione di chi ha già ottenuto in sanatoria l'autorizzazione richiesta dalla norma che prevede il vincolo, rispetto a colui che non l'abbia ottenuta o si sia visto opporre un rifiuto, ancorché contestato in altra sede giurisdizionale.

Sullo stesso piano è stata sottolineata la discrezionalità del legislatore nel fissare, una volta individuata la causa estintiva del reato, gli effetti e i limiti temporali di essa, in relazione allo stato dell'azione penale (ordinanze n. 219 del 1997; nn. 294 e 137 del 1996; v. anche ordinanza n. 56 del 1998).

6. — Infine la determinazione di particolari e limitati effetti estintivi della oblazione e del diniego di sanatoria, quali stabiliti in via esclusiva e tassativa dagli art. 38, terzo comma, e 39 della legge n. 47 del 1985 per i reati contravvenzionali previsti dallo stesso art. 38, non esclude una soluzione divergente per la diversa (per presupposti e tempi) e distinta previsione di estinzione dei reati in violazione di vincoli, quale contemplata dalla norma denunciata. Infatti l'estinzione di detti reati è conseguenza della regolarizzazione in sanatoria — sotto il profilo sia edilizio-urbanistico sia del vincolo — con il rilascio delle relative autorizzazioni e concessioni, di modo che non può escludersi la possibilità che l'estinzione produca ulteriori effetti quando intervenga dopo pronuncia di condanna. Del resto, in caso di norma che «ha esteso gli effetti estintivi della oblazione per sanatoria edilizia anche alle contravvenzioni punite dall'art. 20 della legge antisismica 2 febbraio 1974, n. 64», sono intervenute decisioni nel senso che quando sia stata pronunciata condanna definitiva, l'effetto estintivo non concerne il reato, stante la preclusione del giudicato, ma si trasferisce alla esecuzione della pena (Cass. 24 marzo 1993, n. 228).

Infatti l'intervento del legislatore deve essere interpretato in logica conseguenza della attribuzione ampliativa degli effetti estintivi, da parte della norma impugnata, al condono-sanatoria sul connesso reato in violazione di vincoli, quando interviene il rilascio della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, subordinata in modo inderogabile alla autorizzazione in sanatoria dell'autorità preposta al vincolo.

Anche nella ipotesi del conseguimento della sanatoria in via amministrativa che intervenga dopo la condanna, si devono pur sempre produrre effetti di estinzione del reato relativo ai vincoli (art. 39, comma 8) che si sottolinea è fuori dello schema e dei limiti dei particolari effetti estintivi stabiliti dagli artt. 38 e 39 della legge n. 47 del 1985.

Ciò in quanto per gli anzidetti reati non è prevista una sospensione necessaria del processo penale, mentre l'estinzione è configurabile solo dopo la definizione in senso positivo della sanatoria in sede amministrativa che può intervenire anche in esito alla tutela avanti il giudice amministrativo.

Il legislatore ha subordinato l'estinzione del reato a tali valutazioni e adempimenti di autorizzazione in sanatoria, che degradano l'illecito in una violazione meramente formale, in quanto la sopravvenuta valutazione posi-

tiva dell'autorità preposta al vincolo presuppone l'accertamento della compatibilità sostanziale dell'intervento edilizio con il vincolo stesso in relazione allo stato dei luoghi (argomentando anche dall'art. 2, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal pretore di Grosseto, sezione distaccata di Massa Marittima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CHIEPPA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0360

N. 86

*Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Edilizia - Abusivismo - Trattamento sanzionatorio penale - Pretore - Potere di escludere la tardività dell'opposizione proposta avverso una ordinanza-ingiunzione quando il ritardo sia stato determinato dall'indicazione di un termine più lungo di quello previsto a pena di decadenza - Omessa previsione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 534/1990, 311/1994 e 507/1995) - Riferimento alla sentenza della Corte di cassazione n. 9080 del 1997 - Esigenza di una effettiva tutela del cittadino nei confronti degli atti della p.a. - Non fondatezza.**

**(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 23, primo comma).**

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza emessa il 12 febbraio 1997 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Bosso Annibale ed altra contro il comune di Buriasco iscritta al n. 438 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

*Ritenuto in fatto*

1. — In data 26 ottobre 1994 il sindaco del comune di Buriasco (TO) emetteva ordinanza-ingiunzione con cui — ai sensi dell'art. 16 della legge della regione Piemonte 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela dei beni culturali, ambientali e paesistici) — irrogava ai coniugi Annibale Bosso e Luigia Romagnollo la sanzione amministrativa pecuniaria di lire dieci milioni ed ordinava la rimessione in pristino di un bosco insistente su un terreno di loro proprietà, sulla base dell'assunto che gli ingiunti avessero, senza autorizzazione, determinato una modificazione dello stato dei luoghi provocando, con l'uso di prodotti diserbanti, il disseccamento dello stesso bosco.

In calce al provvedimento, che veniva notificato il 26 ottobre, era apposta l'esplicita avvertenza «che contro la presente ordinanza-ingiunzione è ammessa opposizione avanti il pretore competente per territorio, entro il termine di 60 giorni dalla notifica della presente ordinanza».

I coniugi Bosso proponevano opposizione in data 21 dicembre 1994, ma il pretore di Pinerolo la dichiarava inammissibile, ai sensi dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in quanto presentata oltre il termine di trenta giorni fissato, a pena di decadenza, dall'art. 22 della medesima legge. Osservava il pretore «che nessun valore ha, a tal fine, l'indicazione erronea dell'Autorità amministrativa ... alla quale la legge non conferisce alcun potere di modificare il termine fissato dalla legge 689/1981».

Contro l'ordinanza pretorile i coniugi Bosso presentavano ricorso avanti la Corte di cassazione, invocando l'applicazione anche nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione dell'istituto dell'errore scusabile, previsto per il procedimento davanti al giudice amministrativo dall'art. 36 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato) e dall'art. 34 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali).

2. — La Corte di cassazione ha ritenuto che il pretore abbia fatto corretta applicazione degli artt. 22, primo comma, e 23, primo comma, della legge n. 689 del 1981 e che non sia invocabile l'istituto della rimessione in termini per errore scusabile, in quanto estraneo al giudizio di opposizione, «posto che quello della citata legge n. 689/1981 per l'irrogazione delle sanzioni amministrative costituisce un sistema organico e compiuto, integrato da rinvii alle norme del processo civile».

Tuttavia, ritenuto che — in base non alla citata legge n. 689 del 1981, bensì alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti) — vi sia ormai il dovere di indicare in tutti i provvedimenti amministrativi il termine e l'autorità alla quale è possibile ricorrere, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, della legge n. 689, nella parte in cui non prevede il potere del pretore di escludere la tardività dell'opposizione, quando il ritardo sia stato determinato dall'indicazione — ad opera dell'ordinanza stessa — di un termine più lungo di quello previsto, a pena di decadenza, dall'art. 22 della stessa legge.

Secondo la Suprema Corte appaiono violati gli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dal momento che — accertata l'obbligatorietà delle indicazioni sopra ricordate (che assumono particolare rilevanza alla luce della facoltà, concessa dalla legge, di presentazione del ricorso senza l'assistenza di un legale) — «risulta non solo irrazionale, ma anche altamente lesivo del diritto di difesa il permanere del dovere del pretore ... di rilevare la decadenza ... e di rendere così definitivo l'illegittimo atto amministrativo opposto, senza poter valutare se l'ingiunto sia incorso in errore incolpevole per effetto diretto di tale illegittimità, ossia per l'erroneo convincimento in lui ingenerato dalla indicazione di un termine per l'opposizione maggiore di quello prescritto».

Ciò comporta — secondo la Cassazione — anche una ingiustificata diversità di trattamento rispetto alla tutela degli interessi legittimi avanti il giudice amministrativo, per la quale è applicabile l'istituto dell'errore scusabile.

3. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale non si sono costituite le parti private, né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Considerato in diritto*

1. — La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede il potere del pretore di escludere la tardività dell'opposizione proposta avverso una ordinanza-ingiunzione, quando il ritardo sia stato determinato dall'indicazione — ad opera dell'ordinanza stessa — di un termine più lungo di quello previsto, a pena di decadenza, dall'art. 22 della medesima legge.

2. — La questione non è fondata.

Questa Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare (nella sentenza n. 311 del 1994) che l'art. 3, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti), disponendo che «in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere», contiene un principio di carattere generale, che si applica anche ai procedimenti amministrativi disciplinati da disposizioni anteriori. Tale principio deve, quindi, ritenersi applicabile anche al procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative, regolato dalla legge n. 689 del 1981, come è stato riconosciuto anche dalla Corte di cassazione (si veda, da ultimo, Cass., n. 9080 del 1997).

Per conseguenza, è stato esattamente ritenuto nella medesima sentenza della Corte di legittimità che la mancata indicazione nell'ordinanza-ingiunzione del termine e dell'autorità cui è possibile ricorrere impedisce il verificarsi di preclusioni a proporre opposizione a seguito del mancato rispetto, da parte dell'interessato, del termine di cui all'art. 22 della predetta legge n. 689 del 1981. Tale conclusione è senz'altro da condividersi: diversamente, si vanificherebbe, in sostanza, oltre alla portata precettiva dell'art. 3, comma 4, della legge n. 241 del 1990, l'esigenza di effettiva tutela del cittadino nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

3. — La salvaguardia di tale fondamentale esigenza ha condotto, in precedenza, la Corte costituzionale ad intervenire sulla disciplina del giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, per impedire il formarsi di simili preclusioni a proseguire il giudizio (sancite dalla medesima legge n. 689 del 1981), quando l'illegittimità del provvedimento amministrativo risulti *ex actis* ovvero qualora l'Amministrazione irrogante abbia ommesso il deposito dei documenti su cui ha fondato la sua decisione (sentenze n. 534 del 1990 e n. 507 del 1995).

Analogo intervento non è, invece, necessario nel presente caso, dovendosi evidentemente affermare che non possono verificarsi preclusioni a proporre opposizione non solo quando manchi nell'ordinanza-ingiunzione l'indicazione del termine entro cui è possibile farlo, ma, a maggior ragione, nel caso in cui sia indicato erroneamente un termine più lungo di quello fissato dalla legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 87

*Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione - Regione Umbria - Regolamento interno del Consiglio regionale - Adozione con legge regionale anziché con regolamento - Presunta violazione del principio di autonomia consiliare - Impossibilità di ricavare il parametro costituzionale necessario alla corretta configurazione della questione di costituzionalità - Inammissibilità.**

**(Legge regione Umbria, riapprovata il 27 gennaio 1997).**

**(Cost., artt. 121 e 127).**

## 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 della legge della regione Umbria, riapprovata il 27 gennaio 1997, recante «Regolamento interno del Consiglio regionale», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 14 febbraio 1997, depositato in Cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1998 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il ricorrente, e l'avvocato Lorenzo Migliorini per la regione Umbria.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei Ministri, richiamando le sentenze n. 288 del 1987 e n. 14 del 1965 della Corte costituzionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della regione Umbria riapprovata il 27 gennaio 1997, recante il regolamento interno del Consiglio regionale, per violazione degli artt. 121 e 127 della Costituzione: dell'art. 121 (in riferimento all'art. 44 dello statuto regionale che stabilisce il principio di autonomia funzionale e contabile del Consiglio, esercitata anche sulla base del regolamento interno) in quanto lo strumento legislativo adottato esporrebbe il regolamento a un regime (in particolare relativamente al controllo) non consono all'autonomia consiliare; dell'art. 127 in quanto il principio di autonomia regionale (e consiliare) rappresenterebbe un interesse nazionale, così come il corretto uso degli strumenti normativi predisposti dall'ordinamento.

2. — Nel giudizio si è costituita la regione Umbria, sostenendo l'inammissibilità o l'infondatezza della questione.

L'inammissibilità, in quanto il ricorso mirerebbe a censurare l'esercizio di un potere di autonomia, quale quello relativo al regolamento sull'organizzazione e il funzionamento del Consiglio. Il regolamento, infatti, non cesserebbe di essere tale per il fatto di risultare contenuto in una legge, e i regolamenti di organizzazione degli organi consiliari regionali non sono sindacabili di fronte alla Corte costituzionale, se non nella forma del conflitto di attribuzione (sentenza n. 14 del 1965). Né rileverebbe la sentenza n. 18 del 1970 che ha ipotizzato la possibilità di trattare i regolamenti consiliari come leggi regionali le volte in cui essi si spingano a disciplinare materie estranee al loro oggetto.

L'infondatezza deriverebbe invece dall'essere la scelta della fonte legislativa espressione dell'autonomia del Consiglio, costituzionalmente garantita, scelta dovuta all'intento di attribuire alla normativa regolamentare una particolare stabilità, anche a garanzia delle posizioni delle minoranze. Quanto all'art. 127 della Costituzione, la regione ritiene che si tratti di un parametro inconferente rispetto al caso in questione.

3. — Nell'imminenza dell'udienza, la difesa della regione ha depositato una memoria in cui ribadisce il suo assunto secondo il quale il regolamento, essendo atto interno, non sarebbe sindacabile dallo Stato, indipendentemente dalla forma con la quale è approvato.

### *Considerato in diritto*

Col ricorso indicato in epigrafe, si richiede dal Governo ricorrente, secondo la sua stessa espressione, che da questa Corte «sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Umbria» — riapprovata il 27 gennaio 1997 e contenente il regolamento interno del Consiglio regionale — «in quanto adottata con legge regionale, anziché con regolamento interno al secondo comma».

Della presente questione deve preliminarmente essere esaminata l'ammissibilità, sotto il profilo della minima sufficiente determinazione del parametro rispetto al quale la questione stessa è sollevata, parametro che rappresenta uno dei «termini» che necessariamente devono risultare precisati nelle questioni di legittimità costituzionale delle leggi, tanto se proposte in via incidentale (art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87) quanto se sollevate in via principale (art. 34, secondo comma, della medesima legge).

Si sostiene nel ricorso che l'approvazione per legge delle norme regolamentari del Consiglio regionale umbro «viene a concretare una violazione del principio dell'autonomia consiliare». Tale principio risulterebbe sancito dall'articolo 121 della Costituzione e dall'articolo 44 dello statuto della regione Umbria, nonché dall'articolo 127 della Costituzione; parametro, quest'ultimo, invocato anche sotto il profilo dell'esistenza di un interesse nazionale alla integrità del sistema delle fonti del diritto e alla autonomia regionale.

Senonché, dalle disposizioni costituzionali e statutarie richiamate nulla può inferirsi in relazione alla esistenza, ai caratteri e alle modalità di svolgimento del principio suddetto, sulla cui violazione verte la doglianza del ricorrente, né tantomeno in relazione alla forma dell'atto cui possono essere consegnate le norme del regolamento consiliare.

Dall'art. 121 della Costituzione si apprende soltanto che il Consiglio regionale è organo della regione (primo comma) e che esso esercita le potestà legislative e regolamentari alla regione stessa attribuite (secondo comma), senza alcuna indicazione circa l'ampiezza e i caratteri della sua autonomia. Nessun argomento significativo è poi desumibile dall'art. 44 dello statuto della regione, il quale si limita a stabilire che l'autonomia funzionale e contabile interna necessaria al libero esercizio delle funzioni del Consiglio regionale è esercitata nel rispetto della Costituzione, dello statuto medesimo e sulla base del regolamento interno, ma nulla dispone in relazione alla natura e alla forma dell'atto regolamentare che, di tale autonomia, deve contenere la disciplina. Dall'art. 127 della Costituzione, infine, risulta che tutte le leggi regionali sono sottoposte a un particolare regime di controllo precedente la loro promulgazione e che tale controllo, per iniziativa del Governo, può sfociare in una questione di legittimità di fronte alla Corte costituzionale, o in una questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere, ma nessun chiarimento ivi si rinviene a proposito del diverso e logicamente precedente problema di quali siano le deliberazioni regionali che possono o non possono assumere la forma della legge. Non solo inconferente, ma addirittura controproducente, dal punto di vista del ricorso innanzi a questa Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale, è inoltre il riferimento che il ricorso fa al suddetto articolo 127 della Costituzione per affermare la violazione dell'interesse nazionale all'autonomia regionale e al corretto uso degli strumenti normativi predisposti dall'ordinamento: infatti, in tal caso il vizio dell'atto rileverebbe di fronte alle Camere e non in questa sede.

Né è possibile trarre indicazioni nel senso voluto dal ricorrente da due pronunce di questa Corte (sentenze n. 288 del 1987 e n. 14 del 1965) richiamate in apertura del ricorso. Esse hanno affermato, l'una, l'insindacabilità in sede di giudizio di legittimità costituzionale del regolamento del Consiglio provinciale di Trento e, l'altra, l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra lo Stato e la regione in relazione a norme regolamentari del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia. Da tali decisioni, oggetto di un mero richiamo, sembrerebbe che il ricorrente intenda inferire l'esclusione del regolamento consiliare dall'area della legislazione regionale. Ma i casi decisi in tali occasioni avevano riguardo a due regolamenti approvati entrambi con deliberazione dell'organo consiliare. L'approvazione con deliberazione (e non con legge), insomma, era elemento della fattispecie su cui la Corte si è pronunciata, non il contenuto della sua statuizione.

Per quanto precede, risulta che dai menzionati elementi normativi, oltre che da quelli giurisprudenziali — richiamati non tanto come tali, ma soprattutto in quanto espressivi di un principio generale — non è possibile ricavare quel parametro costituzionale necessario alla corretta configurazione della questione di costituzionalità.

Né spetta a questa Corte supplire alle carenze del ricorso andando alla ricerca di altri elementi per poter eventualmente identificare il principio costituzionale di autonomia del Consiglio regionale che il ricorrente ha affermato nell'immotivato modo che si è detto.

In questa situazione, non si rende possibile configurare quel raffronto tra i due termini della questione dal quale, in ipotesi, possa derivare l'incostituzionalità della legge. La questione, così come nella specie prospettata, deve quindi essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Umbria, riapprovata il 27 gennaio 1997, recante il regolamento interno del Consiglio regionale, sollevata, in riferimento agli artt. 121 e 127 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ZAGREBELSKI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0362

N. 88

*Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Lavoro - Disciplina delle assunzioni obbligatorie - Benefici a favore degli invalidi di guerra - Corsi a posti delle carriere direttive di concetto o parificati - Idoneità - Inclusione nell'ordine di graduatoria fra i vincitori fino a che non sia stata raggiunta la percentuale del 15% dei posti in organico - Estensione ad altre categorie di soggetti svantaggiati - Ragionevolezza e giustificazione della disciplina in quanto diretta ad assolvere un onere e un compito di interesse sociale anche nell'interesse della p.a. - Non fondatezza.**

(Legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 12, ultimo comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, terzo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, ultimo comma, della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private) promosso con

ordinanza emessa il 6 dicembre 1996 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Berteramo Angela contro la USL FG/10 ed altro, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Visto l'atto di costituzione di Berteramo Angela nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 1998 il giudice relatore Fernanda Contri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Consiglio di Stato ha sollevato — nel corso di un giudizio per l'annullamento della sentenza con la quale il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia aveva respinto il ricorso contro il provvedimento 12 marzo 1992, n. 103 dell'Unità sanitaria locale di Cerignola di nomina a collaboratore amministrativo — questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, ultimo comma, della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private) in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione.

Il collegio remittente premette in fatto che l'USL di Cerignola aveva indetto un concorso pubblico per due posti di collaboratore amministrativo e che aveva nominato vincitori i primi due classificati. Successivamente, resisi vacanti, in momenti diversi, altri posti della medesima qualifica, l'USL aveva assunto in servizio il primo degli idonei e, in forza della riserva *ex lege* n. 482 del 1968, il terzo degli idonei, quale invalido civile. Tale ultimo provvedimento era stato impugnato dalla seconda degli idonei avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, che ne aveva respinto il ricorso. Avverso tale pronuncia veniva proposto appello.

2. — Il Consiglio di Stato rileva che, ai sensi della norma impugnata, nei concorsi a posti delle carriere direttive e di concetto negli enti pubblici, gli appartenenti alle categorie protette, che siano stati dichiarati idonei, sono inclusi nell'ordine di graduatoria tra i vincitori fino a che non sia stata raggiunta la percentuale del 15 per cento dei posti di organico.

Il giudice a quo sottolinea che, circa le assunzioni degli appartenenti alle categorie protette negli enti pubblici, il legislatore ha previsto il sistema dell'assunzione diretta per le qualifiche di cui all'art. 12, primo comma — personale operaio, delle carriere esecutive e ausiliario — mentre per le carriere di cui all'ultimo comma del medesimo articolo — carriere direttive e di concetto — ha ritenuto che l'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori debba avvenire attraverso un concorso.

Tale procedura, prosegue il remittente, assolve alla duplice funzione di accertare l'idoneità degli aspiranti e di assumerli secondo la graduatoria di merito, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione, secondo cui tutti i cittadini possono accedere ai pubblici uffici in condizioni di uguaglianza. L'invalidità, compatibile con le mansioni di un determinato posto di lavoro, può invece impedire, alla persona che ne è affetta, di svolgere le ordinarie prove concorsuali, e porla, nella competizione, in una condizione sfavorevole non corrispondente ad un'inferiorità di merito. La legge, che ben potrebbe in ottemperanza al disposto di cui all'art. 3 della Costituzione prevedere apposite procedure, muove, invece, all'ultimo comma dell'art. 12, dal presupposto che l'invalido partecipi alle ordinarie procedure concorsuali in posizione di parità e che nulla gli precluda di classificarsi tra i vincitori in base ai criteri di selezione concorsuali.

In questi termini, secondo il remittente, non si giustifica la riserva che, mentre non risolve le cause ostative alla partecipazione alla procedura concorsuale, fa preferire l'interesse alla scelta dell'appartenente alle categorie protette rispetto a quello della scelta del concorrente migliore. Tale logica non sarebbe del resto più giustificata, poiché avulsa da situazioni di emergenza quali quelle del periodo postbellico e comunque non in sintonia con un sistema razionale di assistenza sociale e di gestione della cosa pubblica.

In conclusione la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per il privilegio istituito a favore del concorrente appartenente alle categorie protette rispetto agli altri concorrenti; e con gli artt. 97, ultimo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, dal momento che la scelta secondo l'ordine della graduatoria di merito, nella quale la regola del concorso consiste, viene alterata senza razionale giustificazione. L'art. 97, in particolare, consentirebbe di derogare alla regola del concorso solo quando ciò sia giustificato alla luce di altri principi dell'ordinamento, come avviene nel caso di nomina per scelta, di assunzione diretta o di elezione, non sembrando che all'interno della procedura concorsuale possano essere previste deroghe.

La riserva di posti nei concorsi pubblici si risolverebbe secondo il remittente in una commistione tra le due procedure che, viceversa, si escludono a vicenda. Tale commistione non sarebbe, del resto, senza rilievo: nel caso di assunzione diretta, come quello previsto al primo comma dell'art. 12, si sottraggono posti d'impiego alla tota-

lità dei cittadini che vi aspirino senza che nessuno possa, concretamente e specificamente, chiamarsi danneggiato, in osservanza di quella solidarietà sociale che, ai sensi degli artt. 3 e 38 della Costituzione, deve dirsi collettiva; mentre la disposizione di cui all'ultimo comma, stabilendo l'assunzione di un riservatario, che viene preferito al concorrente utilmente incluso in graduatoria, fa gravare il vantaggio, accordato dalla legge all'invalido, su una determinata persona, che, pur avendo sostenuto e superato le prove concorsuali, classificandosi in posto utile, viene pretermessa; la pretesa solidarietà sociale verrebbe così sostenuta da un singolo individuo, benché il legislatore, che ha ritenuto prevalente l'interesse pubblico a ricoprire i posti per concorso, abbia rifiutato l'assunzione diretta per queste carriere.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione. La difesa del Governo sostiene che, contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo* la norma in esame non è finalizzata al superamento dell'invalidità ostativa alla partecipazione paritaria alla procedura concorsuale, bensì (come l'intera normativa in tema di assunzione obbligatoria) alla rimozione degli ostacoli che impediscono ai portatori di invalidità l'effettiva partecipazione all'organizzazione economica e sociale del paese.

In altri termini, attese, secondo l'Avvocatura, l'impossibilità per il soggetto invalido di svolgere le attività incompatibili con l'*handicap* di cui è portatore, e le limitazioni di cui soffre in ordine alle prospettive di occupazione, l'ordinamento, in ossequio al principio solidaristico di cui all'art. 38 della Costituzione, gli assicura, tramite provvidenze di carattere non assistenziale ma di avviamento al lavoro, l'opportunità di svolgere le attività per le quali si sia dimostrato idoneo, realizzando, così, il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3.

Non appare inoltre, sussistere — sempre ad avviso dell'Avvocatura — il preteso contrasto della norma in esame con gli artt. 51 e 97 della Costituzione, essendo comunque richiesto all'invalido il superamento di un concorso, conformemente al principio dell'accesso per concorso ai pubblici uffici, cui partecipa in condizioni di parità con gli altri concorrenti, poiché la riserva in esame, operando successivamente all'espletamento del concorso, non derogherebbe al predetto principio costituzionale, né inficerebbe le finalità tipiche di esso, limitandosi a riservare agli invalidi, all'interno del ristretto numero dei soggetti risultati idonei, una quota dei posti in organico.

4. — Si è costituita fuori termine la parte privata, ricorrente nel giudizio *a quo* sostenendo la fondatezza della sollevata questione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, ultimo comma, della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private).

La norma impugnata prevede che «Nei concorsi a posti delle carriere direttive e di concetto o parificati, gli appartenenti alle categorie indicate nel precedente titolo, che abbiano conseguito l'idoneità, verranno inclusi nell'ordine di graduatoria tra i vincitori fino a che non sia stata raggiunta la percentuale del 15 per cento dei posti in organico».

2. — Il remittente premette che nel giudizio al suo esame la ricorrente ha impugnato il provvedimento con il quale, ad esito di un concorso pubblico, non è stata inclusa nella graduatoria dei vincitori, essendo stato assunto in sua vece, in applicazione della norma impugnata, un invalido civile che si era classificato dopo di lei.

Tale disciplina, a suo avviso, si pone in contrasto con gli artt. 3, primo comma, 97, ultimo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, poiché la scelta secondo l'ordine della graduatoria di merito, nella quale la regola del concorso consiste, viene alterata senza razionale giustificazione, privilegiando ingiustamente il concorrente appartenente alla categoria protetta rispetto agli altri.

Il meccanismo concorsuale, espone il giudice *a quo* è un procedimento che assolve alla duplice funzione di accertare l'idoneità degli aspiranti e di assumerli secondo l'ordine di graduatoria, così perseguendo l'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori. In questi termini non può più giustificarsi l'istituto della riserva dei posti — oggi avulso da situazioni di emergenza quali quelle del periodo postbellico — che fa preferire l'appartenente alle categorie protette rispetto al candidato, giudicato migliore, che lo precede in graduatoria.

3. — Sotto un ulteriore profilo, infine, emergerebbe la violazione degli artt. 51 e 97 della Costituzione.

Ad avviso del remittente, l'art. 97 con l'inciso «salvo i casi stabiliti dalla legge» consente di derogare alla regola del concorso pubblico: ciò significa che in determinati casi è possibile nominare un pubblico impiegato

con procedura diversa, mentre non è legittimo, una volta scelta la via concorsuale, introdurre deroghe all'interno della medesima, perché così facendo si darebbe luogo ad una sorta di commistione tra le due diverse procedure (assunzione diretta e assunzione per concorso) che, viceversa, si escludono l'un l'altra.

4. — La questione non è fondata.

Occorre premettere che la norma impugnata si colloca nel quadro dell'ampio intervento operato dal legislatore a favore degli invalidi di guerra all'indomani del primo conflitto mondiale, introducendo, in quel tempo, l'istituto della loro assunzione obbligatoria presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private.

Tale disciplina è stata successivamente estesa, con diverse modalità di tutela, ad altre categorie ritenute meritevoli di particolare protezione con singole e specifiche leggi, fino ad arrivare alla legge n. 482 del 1968, che ha ridisciplinato organicamente la materia.

Questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi, sotto altri profili, sulla legittimità di tali previsioni legislative, affermando che esse trovano base e giustificazione nel disposto di cui all'art. 38 della Costituzione, e dichiarandole coerenti sia con il dettato del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione — in quanto dirette a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese — sia con il principio informatore dell'art. 4 della Costituzione in quanto promuovono e attuano le condizioni che rendono possibile a persone appartenenti a particolari categorie svantaggiate, che siano in possesso di attitudini lavorative e professionali, l'inserimento nell'ambiente del lavoro dal quale altrimenti potrebbero restare escluse (sentenza n. 38 del 1960).

La disposizione censurata, valutata alla luce di tali principi, non può ritenersi né irragionevole né priva di giustificazione, in quanto diretta ad assolvere un onere e un compito della collettività al fine di consentire a detti beneficiari, in base a condizioni e criteri prestabiliti (sentenza n. 279 del 1983), un più agevole reperimento di una occupazione, pur nei limiti di percentuali prefissate in rapporto ai posti in organico per ciascuna qualifica, nel temperamento delle esigenze della pubblica amministrazione per la migliore selezione dei propri impiegati con quelle di tutela delle categorie protette.

Il legislatore, per le qualifiche più elevate, ha riservato la percentuale del 15 per cento dei posti in organico agli appartenenti alle categorie protette, i quali per altro possono accedervi solo dopo aver superato le prove concorsuali in posizione di parità rispetto agli altri concorrenti. Essi, una volta dichiarati idonei, qualora la percentuale dei posti riservati non sia già completa, verranno preferiti nell'ordine di assunzione.

Anche in riferimento al secondo profilo sollevato dal remittente, non pare a questa Corte che, sulla base degli invocati parametri costituzionali, resti preclusa al legislatore la possibilità di introdurre nella procedura concorsuale prescelta, a favore di alcune categorie svantaggiate, deroghe suscettibili di realizzare quella particolare tutela che detta normativa intende perseguire: tale sistema, lungi dall'essere irragionevole o lesivo di quanto disposto dall'art. 97 della Costituzione, è con esso coerente ed anzi costituisce attuazione del fondamentale principio sancito dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, ultimo comma, della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CONTRI

*Il Presidente:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 89

*Sentenza 25 marzo-1° aprile 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare - Giudice richiesto della proroga del termine per le indagini preliminari o dell'assunzione di incidente probatorio - Limitazione del potere del giudice di provvedere d'ufficio nel corso delle indagini preliminari, alla revoca o alla sostituzione delle misure cautelari - Legittimità dell'abilitazione del giudice ad intervenire in *bonam partem* senza limiti derivanti dallo specifico *petitum* quando sia comunque investito della competenza funzionale in materia cautelare da una richiesta dell'imputato - Non fondatezza.**

(C.P.P., art. 299, comma 3).

(Cost., artt. 3, 24, secondo comma, e 76).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 3, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 30 gennaio 1997 dal giudice per le indagini preliminari della Pretura di Enna, nel procedimento penale a carico di M. C. ed altri, iscritta al n. 512 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 febbraio 1998 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento penale a carico di tre imputati per il reato di furto aggravato ai sensi degli artt. 624 e 625, numeri 1 e 5, del codice penale, il giudice per le indagini preliminari della Pretura di Enna con ordinanza del 30 gennaio 1997 (R.O. n. 512 del 1997) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 77 (*rectius*: 76) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui limita il potere del giudice di provvedere di ufficio nel corso delle indagini preliminari alla revoca o alla sostituzione delle misure cautelari quando «assume l'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare o quando è richiesto della proroga del termine per le indagini preliminari o dell'assunzione dell'incidente probatorio ovvero quando procede all'udienza preliminare o al giudizio».

Il rimettente — premesso di essere stato investito di una istanza con la quale uno degli indagati aveva chiesto di essere autorizzato ad allontanarsi dal luogo in cui era ristretto agli arresti domiciliari per esigenze lavorative e di avere accertato, sulla base dell'istanza e della documentazione allegata, che sono venute meno le esigenze cautelari poste a base della misura — rileva che ai sensi dell'art. 299, comma 3, cod. proc. pen. non gli è però consentito disporre la revoca della misura cautelare. La disposizione richiamata attribuisce infatti al giudice per le indagini preliminari un potere d'intervento d'ufficio in ipotesi determinate (interrogatorio dell'indagato, decisione

in ordine alla proroga delle indagini, incidente probatorio), che non ricorrono nel caso di specie in cui la richiesta attinge ad una diversa modalità di esecuzione della misura. Di qui il ritenuto contrasto della norma impugnata con gli artt. 3, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione.

Da un lato, infatti, l'art. 299 cod. proc. pen. dispone che le misure coercitive ed interdittive sono immediatamente revocate quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti, i presupposti previsti dall'art. 274 cod. proc. pen., dall'altro il terzo comma dell'art. 299 cod. proc. pen., circoscrivendo il potere di ufficio del giudice alle sole ipotesi ivi previste, sottrarrebbe «all'intervento diretto della giurisdizione il potere-dovere di valutare la permanenza delle condizioni di applicabilità della misura cautelare e delle esigenze cautelari e quindi il potere di mantenere lo stato di custodia cautelare, attribuendolo al p.m.», con la conseguenza che «il controllo di legalità sulla permanenza delle predette condizioni ed esigenze cautelari viene così ad essere sostanzialmente subordinato alla richiesta di quest'ultimo in quanto la particolare natura della fase delle indagini preliminari consente alla difesa solo un intervento "alla cieca", non avendo questa cognizione — o comunque piena cognizione — dello sviluppo delle indagini e quindi di eventuali fatti sopravvenuti sulla cui base argomentare il venir meno delle condizioni di applicabilità di cui all'art. 274 c.p.p.».

L'esigenza di una piena garanzia del contraddittorio in una fase come quella delle indagini preliminari, che «implica per sua natura spazi preclusi alla difesa», imporrebbe invece, a parere del rimettente, che la tutela dell'imputato sia affidata anche al potere d'ufficio del giudice; né a ciò sarebbe di ostacolo il fatto che la titolarità del procedimento nella fase delle indagini preliminari è attribuita al pubblico ministero, poiché è al giudice che spetta disporre l'applicazione delle misure cautelari nei limiti e alle condizioni previste dall'art. 2 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, che pone da un lato il divieto di «disporre — e quindi di mantenere — la custodia in carcere» se, con l'applicazione di altre misure di coercizione personale, possono essere adeguatamente soddisfatte le esigenze cautelari e prevede dall'altro l'obbligo di disporre la revoca delle misure applicate se vengono a cessare le esigenze cautelari (il richiamo, così genericamente effettuato nell'ordinanza, deve intendersi riferito alla direttiva n. 59).

Con riferimento all'art. 3 della Costituzione, il giudice *a quo* lamenta la disparità di trattamento che viene a determinarsi fra cittadini indagati in diversi procedimenti per il solo fatto che sia stato o non sia stato richiesto, per esempio, l'incidente probatorio, circostanza questa dalla quale deriva solo in caso affermativo la possibilità per il giudice di provvedere d'ufficio alla revoca delle misure.

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 non fondata.

Osserva in via preliminare l'Avvocatura che in tema di applicazione delle misure cautelari vige il principio della «domanda cautelare», da intendersi riferito secondo la costante giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. VI, 21 marzo 1992, n. 456; Cass., Sez. VI, 1° settembre 1994, n. 1352) alle ipotesi in cui debba procedersi non solo all'adozione della misura, ma anche alla modifica delle modalità esecutive della stessa. Di qui l'eccezionalità dei casi di iniziativa ufficiosa del giudice per le indagini preliminari in ordine alla revoca e alla sostituzione di una misura già adottata, in quanto derogatori rispetto al principio generale.

Del resto, osserva ancora l'Avvocatura, tali deroghe hanno una loro ragion d'essere nella particolare circostanza che nelle ipotesi previste «il processo si trova in una fase nella quale il giudice per le indagini preliminari ha a disposizione gli atti del processo e può, quindi, valutare a pieno se sussistono ancora le condizioni che giustificano la misura cautelare».

Secondo la difesa erariale, dunque, la disciplina censurata non viola né l'art. 24, secondo comma, né l'art. 3 della Costituzione: in particolare, non è dato rilevare alcuna lesione del principio del contraddittorio, posto che l'indagato ha comunque la possibilità di chiedere la modifica della misura, sia pure con espressa istanza; quanto poi all'asserita disparità di trattamento fra indagati, l'Avvocatura fa rilevare che all'indagato competono ampie facoltà di iniziativa e che il pubblico ministero è tenuto, quale organo dotato di potestà pubblicistiche, al rispetto dell'art. 299, comma 1, cod. proc. pen. e dunque al controllo della sussistenza dei presupposti per il mantenimento delle misure cautelari. Generico, infine, a giudizio dell'Avvocatura, è il denunciato contrasto con l'art. 2 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81.

#### *Considerato in diritto*

1. — Investito di una richiesta di modifica della misura cautelare degli arresti domiciliari, con la quale l'indagato chiedeva di essere autorizzato ad assentarsi dal domicilio per esigenze di lavoro, il giudice per le indagini preliminari della Pretura di Enna, avendo accertato che dall'istanza e dalla documentazione ad essa allegata era

emersa una situazione che avrebbe imposto la revoca della misura per essere venute meno le esigenze cautelari, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 secondo comma, e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui limita il potere del giudice di provvedere d'ufficio nel corso delle indagini preliminari alla revoca o alla sostituzione delle misure cautelari quando assume l'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare, o quando è richiesto della proroga del termine per le indagini preliminari o dell'assunzione di incidente probatorio.

In base alla premessa che la richiesta di modifica delle modalità di applicazione della misura cautelare non investirebbe il giudice del potere di revocare o sostituire la misura stessa, il rimettente ritiene che la limitazione del potere di intervenire d'ufficio alle sole ipotesi previste dall'art. 299, comma 3, cod. proc. pen. si pone in contrasto:

con l'art. 3 della Costituzione, perché determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra persone indagate in diversi procedimenti a seconda che — ad esempio — sia stato o non sia stato richiesto incidente probatorio, in quanto solo in caso affermativo il giudice sarebbe abilitato a provvedere d'ufficio alla revoca della misura;

con l'art. 24 della Costituzione, in quanto nella fase delle indagini preliminari le minori garanzie di difesa rispetto a quelle previste per la fase del giudizio dovrebbero essere compensate da maggiori poteri di intervento d'ufficio del giudice;

con l'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 2 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, ove nella direttiva n. 59 è previsto tra l'altro l'obbligo di disporre la revoca delle misure se vengono a mancare le esigenze cautelari.

2. — La questione è infondata. Alla luce dei principi generali che ispirano la disciplina della libertà personale, la lettura logico-sistematica delle regole dettate dall'art. 299 cod. proc. pen. in tema di revoca, sostituzione e modifica delle misure cautelari conduce necessariamente ad una interpretazione della norma impugnata diversa da quella seguita dal rimettente.

3. — L'art. 299, comma 3, cod. proc. pen., nel primo periodo stabilisce che il giudice provvede con ordinanza sulla richiesta di revoca o di sostituzione delle misure formulata dal pubblico ministero o dall'imputato. La norma, subordinando l'investitura del giudice (si intende, del giudice per le indagini preliminari) alla proposizione di una domanda, si iscrive nel principio generale per il quale il giudice per le indagini preliminari esercita le sue funzioni su impulso di parte (art. 328, comma 1, cod. proc. pen.). Tale principio, più che una opzione discrezionalmente seguita dal legislatore, rappresenta una conseguenza necessitata del collegamento strutturale del giudice per le indagini preliminari con il procedimento: trattandosi di un giudice "senza processo", a funzione intermittente, tale organo, nella fase precedente l'esercizio dell'azione penale, non dispone degli atti di indagine e non è a conoscenza dello sviluppo del procedimento. La sua esistenza come organo esercitante la giurisdizione in tanto viene concretamente in campo in quanto egli sia evocato dalle parti.

Diversamente è a dirsi per la fase successiva all'esercizio dell'azione penale: investito della richiesta di rinvio a giudizio, il giudice per le indagini preliminari dispone del processo, e nell'ambito di questa sua cognizione, in sede di udienza preliminare può provvedere d'ufficio alla revoca o sostituzione delle misure cautelari (art. 299, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen.). Analogamente (e, potrebbe dirsi, a maggior ragione) provvede d'ufficio, in base alla disposizione da ultimo citata, il giudice del dibattimento o il giudice investito comunque di una funzione di giudizio. Non irragionevolmente, poi, il legislatore ha ritenuto di attribuire anche al giudice per le indagini preliminari poteri d'ufficio, in connessione con l'esercizio di funzioni particolarmente significative dallo stesso svolte (naturalmente, sempre su domanda) nella fase precedente l'esercizio dell'azione penale (art. 299, comma 3, cod. proc. pen.: decisione sulla richiesta di proroga del termine per le indagini; incidente probatorio).

4. — Una volta che il giudice, su domanda o d'ufficio, debba decidere in materia cautelare (in particolare, in tema di revoca o di sostituzione di una misura cautelare personale), l'ambito dei suoi poteri-doveri e il contenuto delle sue decisioni, complessivamente ispirati dal principio del *favor libertatis*, trovano la loro definizione normativa nei commi 1 e 2 dell'art. 299 cod. proc. pen.

Il comma 1 contempla il dovere di procedere alla revoca immediata delle misure «quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità» o «le esigenze cautelari», dettando una disciplina speculare a quella che subordina l'applicazione delle misure all'esistenza dei presupposti indicati dagli articoli 273 e 274 cod. proc. pen. A loro volta i principi di proporzionalità e di adeguatezza (art. 275 cod. proc. pen.), che sorreggono i criteri di scelta delle misure, trovano riscontro nel comma 2, che impone al giudice,

«quando le esigenze cautelari risultano attenuate ovvero la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata», di sostituire la misura con altra meno grave, ovvero di disporre l'applicazione con modalità meno gravose.

Il legislatore ha dunque concepito una disciplina idonea a garantire che nel corso del procedimento si realizzi sempre la necessaria corrispondenza tra la misura applicata e le esigenze cautelari, al fine di evitare sia ingiustificate restrizioni della libertà personale, sia l'applicazione di una misura inutile, in quanto non più adeguata alla tutela delle esigenze cautelari.

Essendo vincolato al rispetto di tali disposizioni, costituenti puntuale applicazione del fondamentale principio del *favor libertatis*, il giudice non è in alcun modo legato allo specifico *petitum* contenuto nella richiesta: un limite in tal senso non potrebbe essere desunto dal comma 3, che si limita a stabilire che il giudice «provvede» sulle richieste di revoca o sostituzione delle misure.

Se così non fosse, non si comprenderebbe la ragione dei poteri d'ufficio del giudice. Se egli può revocare le misure personali in via di occasione, nel momento cioè in cui è chiamato a esercitare poteri estranei alla materia cautelare, a maggior ragione si deve ritenere che sia abilitato ad intervenire *in bonam partem* senza limiti derivanti dallo specifico *petitum* quando sia investito in via diretta della competenza funzionale in materia cautelare da una richiesta di parte.

5. — La disciplina circa la investitura del giudice e circa l'ambito dei suoi poteri è invece diversa per ciò che attiene agli interventi in *pejus* non essendo per essi previsto un potere di iniziativa d'ufficio: in base al comma 4 dell'art. 299 cod. proc. pen., ove le esigenze cautelari risultino aggravate, la sostituzione della misura applicata con altra più grave, ovvero la sua applicazione con modalità più gravose, può essere disposta dal giudice solo a seguito di richiesta del pubblico ministero.

Le differenti modalità procedurali rispettivamente previste per gli interventi *in melius* o *in peius* riflettono la scansione generale dei rapporti tra pubblico ministero e giudice in tema di misure cautelari: mentre l'applicazione di una misura cautelare (art. 291, comma 1, cod. proc. pen.), così come il suo aggravamento (art. 299, comma 4, cod. proc. pen.), sono necessariamente condizionati dalla previa richiesta del pubblico ministero, la revoca e la sostituzione *in melius* pur necessitando di regola della richiesta di parte, non sono parse incompatibili, in quanto provvedimenti sorretti dal principio del *favor libertatis*, con un potere di iniziativa d'ufficio del giudice (art. 299, comma 3, cod. proc. pen.), sentito comunque il pubblico ministero (art. 299, comma 3-bis cod. proc. pen.).

Al riguardo, è opportuno rilevare che la compatibilità tra poteri di intervento d'ufficio del giudice *in bonam partem* in materia di misure cautelari ed il principio generale della netta ripartizione dei ruoli tra pubblico ministero «richiedente» e giudice «decidente» ha trovato conferma in una significativa modifica dell'art. 291 cod. proc. pen. Il decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12 (Disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate), aveva introdotto in tale norma il comma 1-bis ove si stabiliva che nel corso delle indagini preliminari «il giudice può disporre misure meno gravi solo se il pubblico ministero non ha espressamente richiesto di provvedere esclusivamente in ordine alle misure indicate». Tale disciplina, limitativa del potere del giudice di intervenire *in melius* in favore dell'indagato, pur non essendo stata ritenuta incostituzionale dalla sentenza n. 4 del 1992 di questa Corte, è stata abrogata dall'art. 8 della legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di norme cautelari e di diritto di difesa), che ha così ampliato i poteri decisori *in bonam partem* del giudice in materia *de libertate*.

6. — Così delineato il sistema disciplinato dall'art. 299 cod. proc. pen. in tema di revoca e sostituzione delle misure cautelari, la specifica situazione denunciata dal giudice rimettente, che lamenta di non essere abilitato a disporre la revoca della misura quando la richiesta dell'imputato abbia per oggetto la mera modifica *in melius* delle modalità di applicazione, può essere agevolmente inquadrata nell'ambito dei principi generali che sorreggono la materia in esame.

Se il potere di intervento d'ufficio è riconosciuto nelle situazioni, tassativamente previste dall'art. 299, comma 3, cod. proc. pen. (v. ordinanze nn. 340 del 1995 e 435 del 1993), in cui il giudice per le indagini preliminari risulti investito del procedimento per l'esercizio di poteri attinenti alla sua competenza funzionale, ma estranei alla materia *de libertate* (e cioè: proroga del termine per le indagini preliminari e assunzione dell'incidente probatorio), a maggior ragione si deve ritenere che il giudice sia abilitato ad intervenire *in bonam partem* senza limiti derivanti dallo specifico *petitum* quando sia comunque investito della competenza funzionale in materia cautelare da una richiesta dell'imputato.

In definitiva il giudice, investito del procedimento dalla richiesta dell'imputato di applicazione con modalità meno gravose della misura cautelare, può adottare un provvedimento di revoca della misura ove ritenga cessate le esigenze cautelari.

Tale interpretazione non estende le ipotesi, tassativamente previste dalla legge, in cui il giudice è abilitato a provvedere d'ufficio *de libertate* ma si limita a riconoscere un potere di intervento *pro libertate* quando il giudice è già investito di una domanda cautelare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 3, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari della Pretura di Enna, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* NEPPI MODONA

*Il Presidente:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0364

N. 90

*Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Enti locali - Regione Sicilia - Limite massimo per la nomina a dipendenti degli enti della regione siciliana dell'età di quarant'anni - Non applicabilità nella fattispecie della disposizione impugnata - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

**(Legge regione Sicilia 15 marzo 1963, n. 16, art. 216, primo comma, n. 4, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, legge regione Sicilia 18 aprile 1989, n. 7).**

**(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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 216, primo comma, numero 4, della legge regionale siciliana 15 marzo 1963 n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella regione Siciliana), nel testo modificato

dall'art. 1, comma 1, della legge regionale siciliana 18 aprile 1989, n. 7 (Modifica dell'art. 216 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali), promosso con ordinanza emessa il 27 giugno 1996 dal pretore di Palermo, iscritta al n. 254 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Visto l'atto di intervento del Presidente della regione siciliana;

Udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 1998 il giudice relatore Valerio Onida;

Ritenuto che il pretore di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza emessa il 27 giugno 1996, pervenuta a questa Corte il 22 aprile 1997, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, dell'art. 216, primo comma, n. 4, della legge regionale siciliana 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella regione siciliana), nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale siciliana 18 aprile 1989, n. 7 (Modifica dell'art. 216 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali), nella parte in cui pone come limite massimo per la nomina a dipendente degli enti locali della regione siciliana l'età di 40 anni;

che, secondo il giudice *a quo* benché l'azienda convenuta abbia motivato il rifiuto dell'assunzione, cui il ricorrente afferma di avere diritto, richiamandosi al limite di età previsto dal contratto collettivo nazionale di settore, la fonte dell'obbligo dell'azienda sarebbe costituita dall'art. 216 della legge regionale n. 16 del 1963, che stabilisce i limiti di età per la nomina a dipendente dei comuni e delle province regionali della Sicilia, e che sarebbe applicabile a tutti gli enti locali siciliani, ivi comprese le aziende municipalizzate, stante il loro carattere di organi con personalità giuridica dei comuni; mentre la riproduzione della disposizione legislativa nel contratto collettivo non varrebbe, nel caso, a mutare il carattere normativo primario della fonte medesima, dato che lo stesso contratto preciserebbe che i requisiti per l'assunzione sono stabiliti di volta in volta nel rispetto delle vigenti norme di legge;

che, sempre ad avviso del remittente, anche se si volesse ritenere che il contratto costituisca la fonte esclusiva dell'obbligo dell'azienda, la questione di costituzionalità della norma di legge ricordata sarebbe comunque rilevante, in quanto afferente a norma legislativa utilizzabile come parametro per valutare la conformità della disciplina contrattuale alle norme imperative di legge, presentandosi la previsione di detto limite di età, stabilito anche dalle norme sui dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali, quale principio dell'ordinamento in materia di assunzioni, ancorché in regime privatistico, presso gli enti pubblici;

che, secondo il giudice *a quo* sarebbe irragionevole e contraddittorio, in presenza dell'innalzamento dell'età media della popolazione, che ha indotto il legislatore a disporre l'innalzamento dell'età pensionabile a 65 anni, prevedere un limite di età così marcatamente inferiore per l'accesso agli impieghi pubblici;

che, inoltre, la norma in esame sarebbe contrastante con il principio desumibile dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione, poiché la previsione, in forma generale ed indiscriminata, del limite di età costituirebbe un ostacolo alla emancipazione dal bisogno dei soggetti non più giovani per i quali, in assenza di forme di reddito garantito di cittadinanza, e in presenza di norme che favoriscono nel settore del lavoro privato l'ingresso dei giovani, l'accesso all'impiego presso gli enti pubblici sarebbe invece l'unica alternativa alla miseria;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente della regione siciliana, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che, ad avviso dell'interveniente, la modifica recata dalla legge regionale n. 7 del 1989 all'art. 216 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali è stata intesa ad adeguare la disciplina dell'accesso agli impieghi negli enti locali siciliani alle nuove norme contenute nella legge statale 27 gennaio 1989, n. 25, che ha elevato da 35 a 40 anni il limite massimo di età per l'accesso agli impieghi pubblici, e ciò proprio allo scopo di realizzare condizioni di eguaglianza rispetto a quanto previsto nel restante territorio nazionale: onde sarebbe infondato il richiamo al principio di eguaglianza;

che, sempre secondo l'interveniente, una valutazione di illegittimità costituzionale della norma censurata potrebbe fondarsi solo su di una irrazionalità manifesta della disciplina, che nella specie non potrebbe essere affermata, posto che la determinazione dei requisiti di accesso all'impiego rientra nella piena discrezionalità del legislatore, che deve operare una valutazione prettamente politica delle esigenze di modifica, come appunto sarebbe avvenuto con l'elevazione del limite ad opera della legge statale n. 25 del 1989;

Considerato che, secondo la consolidata giurisprudenza, i dipendenti delle aziende municipalizzate non sono soggetti alla disciplina del rapporto di lavoro prevista per i dipendenti dei comuni, ma sono parti di un rapporto di lavoro retto ancor prima della «privatizzazione» di recente intervenuta nel campo del pubblico impiego dal diritto privato, e regolato da contratti collettivi di diritto comune;

che ogni dubbio in proposito è superato dalla disciplina recata dall'art. 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che configura le aziende speciali dei comuni come enti strumentali dell'ente locale dotati di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, nonché dalla disciplina recata dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, che si riferisce ai rapporti di impiego presso le amministrazioni pubbliche, comprendendo fra queste gli enti locali e «tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali»: così che i dipendenti delle aziende speciali dei comuni non sono inclusi nel comparto, relativo alla speciale contrattazione collettiva prevista dall'art. 45 del d.lgs. n. 29 del 1993, concernente il personale delle regioni e delle autonomie locali, ed il loro rapporto di lavoro resta invece disciplinato da contratti collettivi di lavoro di diritto comune (cfr., per quanto riguarda l'ambito interessato dalla specie, il contratto collettivo nazionale di lavoro per i lavoratori delle aziende municipalizzate di igiene urbana in data 1° ottobre 1991, e il più recente analogo contratto del 31 ottobre 1995);

che dunque la disposizione impugnata, concernente il rapporto di pubblico impiego presso gli enti locali della regione siciliana, non trova applicazione nella fattispecie;

che, anche a voler ricercare, come ipotizza il remittente, nella disciplina legislativa del pubblico impiego locale un parametro per l'apprezzamento della validità delle clausole del contratto collettivo nazionale di lavoro, dovrebbe farsi riferimento non già alla legislazione regionale siciliana, bensì a quella nazionale (nel cui ambito, peraltro, l'art. 3, comma 6, della legge 15 marzo 1997, n. 127, recentemente sopravvenuta, ha disposto che, in linea di principio, la partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni non è soggetta a limiti di età);

che, pertanto, la questione è palesemente priva di rilevanza, così che essa deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 216, primo comma, n. 4, della legge regionale siciliana 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella regione siciliana), nel testo modificato dall'art. 1, comma 1 della legge regionale siciliana 18 aprile 1989, n. 7 (Modifica dell'art. 216 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal pretore di Palermo con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

n. 91

Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Udienza preliminare - Partecipazione del giudice per le indagini preliminari che abbia in precedenza disposto una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato - Divieto - Omessa previsione - Riferimento alla sentenza della Corte n. 131/1996 e alla giurisprudenza costituzionale in materia (vedi sentenze nn. 71/1996, 51/1997, 82/1993 e 155/1996) - Assenza del carattere decisorio della pronuncia che conclude l'udienza preliminare - Manifesta infondatezza.**

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

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

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 13 marzo 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Lagonegro nel procedimento penale a carico di Marella Giovanni ed altri, iscritta al n. 543 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio dell'11 febbraio 1998 il giudice relatore Gustavo Zagrebelski;

Ritenuto che con ordinanza del 13 marzo 1997 il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Lagonegro ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare all'udienza preliminare il giudice per le indagini preliminari che abbia in precedenza disposto una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato;

che il rimettente osserva che l'apprezzamento che deve essere svolto dal giudice in sede di adozione di un provvedimento sulla libertà personale comporta una valutazione di contenuto sull'ipotesi di accusa, rilevante quale primo elemento che determina l'insorgere di una causa di incompatibilità al giudizio (come del resto affermato anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 432 del 1995);

che, ad avviso del giudice *a quo*, nell'ipotesi anzidetta sussisterebbe anche il secondo elemento della relazione dell'incompatibilità, costituito dal «giudizio» di merito sul fatto contestato, giacché l'attività cui è chiamato il giudice nel pronunciarsi sulla richiesta di rinvio a giudizio al termine dell'udienza preliminare costituirebbe anch'essa un apprezzamento di merito, sostanzialmente analogo a quello che si compie nel dibattimento, in particolare alla stregua di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 82 del 1993;

che la mancata previsione, nell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., di una causa di incompatibilità alla partecipazione all'udienza preliminare per il giudice che abbia precedentemente disposto una misura cautelare personale appare al rimettente di dubbia costituzionalità, in riferimento: *a)* al principio di uguaglianza, perché si verifica una irragionevole differenziazione rispetto a ipotesi analoghe, nelle quali la Corte costituzionale ha riconosciuto sussistere il «pregiudizio» che determina l'incompatibilità, come nel caso della definizione del processo con il giudizio abbreviato o con l'applicazione di pena concordata (sentenza n. 155 del 1996); *b)* al diritto

di difesa (art. 24, secondo comma, della Costituzione) e all'imparzialità e terzietà del giudice, che rappresentano aspetti essenziali del «giusto processo»; c) alla presunzione di non colpevolezza dell'imputato (art. 27, secondo comma, della Costituzione).

Considerato che la previsione dell'incompatibilità del giudice vale a evitare che l'attività di «giudizio», cioè la valutazione sul merito dell'accusa, possa essere, o apparire, pregiudicata da precedenti valutazioni della medesima natura, svolte dallo stesso giudice (tra molte, sentenza n. 131 del 1996);

che, come questa Corte ha ripetutamente affermato, nell'udienza preliminare il giudice non è chiamato a svolgere valutazioni sul merito dell'accusa — dunque a rendere un «giudizio», suscettibile di essere condizionato da apprezzamenti svolti in precedenza — bensì è chiamato a controllare la legittimità della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero, dandole ingresso ovvero paralizzandola, attraverso una delibazione di carattere processuale (sentenze nn. 311, 206 e 94 del 1997 e 64 del 1991; ordinanze nn. 367 e 97 del 1997, 410, 333, 279, 232 e 24 del 1996);

che la giurisprudenza di questa Corte è dunque ferma nell'escludere l'estensione delle regole dell'incompatibilità al giudice dell'udienza preliminare, anche dopo la modifica dell'art. 425 cod. proc. pen., con la soppressione del termine «evidente», operata dalla legge 8 aprile 1993, n. 105, essendosi rilevato che l'ampliamento dell'ambito valutativo così determinato non modifica comunque la funzione assegnata, nel disegno del codice, all'udienza preliminare, nella quale l'apprezzamento del giudice «non si sviluppa ... secondo un canone, sia pur prognostico, di colpevolezza o innocenza, ma si incentra sulla ben diversa prospettiva di delibare ... se risulti o meno necessario dare ingresso alla successiva fase del dibattimento» (sentenza n. 71 del 1996; analogamente, sentenza n. 51 del 1997 nonché sentenza n. 82 del 1993, richiamata dal rimettente, nella quale si è sottolineata la diversità di struttura e di funzione tra l'udienza preliminare e il dibattimento);

che, inoltre, non può condurre a diversa conclusione l'argomentazione del rimettente circa la ritenuta analogia tra l'ipotesi ora in esame e quelle, oggetto della sentenza n. 155 del 1996, della trattazione del giudizio in forma abbreviata o del «patteggiamento», poiché nella richiamata decisione la ragione determinante della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., risiede nel riconoscimento del carattere decisivo alle pronunce rese nei riti alternativi, carattere che è assente nel provvedimento processuale che conclude l'udienza preliminare;

che la questione sollevata deve pertanto essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Lagonegro, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ZAGREBELSKY

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 92

Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Imposte in genere - Obbligo per il contribuente di dichiarare un reddito minimo in misura predeterminata - Perdita di esercizio - Prova contraria - Esclusione - Questione già dichiarata non fondata dalla Corte (vedi sentenza n. 384/1997) - Manifesta infondatezza.****(D.P.R., 22 dicembre 1986, n. 917, art. 79, sesto comma).****(Cost., artt. 3, 53 e 76).**

## 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 79, comma 6, ed 80 d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 16 febbraio 1996 dalla Commissione tributaria provinciale di Pescara sul ricorso proposto da D'Archivio Dante contro l'Ufficio delle imposte dirette di Pescara iscritta al n. 544 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 1998 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Ritenuto che nel corso di una controversia tributaria la Commissione tributaria di primo grado di Pescara ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 79, comma 6, ed 80 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi);

che a parere del giudice rimettente le norme impugnate, con l'imporre al contribuente che si vale del regime della contabilità semplificata l'obbligo di dichiarare un reddito minimo pur in presenza di una perdita di esercizio, vengono ad introdurre un meccanismo di determinazione automatica del reddito in contrasto con i principi e criteri direttivi della legge delega, così ponendosi in contrasto con gli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione;

che nel giudizio davanti alla Corte costituzionale non si è costituita la parte privata, né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Considerato che la doglianza prospettata dal giudice *a quo* si concretizza nel fatto che l'obbligo imposto al contribuente di dichiarare un reddito minimo in misura predeterminata non offrirebbe al medesimo la possibilità di fornire la prova contraria, e ciò soprattutto in presenza di una perdita di esercizio;

che tale questione è già stata dichiarata non fondata da questa Corte con la sentenza n. 384 del 1997;

che nella citata decisione la Corte ha riconosciuto la legittimità costituzionale delle norme impugnate, da un lato evidenziando che il ricorso a presunzioni in materia tributaria è generalmente ammesso (sentenza n. 137 del 1997) e che nella specie la presunzione prevista dalla legge riguarda solo i coefficienti di redditività sulle somme effettivamente ricavate; dall'altro lato sottolineando che la decisione di fare ricorso al sistema della contabilità semplificata è frutto di una libera scelta operata dal contribuente, il quale deve conseguentemente valutarne la convenienza (v. pure l'ordinanza n. 393 del 1997);

che l'ordinanza di rimessione della Commissione tributaria di Pescara non introduce nuovi elementi di valutazione in relazione agli artt. 3 e 53 della Costituzione;

che l'ulteriore parametro di cui all'art. 76 della Costituzione è inconferente, poiché la legge di delega al Governo per la riforma tributaria espressamente prevede il ricorso a meccanismi di contabilità semplificata per le imprese minori;

che, pertanto, la presente questione dev'essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 79, comma 6, ed 80 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Pescara con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0367

N. 93

*Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Custodia cautelare - Esclusione dei poteri di ufficio del giudice in tema di sospensione dei termini massimi di custodia cautelare nella fase dibattimentale - Identica questione già dichiarata non fondata dalla Corte (vedi sentenza n. 238 del 15 luglio 1997) - Erroneità dei presupposti interpretativi da parte del giudice rimettente - Manifesta infondatezza.**

(C.P.P., art. 304, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 101).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 304, comma 3, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 17 febbraio 1997 dalla Corte d'assise di Torino, iscritta al n. 396 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1997.

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 1998 il giudice relatore Giuliano Vassalli.

Ritenuto che, nel corso di un dibattimento davanti alla Corte d'assise di Torino a carico di numerosi imputati in stato di custodia cautelare per reati rientranti nella previsione dell'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, il Pubblico ministero, all'udienza del 17 gennaio 1997, nel richiedere una nuova sospensione dei termini di custodia cautelare, formulava apposita riserva nei confronti di un imputato, per «l'insussistenza — secondo la propria valutazione — delle esigenze cautelari», avendo tale imputato offerto una collaborazione in grado di escludere le esigenze di cui all'art. 274, lettera c), del codice di procedura penale;

che all'udienza del 22 gennaio 1997 la difesa chiedeva la revoca della misura cautelare, provvedimento che veniva denegato sul presupposto della permanente esistenza della pericolosità sociale dell'imputato escluso dalla richiesta di sospensione;

che, con ordinanza del 27 febbraio 1997, la Corte d'assise di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 101 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 304, comma 3, del codice di procedura penale, «nella parte in cui esclude poteri di ufficio del giudice in tema di sospensione dei termini massimi di custodia cautelare, nella fase dibattimentale»;

che il giudice *a quo*, premesso che la richiesta del Pubblico ministero è «eccentrica rispetto ai presupposti di legge dell'istituto della sospensione» — sia perché uno dei presupposti è costituito dall'attualità dello stato custodiale in conseguenza del provvedimento di un giudice sia perché, in caso di difformi valutazioni del pubblico ministero e del giudice in ordine alla pericolosità, dà per scontato che è il giudizio di una parte quello che deve prevalere, sia perché la sospensione ha per unico obiettivo la permanenza *in vinculis* di imputati di gravi reati, giudicati pericolosi, in pendenza di dibattimenti particolarmente — complessi ne trae la conseguenza che davvero incomprensibile si rivela la necessità che il procedimento diretto alla sospensione debba essere attivato dal pubblico ministero, non potendo il giudice, di ufficio, accertare i presupposti richiesti dall'art. 304 del codice di procedura penale, presupposti tutti, peraltro, di agevole verifica;

che tale potere, attribuito ad una parte, dà luogo a trattamenti processuali differenziati, nonostante l'identità delle situazioni poste a confronto, inserendosi erroneamente fra i presupposti condizionanti la sospensione «il comportamento processuale collaborativo» dell'imputato che può incidere soltanto sulle condizioni per la revoca della misura, condizioni che solo il giudice è tenuto a valutare;

che, inoltre, l'inoperatività della sospensione per uno degli imputati, in forza della richiesta del Pubblico ministero, comportando l'imminente decorrenza dei termini di custodia, verrebbe ad incidere, compromettendone l'osservanza, anche sul precetto di cui all'art. 101, secondo comma, della Costituzione;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile per irrilevanza, data l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo*: quello cioè che il provvedimento di sospensione dei termini di custodia cautelare possa dar luogo a posizioni individuali differenziate; un assunto smentito dalla costante interpretazione giurisprudenziale.

Considerato che questa Corte, con sentenza n. 238 del 15 luglio 1997 — successiva, dunque, all'ordinanza di rimessione — ha già dichiarato non fondata un'identica questione, perché basata sull'erroneo presupposto interpretativo che il pubblico ministero possa limitare la richiesta «a singole posizioni cautelari», con la conseguenza che la richiesta di sospensione che contenga limitazioni all'operatività della sospensione stessa, deviando dal quadro normativo predisposto dall'art. 304, commi 2 e 3, del codice di procedura penale, è da ritenere del tutto estranea alla disciplina legislativa;

che tale illegittimità, «mentre non è in grado di viziare (in base al principio utile per inutile *non vitatur*) la domanda nel suo complesso, consente al giudice di provvedere secondo il modello legislativo, in tal modo pervenendo nei sensi previsti dall'art. 304, comma 2, del codice di procedura penale, alla sospensione dei termini di custodia cautelare senza l'apposizione di condizioni «di limitazioni di sorta» (così, ancora, la sentenza n. 238 del 1997);

che la questione deve, pertanto, essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 304, comma 3, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 101 della Costituzione, dalla Corte di assise di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0368

N. 94

*Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Indagini preliminari - Decorrenza dei termini dal momento dell'emergenza degli indizi di reità a carico dell'indagato invece che dalla data di iscrizione nel registro delle notizie di reato - Omessa previsione - Utilizzo degli atti di indagine compiuti in assenza di iscrizione immediata della persona indiziata - Omessa previsione - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

**(C.P.P., artt. 335, comma 1, 405, comma 2 e 406, comma 8).**

**(Cost., artt. 3, 24 e 76).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 335, comma 1, 405, comma 2, e 406, comma 8, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 5 giugno 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Oristano, iscritta al n. 509 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 1998 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Oristano, delibando favorevolmente la relativa eccezione proposta nel corso della udienza preliminare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 335, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non indica con «determinazione» il termine entro il quale il pubblico ministero deve iscrivere nell'apposito registro il nome della persona alla quale è attribuito il reato, dell'art. 405, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che i termini per le indagini preliminari decorrano dal momento in cui emergono indizi di reità a carico della persona indagata invece che dalla data della iscrizione del relativo nominativo nel registro delle notizie di reato, nonché, infine, dell'art. 406, comma 8, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possano essere utilizzati gli atti di indagine compiuti in assenza di iscrizione immediata della persona nei cui confronti sono emersi indizi di reità;

che a parere del giudice *a quo* la disposizione dettata dall'art. 335 cod. proc. pen. non prevede alcun termine entro il quale il pubblico ministero deve procedere alla iscrizione della notizia di reato e del nominativo della persona cui il reato stesso è attribuito, il che assegnerebbe allo stesso organo un ambito di valutazione discrezionale e insindacabile nella individuazione degli elementi idonei a determinare l'iscrizione;

che da tale discrezionalità del pubblico ministero scaturirebbe, ad avviso del rimettente, una situazione di disparità di trattamento fra indagati, in quanto per essi i tempi più o meno lunghi di definizione della fase delle indagini vengono fatti dipendere dalle diverse valutazioni compiute da ciascun pubblico ministero in ordine alla sussistenza o meno degli indizi di reità a loro carico;

che violati sarebbero anche i principi e criteri direttivi dettati dall'art. 2, nn. 35 e 48, della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, giacché, avendo il codice riprodotto quelle stesse formule, necessariamente generiche, solo apparentemente avrebbe dato attuazione ai principi medesimi, che al contrario postulavano «specifiche indicazioni cogenti in ordine ai tempi e modi di esercizio delle anzidette funzioni del p.m. nella fase delle indagini preliminari»;

che vulnerato risulterebbe, infine, l'art. 24 della Costituzione, in quanto la dedotta disparità di trattamento si risolverebbe anche in una violazione del diritto di difesa, che deve essere tutelato pure nella fase delle indagini preliminari»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

Considerato che dalla ordinanza di rimessione non è dato comprendere se in concreto sussistano e quali siano gli atti delle indagini preliminari che dovrebbero essere coinvolti dalla sanzione di inutilizzabilità che lo stesso rimettente mira in ultima analisi a far scaturire dalla articolata denuncia sottoposta all'esame di questa Corte;

che, in particolare, il giudice *a quo* ha ommesso di motivare in punto di rilevanza se l'inutilizzabilità si rifletta su specifici atti eventualmente compiuti prima della iscrizione della notizia di reato e del nominativo dell'indagato nel registro previsto dall'art. 335 cod. proc. pen., ovvero se la stessa debba travolgere gli atti espletati dopo la scadenza del termine di durata delle indagini preliminari, computato non dalla data di iscrizione, ma da quello in cui sono emersi indizi di reità a carico della persona indagata;

che accanto a tali rilievi ed alla obiettiva ambiguità del *petitum* oscillante fra più alternative nessuna delle quali univocamente additata, sta anche l'impossibilità per questa Corte di indicare con «determinatezza il termine entro il quale il pubblico ministero deve iscrivere nell'apposito registro il nome della persona alla quale è attribuito il reato», che, pure, il rimettente ha enunciato come quesito additivo posto a fulcro delle dedotte censure.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 335, comma 1, 405, comma 2, e 406, comma 8, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Oristano con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0369

n. 95

*Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Procedimento davanti al pretore - Richiesta di archiviazione formulata dalla persona offesa - Opposizione - Obbligo del p.m. alla notifica alla persona sottoposta alle indagini preliminari per la presa visione degli atti depositati - Presunta disparità di trattamento tra persona offesa e indagato - Eterogeneità delle situazioni poste a raffronto - Manifesta infondatezza.**

**(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 156).**

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 156 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), promosso con ordinanza emessa il 7 aprile 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Modena, iscritta al n. 644 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 1998 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Modena, dopo aver premesso di essere stato investito di una richiesta di archiviazione in relazione alla quale la persona offesa ha proposto opposizione,

ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 156 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), nella parte in cui non prevede che, nel procedimento davanti al pretore, il pubblico ministero debba notificare l'opposizione alla richiesta di archiviazione formulata dalla persona offesa — ovvero almeno dare notizia dell'avvenuta proposizione dell'opposizione — alla persona sottoposta alle indagini preliminari, con contestuale avvertimento che, nel termine di dieci giorni dalla notificazione della opposizione — o dalla comunicazione della sua proposizione —, la persona sottoposta alle indagini può prendere visione degli atti depositati presso la procura della Repubblica e presentare proprie deduzioni difensive, anche con richiesta motivata di indagini preliminari su fatti e circostanze ad essa favorevoli, nonché nella parte in cui non dispone che, qualora sia stata proposta opposizione alla richiesta di archiviazione, il pubblico ministero trasmetta gli atti al giudice per le indagini preliminari dopo la presentazione delle deduzioni difensive della persona sottoposta ad indagini, ovvero dopo la scadenza del termine concesso per la presentazione delle sue deduzioni, analogamente a quanto stabilito, per il procedimento davanti al tribunale, dall'art. 126 del medesimo d.lgs. n. 271 del 1989;

che a parere del giudice a quo la disciplina censurata determina una palese disparità di trattamento tra la persona offesa e l'indagato, in quanto, mentre alla persona offesa è consentito replicare alla richiesta di archiviazione del pubblico ministero a tutela del proprio interesse al perseguimento del reato del quale è stata vittima, la persona nei cui confronti si è proceduto a indagini non è posta in condizione di contrastare quanto dedotto dall'opponente;

che l'impossibilità di conoscere e di contrastare l'opposizione si risolve anche, ad avviso del rimettente, in una lesione del diritto di difesa per l'indagato «nella fase cruciale della chiusura delle indagini preliminari», giacché a questi devono essere assicurate garanzie non inferiori a quelle riconosciute alla parte lesa.

Considerato che questa Corte ha avuto modo di affermare che il problema dell'archiviazione sta nell'evitare il processo superfluo senza eludere il principio di obbligatorietà dell'azione penale ed anzi controllando caso per caso la legalità dell'inazione, onde far sì che i processi concretamente non instaurati siano solo quelli risultanti effettivamente superflui, sicché gli strumenti di verifica del giudice in ordine all'attività omissiva del pubblico ministero devono essere articolati in modo tale «da fornirgli la possibilità di contrastare le inerzie e le lacune investigative di quest'ultimo ed evitare che le sue scelte si traducano in esercizio discriminatorio dell'azione (o inazione) penale» (v. sentenza n. 88 del 1991);

che essendo, dunque, il controllo del giudice volto a salvaguardare nel procedimento di archiviazione il pieno rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione penale e dei valori di legalità ed uguaglianza che esso coinvolge, ne deriva che anche l'opposizione della persona offesa non può non risultare iscritta nel medesimo alveo finalistico, sicché le relative deduzioni e prospettive di ulteriori indagini — ora profilabili anche nell'archiviazione pretorile a seguito della sentenza n. 445 del 1990 — si configurano come strumenti di tutela dell'offeso negli stretti limiti in cui ciò risponda alla funzione di verifica che il giudice è chiamato ad esercitare a salvaguardia del precetto sancito dall'art. 112 della Carta fondamentale;

che pertanto, avendo l'ordinamento configurato lo *ius ad loquendum* dell'opponente come istituto strumentalmente correlato alla ratio del controllo giurisdizionale costituzionalmente imposto in sede di archiviazione, nessuna assimilabilità può prospettarsi rispetto alla posizione della persona già sottoposta alle indagini, essendo quest'ultima portatrice di diritti non coinvolti dal parametro che quel controllo mira a presidiare;

che, quindi, stante l'evidente eterogeneità delle situazioni poste a raffronto, la disciplina oggetto di impugnativa non può ritenersi in contrasto con il principio di uguaglianza, così come, di riflesso, nessuna violazione appare subire il diritto di difesa, considerato che, attesa la peculiare natura e funzione del procedimento di archiviazione, l'eventuale «contraddittorio» con l'opponente non può certo configurarsi alla stregua di soluzione costituzionalmente obbligata;

che, infine, neppure evocabile è il diverso modello procedimentale stabilito nel caso di opposizione alla richiesta di archiviazione per i reati di competenza del tribunale o della corte di assise, in quanto, come questa Corte ha più volte rilevato, nel procedimento pretorile il principio di «massima semplificazione» di cui alla direttiva n. 103 della legge-delega n. 81 del 16 febbraio 1987 consente di giustificare, insieme con l'esclusione dell'udienza preliminare, anche l'assenza del rito camerale nell'ipotesi di opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione, prevedendo «per questa fase del procedimento la sola contrapposizione tra due atti formali quali la richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero e l'opposizione a tale richiesta avanzata dalla parte interessata alla prosecuzione delle indagini» (v. ordinanza n. 291 del 1993 e sentenza n. 123 del 1993);

che di conseguenza la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 156 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Modena con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C0370

N. 96

*Ordinanza 25 marzo-1° aprile 1998*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo civile - Interruzione del processo - Subordinazione in caso di fallimento della parte alla dichiarazione del procuratore di quest'ultima - Questione già esaminata dalla Corte (cfr. sentenza n. 136/1992) - Esclusione di una carenza di tutela dei diritti a contenuto patrimoniale dei soggetti interessati - Manifesta infondatezza.**

(C.P.C., art. 300).

(Cost., artt. 3 e 24).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 303 (*recte*: art. 300) del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 6 gennaio 1997 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra la S.r.l. Costruzioni Moderne Prefabbricati e la S.r.l. «Diamante Immobiliare» ed altri, iscritta al n. 586 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 1998 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Ritenuto che nel corso di un procedimento possessorio in cui i procuratori di soggetti intervenuti avevano richiesto la declaratoria d'interruzione del processo a seguito del fallimento della società attrice, non dichiarato dal procuratore di quest'ultima, il pretore di Roma, con ordinanza emessa il 6 gennaio 1997, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 303 (*recte*: art. 300) del codice di procedura civile, nella parte in cui subordina l'interruzione del processo, in caso di fallimento della parte, alla dichiarazione del procuratore di quest'ultima;

che, a parere del giudice *a quo* nel caso in cui tale dichiarazione non venga resa, potrebbe derivare un pregiudizio ai contraddittori del fallito per l'impossibilità di far valere nei confronti del fallimento una eventuale sentenza favorevole.

Considerato che il pretore si duole dell'asserita inadeguatezza degli strumenti di tutela dei diritti a contenuto patrimoniale eventualmente conseguenti al giudizio nel momento in cui essi verranno fatti valere nei confronti del fallimento;

che la denunciata norma — regolatrice in modo unitario del fenomeno dell'interruzione per perdita della capacità processuale — è stata già esaminata da questa Corte, la quale ha posto in luce il sostanziale «parallelismo» tra la posizione degli aventi causa e quella del curatore fallimentare con riguardo specifico agli obblighi del difensore-mandatario, il cui eventuale inadempimento al dovere di informare il proprio rappresentato circa la pendenza del processo è stato annoverato tra gli inconvenienti di mero fatto (sentenza n. 136 del 1992), per cui è stata esclusa la carenza di tutela degli indicati soggetti;

che il pretore di Roma denuncia ora la stessa norma per lesione (costituzionalmente rilevante) del diritto delle controparti del soggetto fallito;

che, però, la lamentata lesione non è riferita — né è riferibile — all'applicazione di tale norma bensì ad eventualità estranee ad essa, indicate dal rimettente nel mancato intervento del curatore fallimentare, nella pronuncia d'una successiva sentenza favorevole alle controparti e, ancora, nella proposizione — da parte del curatore stesso — di un'eccezione d'inopponibilità al fallimento ove detta sentenza venga posta in esecuzione prima che il fallito riacquisti la capacità patrimoniale;

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 300 del codice di procedura civile, sollevata dal pretore di Roma in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* RUPERTO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° aprile 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 203

*Ordinanza emessa il 2 febbraio 1998 dal tribunale di Bologna  
nel procedimento civile vertente tra Alberani Garagnani Laura e l'I.N.P.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Trattamento pensionistico dovuto a posizione assicurativa mista (contribuzione obbligatoria e volontaria) - Deteriore trattamento rispetto a quello ottenibile in base alla sola contribuzione obbligatoria - Irragionevolezza - Incidenza sui principi della tutela del lavoro e della garanzia previdenziale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 428/1992 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale parziale di norma di contenuto analogo non applicabile alla fattispecie *ratione temporis*.**

(Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 14, sostituito dalla legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 26).

(Cost., artt. 3, 35, primo comma, e 38, secondo comma).

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

1.1. — Con ricorso depositato il 4 agosto 1994 nella cancelleria della pretura di Bologna la ricorrente signora Laura Alberani Garagnani ha convenuto in giudizio l'Inps per chiedere la riliquidazione del proprio trattamento previdenziale.

La ricorrente esponeva in linea di fatto:

di essere titolare di una pensione di anzianità concessale, a sua domanda, dall'agosto del 1978, e per la quale percepiva un importo mensile di L. 735.000 circa;

di avere lavorato ininterrottamente presso la ditta Ducati dal 1939 al 1967;

che prima di aver maturato, nel 1980 al compimento del 55° anno di età, i requisiti per l'attribuzione della pensione di vecchiaia, era stata costretta a rinunciare al lavoro per necessità familiari, ed aveva continuato i versamenti nella forma della prosecuzione volontaria;

che in data 12 marzo 1990 aveva richiesto l'applicazione del principio dettato nella sentenza della Corte costituzionale 20 marzo 1989, n. 307, e la riliquidazione del proprio trattamento, in quanto in virtù della sola contribuzione obbligatoria versata in costanza di rapporto di lavoro avrebbe potuto ottenere una pensione di gran lunga superiore a quella che le veniva erogata;

che gli organi amministrativi dell'istituto non avevano accolto la sua domanda.

In linea di diritto la ricorrente, dopo avere sottolineato l'avvenuto esperimento di tutti i ricorsi amministrativi, rilevava:

che quando era andata in pensione nel 1978 per il calcolo delle pensioni decorrenti da data posteriore al 31 dicembre 1978 si consideravano le ultime 520 settimane di contribuzione;

che nel suo caso i periodi contributivi in questione erano costituiti esclusivamente da contribuzioni volontarie di modesto ammontare;

che, d'altra parte, le contribuzioni volontarie erano irripetibili, e nel suo caso risultavano, in pratica, erogate invano;

che invece era principio generale che in caso di prosecuzione volontaria dell'assicurazione generale obbligatoria da parte del dipendente che avesse già conseguito, in costanza di rapporto di lavoro, la prescritta anzianità assicurativa e contributiva, la pensione liquidata non potesse comunque essere inferiore a quella che gli sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile sulla base della sola contribuzione obbligatoria;

che il ricalcolo doveva essere effettuato anche nel caso del titolare di pensione di anzianità che avesse maturato il diritto alla pensione di vecchiaia;

che sulla disciplina della pensione di vecchiaia era intervenuta la decisione della Corte costituzionale n. 574 del 1987 che imponeva di considerare la sola contribuzione obbligatoria se, nel concorso con quella volontaria, consentiva al pensionato di conseguire una rendita più vantaggiosa;

che con successiva sentenza n. 428/1992 la Corte costituzionale aveva ribadito il medesimo principio anche per le pensioni di anzianità;

che le innovazioni introdotte nel sistema normativo dalle pronunzie della Corte costituzionale dovevano essere applicate in tutti i procedimenti in corso;

che dunque doveva essere riconosciuto al pensionato il diritto di fruire del trattamento pensionistico per lui più favorevole.

Premesso tutto questo la signora Alberani chiedeva che l'Inps fosse condannato a riliquidarle e a corrisponderle il trattamento assicurativo corrispondente a quanto maturato per la sola contribuzione obbligatoria ottenuta in costanza di rapporto di lavoro.

In subordine chiedeva che venissero rimesse alla Corte costituzionale le disposizioni della legge n. 153 del 1969 indicate nel ricorso.

Chiedeva infine gli interessi e la rivalutazione monetaria.

1.2. — Si costituiva il convenuto Inps opponendosi alla domanda, di cui chiedeva il rigetto.

In subordine, e salvo gravame, eccepiva la prescrizione decennale delle quote ricalcolate di ratei pensionistici e la prescrizione legale degli interessi legali sui medesimi.

Dopo aver eccepito l'inammissibilità della domanda, nel merito l'Istituto assicuratore rilevava che la ricorrente fondeva le proprie difese su due sentenze della Corte costituzionale, esattamente le nn. 307 del 1989 e 428 del 1992, che avevano entrambe dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, della legge n. 297 del 1982, riguardante norme in materia pensionistica.

Invece la pensione fruita dalla ricorrente decorreva dal 1978 e non poteva essere stata liquidata in applicazione della disposizione di cui era stata dichiarata l'incostituzionalità, entrata in vigore nel 1982.

In realtà invece la fattispecie era regolata dagli artt. 22 e 14 della precedente legge n. 153 del 1969.

Né era ammissibile un'estensione del giudicato costituzionale concernente norme successive.

In secondo luogo, sempre nel merito, l'Inps osservava che le sentenze della Corte costituzionale richiedevano che il lavoratore avesse già conseguito in costanza di rapporto di lavoro la prescritta anzianità assicurativa e contributiva perché la pensione liquidatagli non potesse comunque essere inferiore a quella che gli sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile sulla base della sola contribuzione obbligatoria, e che invece la ricorrente non aveva conseguito in costanza del rapporto di lavoro la prescritta anzianità assicurativa e contributiva.

La signora Alberani fruiva infatti di una pensione di anzianità per l'erogazione della quale erano richiesti normalmente 35 anni di contribuzione, mentre l'interessata aveva lavorato soltanto dal 1939 al 1967, per 28 anni, ed aveva raggiunto, a 54 anni, i requisiti richiesti dalla legge per la pensione di anzianità solo avvalendosi della contribuzione volontaria.

1.3. — Con sentenza emessa all'udienza del primo marzo 1995, e depositata in cancelleria con la motivazione il 10 aprile successivo, il pretore di Bologna respingeva la domanda dell'assicurata rilevando come non le fosse applicabile il principio di diritto enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 307 del 1989 e n. 428 del 1992 dato che la ricorrente aveva raggiunto i requisiti di legge per fruire della pensione di anzianità solo in base alla contribuzione volontaria, mentre tali requisiti non erano sussistiti in costanza di rapporto di lavoro.

La signora Alberani ha proposto impugnazione, con ricorso in appello depositato il 26 luglio 1995, riproponendo le domande e le argomentazioni disattese dal primo giudice.

Si è costituito l'Inps con memoria di costituzione e difesa, notificata, nella quale ribadiva le proprie difese e le proprie argomentazioni, e proponeva a sua volta impugnazione incidentale per chiedere dichiararsi l'inammissibilità della domanda dell'appellante, mentre nel merito chiedeva invece la conferma delle rimanenti parti della sentenza stessa.

Con ordinanza a verbale di udienza del 5 febbraio 1997 il Collegio invitava le parti ad intervenire per iscritto sul problema della possibile illegittimità costituzionale degli artt. 14 e 22 della legge n. 153 del 1969, sulla base dei quali era stata liquidata la pensione alla signora Alberani.

La parte appellante depositava note difensive autorizzate sul punto.

Infine all'udienza successiva del 4 giugno 1997 le parti discutevano oralmente la questione di illegittimità costituzionale prospettata e al termine il Collegio si riservava di deliberare sul punto.

2.1. — Sulla materialità dei fatti non vi sono contestazioni.

Conviene comunque riassumere per chiarezza i punti rilevanti, come emergono dalla documentazione in atti.

La signora Alberani Laura Garagnani (così denominata nel certificato di pensione, agli atti dell'interessata, doc. n. 1), nata il 21 agosto 1924, ha conseguito il pensionamento in categoria VO — come risulta dal certificato stesso — a partire dal primo agosto 1978.

Come risulta da comunicazione Inps del 5 agosto 1975 (agli atti dell'appellante, doc. n. 11) a quella data non risultavano accreditati in favore dell'interessata i prescritti 1820 contributi settimanali corrispondenti a 35 anni di contribuzione, ma soltanto 1278 contributi settimanali (in sostanza poco più dei due terzi di quelli richiesti), oltre a 252 contributi settimanali per versamenti volontari.

Infatti nel frattempo la signora Alberani era stata autorizzata dall'Istituto, con altra comunicazione senza data (agli atti dell'appellante, doc. n. 9), alla prosecuzione volontaria dell'assicurazione.

2.2. — Non è contestata in linea di fatto la circostanza che costituisce il punto centrale delle argomentazioni, ed insieme delle richieste, dell'assicurata, che cioè il trattamento pensionistico che le è stato liquidato conteggiando anche i contributi volontari (e che percepisce), è inferiore a quello che le verrebbe attribuito se fossero conteggiati i solo contributi assicurativi obbligatori.

2.3. — Come si è detto, l'appellante ha conseguito il pensionamento con decorrenza dall'agosto 1978.

Ciò significa che non sono applicabili (a tutto concedere, che non sono direttamente applicabili) alla fattispecie concreta le pronunzie della Corte costituzionale 26 maggio 1989, n. 307, e 10 novembre 1992, n. 428 che sanzionano profili di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione, dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297.

È facile rilevare che questa normativa è successiva al pensionamento dell'appellante, e che il trattamento pensionistico spettante a questa ultima non è stato liquidato in base ad essa.

È stato liquidato invece sulla base della normativa precedente, in concreto dell'art. 14 della legge 30 aprile 1969, n. 153, così come sostituito dall'art. 26 della legge 3 giugno 1975, n. 160, e specificamente del terzo comma di esso.

Si tratta di valutare se anche per questa norma sia manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, con riferimento agli stessi articoli 3 e 38 della Costituzione (o, in ipotesi, ad altre norme costituzionali).

Sia il terzo comma dell'art. 8 della legge n. 297 del 1982, che l'art. 14 della legge n. 153 del 1969 concernono le modalità di calcolo dei trattamenti di pensione, e specificamente — per quanto interessa ai fini di questa controversia — la determinazione dei periodi di contribuzione da assumere a base della retribuzione annua pensionabile (da cui calcolare poi, rapportandola al numero di anni di contribuzione ed all'indice di rendimento, il trattamento concreto da erogare al pensionato).

Riassuntivamente nel sistema dell'art. 14 della legge n. 153 del 1969 (come modificato dalla legge n. 160 del 1975) si prendevano a base, per il calcolo delle pensioni decorrenti, come appunto quella della signora Alberani, da data posteriore al 31 dicembre 1975 i tre migliori anni (per l'esattezza i tre migliori gruppi di 52 settimane) di contribuzione tra gli ultimi dieci, mentre nel sistema dell'ottavo comma dell'art. 3 della legge n. 297 del 1982, si fa riferimento alle «ultime 260 settimane (in concreto agli ultimi cinque anni) antecedenti la decorrenza della pensione».

Va ricordato per completezza che invece il primo ed il secondo comma dello stesso art. 14 concernono le pensioni decorrenti da data successiva al 31 dicembre 1968 (ma anteriore al 31 dicembre 1975) stabilendo che allora si deve fare riferimento ai tre migliori anni (per l'esattezza ai tre migliori gruppi di 52 settimane) di contribuzione tra gli ultimi cinque.

2.4. — Tenuto conto degli importi spesso modesti dei versamenti effettuati dagli assicurati a titolo di contribuzione volontaria, è evidente che la situazione di fatto lamentata dalla signora Alberani, di un minore importo del trattamento pensionistico liquidato sulla base di tutti i contributi versati, e perciò anche di quelli volontari, rispetto a quanto sarebbe stato liquidato invece tenendo conto soltanto, a questi fini, dei contributi obbligatori, si può verificare non soltanto nell'ipotesi — già sanzionata dalla Corte costituzionale con le citate pronunzie n. 307 del 1989 e n. 428 del 1992 — di applicazione dell'ottavo comma dell'art. 3 della legge n. 297/1982 (con conseguente riferimento agli ultimi cinque anni di contribuzione), ma anche nell'ipotesi, che è oggetto di causa, di applicazione del terzo comma dell'art. 14 (modificato) della legge n. 153/1969 (con conseguente riferimento ai tre migliori anni di contribuzione tra gli ultimi dieci), come pure in quella — per la verità estranea al presente giudizio — di applicazione del primo e del secondo comma dello stesso art. 14 (modificato) della legge n. 153/1969 (con conseguente riferimento ai tre migliori anni di contribuzione tra gli ultimi dieci).

In realtà qualunque sia il sistema di calcolo può verificarsi infatti che i versamenti effettuati a titolo di contribuzione volontaria, anche recenti ma di modesto importo unitario, risultino meno elevati di versamenti, più lontani nel tempo ma più consistenti, effettuati a titolo di contribuzione obbligatoria nel corso della prestazione di lavoro.

Sotto un diverso profilo, è evidente che situazioni questo tipo possono verificarsi sia quando sia stata liquidata una pensione di anzianità, come quella ottenuta dalla signora Alberani nel 1978, a 54 anni, sia quando venga liquidata invece una pensione di vecchiaia, quale l'appellata avrebbe avuto diritto di conseguire — secondo le norme vigenti all'epoca — l'anno successivo al compimento dell'età pensionabile dei 55 anni.

Va ricordato in proposito che le pensioni sia di anzianità che di vecchiaia sono soggette ad un medesimo sistema di liquidazione, e che anzi per l'art. 22 della stessa legge n. 153 del 1969 (articolo non modificato né dalla legge n. 297/1982, né — per quanto qui interessa — da altre norme successive) dispone, al sesto comma, che «la pensione di anzianità è equiparata a tutti gli effetti alla pensione di vecchiaia quando il titolare di essa compie l'età stabilita per il pensionamento di vecchiaia».

3.1. — Le ragioni che sono alla base delle decisioni, di dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297/1982, adottate dalla Corte con le già più volte citate pronunzie n. 307/1989 e n. 428/1992, sembrano potersi estendere al caso dell'art. 14 della legge n. 153/1969, e specificamente del terzo comma di esso.

Le fattispecie risultano sostanzialmente parallele, assimilabili tra di loro ancorché diverse.

Né appaiono (né sono state prospettate) differenze sostanziali tali da giustificare l'adozione di soluzioni differenti.

Può essere ribadito che tutti i vari sistemi di liquidazione che si sono succeduti nel corso degli anni non contengono clausole di salvaguardia che valgano a tutelare l'assicurato dal rischio che in sede di liquidazione una determinazione della retribuzione annua pensionabile basato sull'intera contribuzione anche volontaria porti ad un risultato meno favorevole di un calcolo che faccia riferimento invece alla sola contribuzione obbligatoria.

Logica vuole che, se ed in quanto la possibilità di un simile risultato comporti una parziale illegittimità costituzionale di una certa norma che stabilisce un determinato sistema di calcolo, debba comportare ugualmente l'illegittimità costituzionale parziale di un'altra norma, che stabilisca un calcolo differente, ma ugualmente sottoposto al rischio di portare a quel medesimo risultato.

Per questo aspetto — in sostanza per quel che interessa ai fini della presente controversia — non risultano (né sono state prospettate) effettive differenze tra i sistemi di calcolo che si sono succeduti nel tempo.

3.2. — Per la verità un sistema di liquidazione, come quello da applicare nel caso di specie, che, in presenza di una contribuzione obbligatoria di identica entità come durata e come misura, possa portare ad un risultato meno favorevole (e non invece più favorevole) per il lavoratore assicurato quando a questa contribuzione obbligatoria si sommi una contribuzione volontaria sembra collidere in realtà sotto più profili con molteplici norme costituzionali.

Appare in contrasto evidente, innanzi tutto, con l'art. 3 della Costituzione sulla parità di trattamento dei cittadini di fronte alla legge, e perciò sulla illegittimità di differenze di trattamento privi di una base di ragionevolezza.

Non vi è ragione perché due lavoratori ottengano un trattamento differente di fronte ad una contribuzione, obbligatoria ed imposta per legge, identica per durata e per misura.

Tanto meno può essere ragione di un trattamento meno favorevole l'avvenuta prosecuzione dell'assicurazione con il versamento di contributi ulteriori su base volontaria; come si legge nella sentenza della Corte costituzionale n. 428 del 1992 è «irragionevole un depauperamento del trattamento pensionistico dovuto alla contribuzione volontaria aggiunta a quella obbligatoria rispetto a quello ottenibile con la sola contribuzione obbligatoria».

La prosecuzione dei versamenti su base volontaria potrebbe giustificare semmai un trattamento più favorevole, l'erogazione di una pensione più elevata (senza, forse, che quest'ultimo debba essere considerato un risultato costituzionalmente necessario, che, in altri termini, in presenza di un sistema razionale di calcolo, debba comunque essere assicurata a chi abbia effettuato versamenti volontari un trattamento pensionistico più favorevole rispetto a chi — a parità di contribuzione obbligatoria — non ne abbia effettuati versamenti, o non sia stato autorizzato alla prosecuzione volontaria dell'assicurazione).

3.3. — Esaminato sotto un diverso profilo un sistema che non assicuri a tutti i lavoratori un trattamento pensionistico dello stesso importo in presenza di un'identica quantità e qualità di lavoro prestato, e perciò di contribuzione assicurativa obbligatoria, senza che un diverso trattamento più favorevole sia giustificato da ulteriori versamenti volontari (o da ulteriori contribuzioni figurative), e che anzi penalizzi la prosecuzione volontaria della

contribuzione, sembra collidere inoltre con il primo comma dell'art. 35 della Costituzione, che sancisce la «tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», e con il successivo art. 38, secondo comma, a norma del quale «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» al verificarsi di una serie di eventi futuri che possono compromettere la loro capacità di lavoro, tra cui l'invalidità e la vecchiaia.

Come ha scritto la Corte costituzionale nella sentenza n. 307 del 1989, la contribuzione volontaria mira non soltanto «a far raggiungere i requisiti minimi di anzianità contributiva per il diritto a pensione», ma anche a «mantenere costante e intangibile in capo al lavoratore, ai fini del pensionamento, il livello retributivo attinto in tutta la sua attività lavorativa» (così anche la precedente sentenza della Corte costituzionale, 23 dicembre 1987, n. 574).

Come sottolinea la stessa sentenza n. 307/1989, «è a questo fine che l'art. 9 del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432, equipara i contributi volontari a quelli obbligatori, ai fini del diritto alle prestazioni, dell'anzianità contributiva e della determinazione della retribuzione annua pensionabile».

Una simile funzione di «salvaguardia dei contenuti economici della retribuzione pensionabile» — prosegue ancora la stessa pronuncia — viene «evidentemente frustrata ove la contribuzione volontaria consegue l'effetto di farla decrescere, così vanificando le aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività».

In questo modo si verifica uno «svuotamento della precipua finalità della contribuzione volontaria ... che concorre alla completa attuazione della tutela previdenziale garantita dall'art. 38 della Costituzione».

4. — Né sembrano sussistere nella fattispecie concreta ragioni o differenze di carattere sostanziale che valgano a qualificarla specificamente ai fini della risoluzione del problema in esame e possano giustificare soluzioni diverse da quelle cui è giunta la Corte costituzionale con le già menzionate pronunzie n. 307 del 1989 e n. 428 del 1992, a proposito del successivo sistema di conteggio introdotto con l'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982.

Il riferimento specifico al trattamento di pensione conseguito in costanza di lavoro, che è alla base della sentenza di reiezione emessa dal Pretore, è contenuto in realtà nella pronuncia n. 307/1989 della Corte costituzionale, perché la fattispecie concreta che aveva dato origine a quel giudizio di illegittimità costituzionale si riferiva ad un caso in cui il lavoratore aveva maturato il diritto alla prestazione pensionistica già nel corso del rapporto lavorativo, ma non è contenuta invece nella successiva pronuncia n. 428 del 1992.

Soprattutto si tratta di un elemento non decisivo, che non vale ad eliminare, o a diminuire, il rilievo delle argomentazioni esposte.

Indipendentemente dal fatto che il lavoratore avesse già raggiunto gli estremi per il pensionamento in costanza di rapporto di lavoro, o li abbia raggiunti solo dopo, anche a seguito della stessa contribuzione volontaria, rimane sempre uguale l'irrazionalità di un sistema che, a parità delle altre condizioni, comporti un trattamento pensionistico deteriore per l'assicurato che abbia aggiunto alla contribuzione obbligatoria ulteriori versamenti a titolo di contribuzione volontaria.

Un simile sistema di calcolo appare ugualmente lesivo, oltre che del principio di uguaglianza, anche della tutela del lavoro e delle garanzie previdenziali in favore dei lavoratori, indipendentemente dalla circostanza accidentale che questi ultimi avessero, o meno, maturato i requisiti per il pensionamento già durante lo svolgimento della loro attività lavorativa.

5. — Appare dunque non manifestamente infondata l'ipotesi di un contrasto della norma che è necessario applicare per la risoluzione della fattispecie concreta in esame, vale a dire l'art. 14 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (come sostituito dall'art. 26 della legge 3 giugno 1975, n. 160), e specificamente del suo terzo comma, con gli artt. 3, 35, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

Si deve dunque sollevare questione di illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (come sostituito dall'art. 26 della legge 3 giugno 1975, n. 160), e specificamente del terzo comma di esso, per violazione degli artt. 3, 35, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

Di conseguenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudizio deve essere sospeso, si debbono trasmettere gli atti alla Corte costituzionale per quanto di competenza, e si deve ordinare che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai procuratori delle parti costituite, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

*Solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (come sostituito dall'art. 26 della legge 3 giugno 1975, n. 160), e specificamente del terzo comma di esso, per violazione degli artt. 3, 35, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione;*

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

Bologna, addì 2 febbraio 1998

*Il presidente estensore: MONACI*

98C0320

N. 204

*Ordinanza emessa il 10 febbraio 1998 dal pretore di Rieti  
nel procedimento civile vertente tra Marfoli Giovanni e l'A.S.L. di Rieti*

**Sanità pubblica - Farmaci somministrabili gratuitamente dal S.S.N. - Limitazione a quelli inseriti in apposito elenco predisposto e periodicamente aggiornato dalla C.U.F. - Conseguente esclusione dalla somministrazione gratuita dei farmaci del cosiddetto «metodo Di Bella» - Incidenza sul principio della tutela della salute.**

**(D.-L. 21 ottobre 1996, n. 536, art. 1, comma 4, convertito in legge 23 dicembre 1996, n. 648).**

**(Cost., art. 32).**

IL PRETORE

Sul ricorso presentato dall'avv. Maurizio Antinucci *ex artt. 700, 669-bis e seguenti del c.p.c.*;

O S S E R V A

Al pretore è stato chiesto di pronunciarsi in via di urgenza sul caso di un cittadino, affetto da una grave neoplasia cerebrale, il quale, sconsigliato dai sanitari (cfr. certificato del 23 ottobre 1997) di proseguire la cura con i trattamenti convenzionali per questo tipo di affezioni (chemioterapia, radioterapia, intervento chirurgico), intende ricorrere all'ormai noto metodo Di Bella, che prevede l'uso di un complesso di farmaci, tra cui lo Stilamin mg. 3, con dosaggio di somatostatina tale da essere elencato tra i medicinali utilizzabili solo in ospedale o strutture assimilate (cfr. art. 2 d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 539; provv. 28 febbraio 1994 in *Gazzetta Ufficiale* n. 42 del 7 marzo 1994).

La richiesta risulta determinata dalla circostanza, emersa in sede di informazioni sommarie, che il ricorrente, rimasto disoccupato, e, pertanto, non più in grado di provvedere all'acquisto del farmaco a proprie spese, si era visto sospendere la somministrazione gratuita del medicinale da parte dell'A.S.L. RI 2, in seguito alla delibera in data 10/12 settembre 1997, del Comitato unico del farmaco (cfr. nota AG 13/1995 del 17 novembre 1997), organo del Ministero della sanità, preposto alla classificazione dei medicinali e dei prodotti galenici (artt. 9, 10 legge 24 dicembre 1993 n. 537).

Tra le ragioni del ricorso non è di secondaria importanza che la somatostatina, come preparato galenico, o, in farmaci che la contengono in dosaggi minori di quelli indicati dal metodo Di Bella, si acquista in farmacia a costi elevatissimi (la singola dose giornaliera di 3 mg. di somatostatina viene venduta al prezzo oscillante tra le quattrocentomila e le cinquecentomila lire).

Ma il medicinale non è facile da reperire, forse per eccesso di domanda o per fenomeni speculativi o per effetto combinato; tanto che, ultimamente, alcune regioni, e le rispettive A.S.L., hanno deciso di distribuire il farmaco anche fuori dai circuiti ospedalieri e senza corrispettivo economico.

In concreto il bene della salute, nel settore delle cure anticancro, rischia di rimanere privo di una tutela adeguata ed uniforme, anche in quei casi dove la gravità della malattia e la inefficacia dei medicinali in commercio indirizzano verso esperienze terapeutiche nuove, ma non per questo da porsi a carico del malato, quando le sue condizioni economiche non lo consentono.

Sotto il profilo giuridico, la questione di fondo che il ricorso prospetta consiste nell'accertare se sia ammessa la somministrazione gratuita da parte dell'Azienda sanitaria locale (A.S.L.) di medicinali, non inclusi, nella classificazione del Comitato unico del farmaco (C.U.F.), tra quelli erogabili a carico del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.). Indagine che finisce con il portare il discorso sul versante della legittimità dei comportamenti della pubblica amministrazione; non potendosi evidentemente emettere un provvedimento che, in ipotesi, non solo travalichi la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, ma imponga all'Ente pubblico un obbligo non sancito dalla legge.

In questa prospettiva, si osserva che la Corte di cassazione, in più di un'occasione, ha ritenuto non necessaria, per la somministrazione gratuita, l'inclusione del farmaco nel prontuario farmaceutico, quando il medicinale risulti indispensabile per il trattamento di gravi condizioni o sindromi morbose (cfr. d.u. Cass. sez. lav. 3 ottobre 1996 n. 8661 in Foro It., 1997, 1, 3331 con note e richiami giur.).

Ma va rilevato che, recentemente, il legislatore ha introdotto nel sistema dell'assistenza farmaceutica una disposizione, in base alla quale, anche farmaci non autorizzati e non classificati ai sensi dell'art. 8, comma 10, legge n. 537/1993, denominati «innovativi», possano essere dispensati, a carico del S.S.N., in favore di soggetti che, «per la loro patologia, non dispongano di valida alternativa terapeutica»; ribadendosi, anche per questi medicinali, la necessità del loro inserimento «in apposito elenco predisposto e periodicamente aggiornato dalla C.U.F.» (art. 1, comma 4, d.-l. 21 ottobre 1996 n. 536 convertito in legge 23 dicembre 1996 n. 648).

Dunque, la volontà del legislatore, sulla materia dell'erogazione gratuita dei farmaci, risulta evidente: da un lato, con la disposizione citata si è inteso ampliare il campo dell'erogazione gratuita dei farmaci, inserendovi quelli innovativi; dall'altro, si è ribadito che l'assistenza farmaceutica, erogabile dallo Stato resti sospesa fin quando il medicinale non sia valutato da un organo del Ministero della sanità.

Detto per inciso, il principio non è privo di giustificazione nel campo dell'assistenza farmaceutica (dove è comprensibile che alla gratuità di un medicinale facciano da contrappeso controlli della P.A.), ma quando lo si estende ai casi in cui il malato non sappia come curarsi, mancando «valide alternative terapeutiche», le ragioni che fanno da sostegno a detto principio si pongono in contrasto con basilari esigenze di umanità e di solidarietà sociale.

In proposito, si è dell'opinione che su questa scelta legislativa abbia pesato in maniera determinante l'interesse, più volte riconosciuto anche dalla Corte costituzionale (sent. 16 ottobre 1990 n. 455), di far quadrare i conti della crescente spesa sanitaria. Preoccupazione costante del legislatore, più o meno accentuata nel tempo, con la conseguenza che beni ed interessi costituzionalmente protetti, come la Vita (art. 2), la Salute (art. 32), l'Uguaglianza (art. 3), la buona Amministrazione (art. 97) e le finalità Sociali (art. 41), trovano, a seconda del momento politico ed economico, un bilanciamento diverso. Basti pensare alla riforma del 1978, che, rispetto al passato, aveva attribuito alla assistenza sanitaria e farmaceutica un valore più marcato (tanto da essere definita riforma «ultracostituzionale»).

Comunque sia, con l'introduzione nell'ordinamento dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 536/1996 conv., non sembra più percorribile la via interpretativa seguita dalla Cassazione, in tema di somministrazione gratuita di farmaci non compresi nel prontuario farmaceutico nazionale (oggi sostituito con gli elenchi per classe del C.U.F. ex art. 8, commi 10-14, legge n. 537/1993).

Spieghiamoci meglio: secondo l'indirizzo della Cassazione il diritto soggettivo del cittadino all'assistenza farmaceutica, ed il corrispondente obbligo dell'Autorità di somministrare gratuitamente farmaci non compresi nel prontuario, erano riconducibili non tanto al disposto dell'art. 32 Cost., di per sé incapace di configurare posizioni di diritto perfette ed assolute (da ult. Cass. ss.uu. civili sent. del 12 giugno 1997 n. 5297), quanto all'art. 10 del d.-l. 12 settembre 1983 n. 463, (convertito nella legge 11 novembre 1983 n. 638), che, al secondo comma, sanciva l'obbligo della p.a. di prevedere, in un elenco apposito, farmaci destinati al trattamento di gravi forme morbose, per i quali non era dovuta alcuna quota di partecipazione del cittadino alla spesa sanitaria.

Da questa concezione la S.C. faceva discendere l'obbligo del giudice ordinario di disapplicare il prontuario farmaceutico, allorché, in contrasto con l'art. 32 della Costituzione e con l'art. 10, comma 2, decreto-legge n. 463/1983 conv., non vi fossero stati inclusi farmaci indispensabili per il trattamento di gravi malattie (Cass. civ. sez. lav. sent. 8661/1996 citata; Cass. civ. sez. lav. sent. 11 settembre 1996 n. 8241; Cass. civ. sez. lav. 8 gennaio 1996 n. 65).

D'altra parte, questo indirizzo della Corte di cassazione, in tema di somministrazione gratuita di farmaci, non compresi nel prontuario terapeutico, poteva conservare margini di applicabilità, finché fosse rimasta irrisolta, sul piano legislativo, l'ipotesi di un farmaco, ritenuto indispensabile per la salute e la sopravvivenza stessa del malato, affetto da gravi sindromi morbose.

A conclusioni ben diverse deve pervenirsi con l'emanazione del decreto-legge n. 536/1996. Infatti, l'eventualità che, farmaci non autorizzati né classificati, siano dispensati gratuitamente, in mancanza di una valida terapia (vale a dire in presenza di gravi sindromi morbose incurabili con i farmaci «salvavita» o «di supporto» di cui alla legge 537 citata, art. 8, commi 10 e 14) è stata valutata, in sede legislativa, e, dal legislatore stesso, condizionata all'inclusione di quei farmaci in un apposito elenco predisposto ed aggiornato dalla C.U.F. (art. 1, comma 4, decreto-legge n. 536), secondo le procedure e i criteri adottati dalla stessa Commissione.

A questo punto si impone una lettura più attenta dell'art. 1, comma 4, soprattutto, in relazione al disposto dell'art. 32 Cost., sul diritto alla salute e sulla garanzia della gratuità delle cure agli «indigenti».

Diversamente, la tutela costituzionale potrebbe risultare «degradata» a quella legislativa.

In sostanza, va considerato, nel tentativo di capire la portata e i limiti della disposizione citata, che alcuni medicinali, benché non autorizzati né elencati nelle classi previste dall'art. 8, comma 10, della legge n. 537/1993, sono erogabili a carico del S.S.N. a determinate condizioni; precisamente (come stabilito dall'art. 1, comma 4, decreto-legge n. 536): a) l'inesistenza di una valida alternativa terapeutica; b) la ragionevole aspettativa che il farmaco, non ancora autorizzato, possa sostituirsi a quelli dimostratisi inefficaci, fondata sulla circostanza che lo stesso farmaco sia autorizzato in altri Stati o risulti autorizzato per curare una malattia diversa da quella da cui sia affetto il malato, ovvero, venga sottoposto a sperimentazione clinica, previa documentazione delle sue caratteristiche, con particolare riferimento alla «qualità» ed alla «sicurezza» (cfr. provv. 17 gennaio 1997 in *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 30 gennaio 1997, nonché art. 1, d.m. 28 luglio 1977 in *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 9 agosto 1977); c) l'inserimento del farmaco da parte del C.U.F. nell'apposito elenco, dopo la valutazione della documentazione e il calcolo della spesa derivante dall'impiego, (che, nel complesso, non doveva superare, nell'anno 1996, i 30 miliardi, cifra elevata a 100 miliardi dalla legge 27 dicembre 1997 n. 449).

Pertanto, dall'esame di siffatte condizioni, ed in particolare di quella *sub b)*, si può arguire che l'erogabilità a carico del S.S.N. di un farmaco, sia limitata, ad un tetto di spesa, variabile di anno in anno, e a quei medicinali non autorizzati, per i quali il legislatore stesso ha formulato una prognosi favorevole di affidabilità, al fine dell'immissione in commercio, rispetto alla più specifica valutazione demandata alla C.U.F.

Questa lettura dell'art. 1 comma 4 del decreto-legge citato, induce a ritenere che la disciplina contenuta nella disposizione in argomento sia, per quanto in essa previsto, conforme all'art. 32 Cost.; dovendosi convenire che, al diritto alla salute, considerato dal punto di vista dell'assistenza farmaceutica, corrisponda un primo dovere dello Stato: quello di circoscrivere, il campo della somministrazione, a medicinali, che, verosimilmente, siano utili per la cura, quando il farmaco, da erogare a carico del S.S.N., non risulti ancora autorizzato.

Si rileva, tuttavia, che, se l'ambito di applicazione dell'art. 1 comma 4 del decreto-legge n. 536, dovesse limitarsi a quanto espressamente previsto, potrebbero risultare compromesse situazioni che, nelle norme concernenti il diritto alla salute e la garanzia della gratuità delle cure agli indigenti, trovano un riferimento costituzionale.

In termini più specifici, nell'art. 1 comma 4 del decreto-legge n. 536 si sarebbe dovuto prevedere che, tra il momento in cui venga certificata l'inesistenza di una valida alternativa terapeutica, e, quello successivo, dell'inclusione del nuovo farmaco nell'elenco della C.U.F., il cittadino possa ugualmente ottenere (sotto la responsabilità del medico curante e previo consenso informato del paziente, *ex art. 5* provv. 17 gennaio 1997 cit.) l'assistenza farmaceutica a carico del S.S.N. con medicinali che abbiano una verosimile idoneità terapeutica.

In realtà, il silenzio del legislatore su questo delicatissimo aspetto dell'assistenza farmaceutica, non consente di attribuire alla situazione del malato, in attesa del riconoscimento ufficiale del nuovo farmaco, alcuna rilevanza giuridica, men che meno con la consistenza di diritto soggettivo; salvo ad opinare, in contrasto con i più recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, che il diritto alla salute costituzionalmente sancito e le sue articolazioni nell'assistenza sanitaria ed in quella farmaceutica, configurino diritti soggettivi perfetti; come tali, azionabili, senza necessità di altro riferimento nella legislazione ordinaria (tesi affermata d.u. in Cass. ss.uu. civili sent. 20 febbraio 1985 n. 1504 in Foro It. I, 682, 1985 ed introdotta dalla Corte costituzionale con la sent. n. 88 del 26 luglio 1979, Giur. cost. 1979, I, 656).

Questo apparente profilo di incostituzionalità dell'art. 1, comma 4 del decreto-legge n. 536 subisce una ulteriore messa a fuoco, assumendo contorni più precisi, se si considera la posizione dell'ammalato «indigente».

In pratica, la indisponibilità di risorse economiche, durante la procedura diretta all'inclusione del farmaco tra quelli innovativi a carico del S.S.N., impedisce, ad una fascia piuttosto consistente di aventi diritto all'assistenza farmaceutica gratuita, di far ricorso a cure ragionevolmente dotate di una qualche efficacia terapeutica; accessibili, invece, a quanti possano permettersi di affrontarne la spesa.

Intendiamoci, per la cura del cancro che, come è noto, comporta costi a volte insostenibili, anche da cittadini «abbienti», il legislatore ha sancito l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (a partire dal 1° gennaio 1996 *ex art. 8, comma 16, legge n. 537/1993*), senza alcuna distinzione tra cittadini indigenti (di cui lo stesso comma 16 fornisce un elenco dettagliato) e cittadini che non lo sono.

Ma questo apprezzabile intervento del legislatore si limita ai farmaci già classificati *ex art. 8, comma 16-ter, legge n. 537/1993*).

Ipotesi ben diversa da quella in esame, dove, una disciplina di maggior favore nei confronti degli indigenti, da riferirsi all'erogazione gratuita di medicinali non ancora autorizzati, non può non ritenersi giustificata dalla norma costituzionale dell'art. 32, nella parte in cui vengono garantite, espressamente, a detti cittadini, cure a carico dello Stato.

In altre parole non si trova nulla da eccepire (ci mancherebbe) di fronte al fatto, riconosciuto dall'ordinamento, che tutti i cittadini malati di cancro abbiano diritto a cure gratuite; ma non si può neppure trascurare di considerare che, per i malati indigenti, la gratuità della cura trova nella Costituzione un supporto testuale e specifico (che, in qualche misura, deve pur essere valorizzato nella legislazione ordinaria, quando ci si riferisca ai farmaci innovativi).

D'altro canto, la portata dei problemi connessi alla rilevanza giuridica di questi farmaci, ed il senso stesso del discorso, sulla conformità all'art. 32 Cost., della disciplina che li riguarda, non possono essere ridotti al dilemma somatostatina gratuita, sì o no, agli indigenti, in attesa delle determinazioni del Ministero della sanità.

Perché, in un prossimo futuro, dopo che la vicenda «Di Bella» si sarà in qualche modo conclusa, potrebbe discutersi degli stessi problemi a proposito di un altro farmaco.

In conclusione, le considerazioni svolte fanno ragionevolmente ritenere che il significato e la portata dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 536 debbano essere valutati dalla Corte costituzionale, nella parte in cui, quella disposizione, in contrasto con l'art. 32 Cost., non prevede che all'ammalato indigente siano erogabili, a carico del S.S.N., farmaci non autorizzati, dei quali si stiano valutando la qualità, la sicurezza e l'efficacia, nel corso degli accertamenti e degli adempimenti di competenza del Ministero della sanità.

Oltre tutto, una pronuncia della Corte costituzionale sul punto potrebbe esplicitare, sulla frastornante e variegata giurisprudenza di produzione pretorile in materia, effetti risolutivi; tanto più opportuni se si considera che, le più volte lamentate, a ragione e a torto, invasioni di campo da parte dell'A.G.O., trovano un terreno particolarmente fertile nei casi in cui il legislatore non ha avuto l'accortezza di disciplinare in modo compiuto fattispecie che, come quella in esame, rivestono una considerevole rilevanza socio-economica.

Detto questo, occorrerebbe sviluppare le riflessioni sui profili di incostituzionalità dell'art. 1, comma 4, spostando l'attenzione sul caso del cittadino non indigente, ammalato di cancro, che intenda curarsi, a proprie spese, con uno dei farmaci innovativi, durante la fase in cui il medicinale si trovi sottoposto agli accertamenti del Ministero della sanità.

Si tratta, tuttavia, di problematiche che non possono essere affrontate in questa sede.

Infatti, il pretore di Rieti, è stato investito del procedimento dal collega della sezione distaccata di Poggio Mirteto tenuto conto della natura assistenziale della causa.

Pertanto, l'attuale giudizio ha per oggetto la esistenza o meno del preteso diritto del ricorrente alla somministrazione del farmaco, con attribuzione della spesa al S.S.N., e, non a carico dell'interessato.

Sotto questo profilo, deve escludersi che il pretore di Rieti possa pronunciarsi sul fondamento costituzionale di una disposizione, la cui applicazione, sia pure in via interpretativa, non sia pertinente all'oggetto del procedimento (somministrazione gratuita).

Qualche considerazione va, tuttavia, svolta, per completare il discorso sulla portata e i limiti dell'art. 1, comma 4, decreto-legge n. 536.

In particolare, se fosse consentita l'erogazione di farmaci innovativi, anche nella fase anteriore alla classificazione, con il limite della erogabilità agli aventi diritto a cure gratuite, si dovrebbe convenire che i cittadini, cosiddetti «abbienti», malati di cancro, non possano, in quella fase, curarsi con gli stessi medicinali, benché disposti a sostenere il relativo onere economico. Si profilerebbero, pertanto, questioni di legittimità costituzionale, a vasto raggio, tali da coinvolgere nella discussione principi e diritti fondamentali sanciti dagli artt. 2 e 3 della Costituzione, nonché dall'art. 32 in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Per altro verso, restando sul piano ipotetico, se fosse permessa l'erogazione a pagamento dei farmaci innovativi, nella fase anteriore alla classificazione, si porrebbero questioni non immediatamente di rango costituzionale, ma suscettibili di diventarlo, tra cui quella, relativa al costo, che, il cittadino, bisognoso di cure, deve sostenere per l'acquisto di prodotti farmaceutici, non ancora immessi in commercio, e, tuttavia, verosimilmente idonei ad esplicare effetti terapeutici.

Si può, pertanto, immaginare che nella prospettiva di tanti e tali problemi si sia tentati di fornire una risposta negativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, decreto-legge n. 536, anche con riferimento agli indigenti.

Sbocco comprensibile della vicenda, ma tale, da implicare la sottovalutazione della portata innovativa di detta disposizione, e, delle aspettative di una parte considerevole della società che, privata del bene primario della salute, si affida allo Stato, perché, in mancanza di valide alternative terapeutiche, le sia consentito, con l'esonero dalla spesa, l'uso di farmaci, senza dover attendere i lunghi tempi decisionali dell'apparato burocratico; (tanto più angoscianti ed insostenibili per persone alle quali siano state diagnosticate malattie che pregiudicano la sopravvivenza stessa!).

Concluso il discorso sulla fondatezza della questione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 4, decreto-legge n. 536 convertito, resta da esaminare se la questione sia rilevante ed ammissibile nell'attuale fase del procedimento.

Quanto al primo aspetto, non sembra si possa dubitare che la decisione positiva della Corte sull'incostituzionalità di detto articolo (nella parte in cui non prevede l'erogabilità a carico del S.S.N. di farmaci innovativi, anche nella fase anteriore alla loro classificazione, in favore degli indigenti), consentirebbe di attribuire alla situazione del ricorrente la consistenza di diritto soggettivo ad ottenere la somministrazione gratuita del farmaco (salvo ad acquisire, nel prosieguo, ulteriori elementi sull'asserito stato di disoccupazione).

Quanto all'altro aspetto, si osserva che, la pretesa di ottenere la somministrazione gratuita del farmaco nei confronti della p.a., implica la verifica della giurisdizione del giudice adito, ma si deve convenire che la decisione su questo punto non può essere presa se non dopo la pronuncia della Corte costituzionale in merito all'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 536; dalla quale si potrà desumere se sia configurabile, per i motivi esposti, il diritto soggettivo del malato indigente all'erogazione gratuita di farmaci innovativi durante la sperimentazione ovvero nel corso della procedura per il loro riconoscimento ufficiale.

Sotto questo profilo la sospensione del procedimento, pur potendo sembrare incompatibile con la natura e le finalità del provvedimento d'urgenza richiesto, si giustifica con la pregiudizialità della questione portata al giudizio della Corte.

Inoltre va evidenziato che la Corte costituzionale, sia pure da altro punto di vista, ha deliberato sull'ammissibilità di questioni sollevate in sede di giudizio cautelare, nell'ipotesi in cui non sia stato già emesso il provvedimento richiesto; di modo che il giudice non abbia ancora esaurito «ogni sua potestà in quella sede» (Corte cost. sent. 12 ottobre 1990 n. 444 in Giur. cost., I, 721, 1990; sul punto cfr. anche Cass. sez. lav. 4 giugno 1990 n. 5779 in Mass. di Giurisp. del lavoro, 461, 1990).

Da questa angolazione non è privo di rilievo osservare che la sospensione dell'attuale giudizio avviene essendo ancora aperta la fase delle sommarie informazioni.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifesta infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 4, d.-l. 21 ottobre 1996, n. 536, convertito in legge 23 dicembre 1996 n. 648 in relazione all'art. 32 della Costituzione per le ragioni indicate in motivazione;*

*Ordina la sospensione del presente giudizio fino alla decisione della questione pregiudiziale;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Demanda alla cancelleria di far notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Rieti, il 10 febbraio 1998.

*Il cons. pretore dirigente: PAOLILLO*

N. 205

*Ordinanza emessa l'11 febbraio 1998 dal pretore di Grosseto  
nel procedimento civile vertente tra Dettori Giuseppa Rosalia e il Ministero dell'interno*

**Previdenza e assistenza sociale - Indennità di accompagnamento a favore di invalidi civili - Revoca del beneficio, in caso di accertata insussistenza dei requisiti prescritti, dalla data dell'accertamento stesso nell'ipotesi di rinuncia e dall'anno antecedente l'accertamento con ripetizione dei ratei indebitamente percepiti, nell'ipotesi di mancata rinuncia - Deteriore trattamento degli invalidi civili nelle predette condizioni rispetto a coloro che contestano in giudizio le conclusioni di un accertamento di commissione medica per il conseguimento *ex novo* dell'indennità di accompagnamento - Incidenza sul diritto di difesa per il deterrente economico all'esercizio della tutela giurisdizionale.**

(Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, comma 4).

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

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva, rilevato che la ricorrente Dettori Giuseppa Rosalia ha presentato domanda nei confronti del Ministero dell'interno al fine della corresponsione in via di ripristino dell'assegno di invalidità civile, negata a seguito di accertamento medico-legale eseguito in data 17 febbraio 1994 presso la commissione medica periferica di Grosseto;

che ad essa Dettori Giuseppa Rosalia, già titolare di assegno di invalidità civile, con provvedimento in data 18 aprile 1995 il Ministero del tesoro ha revocato l'assegno mensile con decorrenza dal 17 febbraio 1994;

che, costituitosi in giudizio, il Ministero dell'interno ha proposto domanda riconvenzionale al fine della condanna della Dettori Giuseppa Rosalia alla restituzione della somma di L. 9.614.120, corrispondente a tutti i ratei percepiti a partire dall'anno precedente la data dell'accertamento sanitario avvenuto il 17 febbraio 1994, ed al fine della restituzione di tutte le somme indebitamente percepite dalla data della revoca;

che nel presente procedimento di accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno di invalidità civile è stata acquisita consulenza medico-legale, nella relazione della quale la consulente dott.ssa Emanuela Chiomenti ha concluso che Dettori Giuseppa Rosalia deve essere ritenuta invalida civile nella misura del 50%;

che, a seguito di siffatta conclusione, non soltanto si configura non degna di accoglimento la domanda della ricorrente volta a conseguire l'assegno di invalidità civile, non essendo stata accertata una riduzione della capacità lavorativa in misura superiore ai 2/3 (domanda in via amministrativa presentata in epoca anteriore al 12 marzo 1992), ma si configura meritevole di accoglimento la domanda riconvenzionale proposta dal Ministero dell'interno;

che, come detto, il Ministero del tesoro con il provvedimento in data 18 aprile 1995 ha revocato il provvedimento di concessione dell'assegno mensile in favore di Dettori Giuseppa Rosalia a decorrere dal 17 febbraio 1994 ed ha disposto la ripetizione dei ratei corrisposti nell'anno precedente al 17 febbraio 1994, nonché di quelli corrisposti successivamente fino all'attuazione del decreto medesimo in data 17 febbraio 1994;

che il provvedimento del Ministero del tesoro (Direzione servizi vari e pensioni di guerra) e, per quanto concerne la controversia in oggetto, la domanda del Ministero dell'interno si fondano sul disposto dell'art. 11, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che dispone: «La Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra del Ministero del tesoro procede a verifiche programmate, da effettuare anche senza preavviso, con riferimento privilegiato alle zone a più alta densità di beneficiari di pensioni, assengi e indennità. Nel caso di accertata insussistenza dei requisiti prescritti per il godimento dei benefici e se il beneficiario non rinuncia a goderne dalla data dell'accertamento, sono assoggettati a ripetizione tutti i ratei versati nell'ultimo anno precedente la data stessa ...»;

che nel caso concreto la Dettori Giuseppa Rosalia, invitata a restituire alla prefettura di Grosseto le somme indebitamente percepite per l'importo complessivo di L. 9.614.120, ha comunicato con lettera in data 5 dicembre 1995 di non essersi avvalsa della facoltà di rinuncia *ex art. 11* della legge n. 537 del 1993 e di non volere restituire alcunché;

che la cennata disposizione dell'art. 11, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 appare fortemente sospetta di illegittimità costituzionale, perché prevede quale conseguenza, per il caso di infruttuoso esperimento di azione giudiziaria, l'onere di restituire i ratei percepiti nell'ultimo anno precedente la data dell'accertamento, così sottoponendo colui che contesti le conclusioni della commissione, che ha proceduto all'accertamento dell'insussistenza delle condizioni che consentono il riconoscimento di pensioni, assegni ed indennità, e non effettui rinuncia al godimento dalla data dell'accertamento, all'alea, per l'ipotesi di insuccesso dell'azione giudiziaria, della sottoposizione alla ripetizione dei ratei percepiti nell'anno precedente l'accertamento medesimo;

che la previsione della detta ripetizione è configurabile come una sorta di penale, che integra un limite per la libera scelta dell'interessato, ed è tale da essere configurata come lesiva dell'art. 24, primo comma, della Costituzione, secondo il quale «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi», nonché dell'art. 3 della Costituzione, secondo il quale «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione ... di condizioni personali»;

che a questo ultimo proposito potrebbe configurarsi disparità di trattamento tra la situazione di colui che, trovandosi nella situazione descritta, sia sottoposto all'onere di ripetizione, e quella di colui che si trovi nella condizione di contestare le conclusioni di un accertamento di commissione medica al fine di conseguire una provvidenza di carattere assistenziale senza, però, essere sottoposto all'alea della ripetizione in quanto richiedente *ex novo* la provvidenza;

che è ragionevole ipotizzare anche contrasto relativamente all'art. 113 della Costituzione, il quale statuisce: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti ...»;

che il sospetto di contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione non appare manifestamente infondato ed è rilevante nel presente giudizio, atteso che, per il caso di accoglimento della domanda riconvenzionale, la Dettori Giuseppa Rosalia dovrebbe essere condannata a restituire i ratei dell'ultimo anno precedente l'accertamento;

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, nella parte nella quale dispone che nel caso di accertata insussistenza dei requisiti prescritti per i benefici, costituiti da pensioni, assegni ed indennità, e se il beneficiario non rinuncia a godere dei benefici medesimi dalla data dell'accertamento, sono assoggettati a ripetizione tutti i ratei versati nell'ultimo anno precedente la data dell'accertamento, così ponendo un forte limite (eventuale sottoposizione alla ripetizione) al diritto di agire in giudizio a tutela di un proprio diritto, e dando luogo a disparità di trattamento tra cittadini sottoposti a ripetizione e cittadini non sottoposti a ripetizione;*

*Sospende il giudizio e dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere.*

Grosseto, addì 11 febbraio 1998

*Il pretore:* BOCELLI

N. 206

*Ordinanza emessa il 5 febbraio 1998 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Sondrio nel procedimento penale a carico di Clementi Luciana*

**Reati contro la pubblica amministrazione - Abuso di ufficio - Disciplina previgente - Asserita indeterminazione della fattispecie incriminatrice violazione del principio di legalità - Lesione del diritto di difesa.**

(C.P., art. 323).

(Cost., artt. 24, secondo comma, e 25, secondo comma).

#### IL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Ha pronunciato la seguente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale (art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87), nel processo n. 10/1997 rg gip nei confronti di: Clementi Luciana, nata a Teglio (Sondrio), il 24 gennaio 1945, ivi residente, via Roma, 62/A, difesa di fiducia dall'avv. Gabriele Bolognini di Sondrio, domiciliatario; imputata «del delitto p. e p. dall'art. 323, comma 1 e 2, c.p., per avere, quale sindaco del comune di Teglio, rilasciato in data 10 giugno 1993 a Pusterla Maria Gina concessione edilizia per la costruzione di un complesso produttivo agricolo, mentre in effetti trattavasi di una villa residenziale, come poteva desumersi dagli stessi progetti presentati e per di più senza verificare se la Pusterla fosse iscritta nell'albo degli imprenditori agricoli e senza esigere l'atto di impegno al mantenimento della destinazione agricola e la sua trascrizione sui registri della proprietà immobiliare e per avere rilasciato la medesima concessione edilizia sulla base di una variazione di progetto (spostamento del sedime del fabbricato di circa m 25) presentato il giorno precedente (9 giugno 1993) a quello del rilascio (10 giugno 1993) e non sottoposto all'esame della commissione edilizia, né al parere del tecnico comunale, ed in violazione della distanza di rispetto (metri 200) dell'area di espansione residenziale prescritta dalle norme tecniche di attuazione del P.R.G., adottato il 24 dicembre 1993 e cioè successivamente alla data del parere della commissione edilizia sul progetto originario, ma prima della presentazione della variazione di progetto e del rilascio della concessione edilizia stessa e nonostante l'espresso riferimento alla efficacia immediata delle norme in salvaguardia e in particolare senza osservanza della predetta distanza di rispetto dall'area di espansione residenziale, il tutto al fine di procurare alla Pusterla un ingiusto vantaggio patrimoniale. In Teglio il 10 giugno 1993».

Decidendo sulla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 323 c.p. in relazione all'art. 25, comma secondo, e 24, comma secondo, della Costituzione sollevata dalla difesa dell'imputato nel corso della udienza preliminare del 5 febbraio 1998;

Sentito il p.m.;

#### O S S E R V A

1. — Premessa.

In sede di udienza preliminare il giudice ha il potere/dovere di pronunciare sentenza di non doversi procedere o di non luogo a procedere nel caso in cui «il fatto non è previsto dalla legge come reato» (vedi artt. 129 e 425 c.p.p.).

Primo compito del giudice è pertanto quello di verificare se, in seguito alla modifica normativa dell'art. 323 c.p. apportata con legge 16 luglio 1997, n. 234, ricorrano i presupposti per pronunciare sentenza di proscioglimento (n.d.p. o n.l.p.) perché il fatto non è (più) previsto dalla legge come reato.

Ove tale riscontro dia esito positivo (ossia si ritenga la non riconducibilità della condotta contestata nel pre-cetto dell'attuale art. 323 c.p.), il giudice deve prosciogliere l'imputato in base all'art. 2, comma secondo, c.p., trattandosi di fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato. In tale ipotesi una questione di legittimità costituzionale dell'art. 323, vecchio testo, c.p. sarebbe, di tutta evidenza, non rilevante ai sensi dell'art. 23, comma secondo, legge n. 87/1953.

Qualora invece la condotta ascritta all'imputato sia astrattamente sussumibile nella nuova fattispecie incriminatrice, la norma di cui all'art. 323 antecedente troverebbe necessaria applicazione in virtù dei principi di cui all'art. 2, commi 1 e 3, c.p., dovendo il giudice verificare se la condotta *de qua* rientri anche nella precedente fattispecie incriminatrice, in vigore al momento della commissione del fatto.

In tal caso la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 323 antecedente si pone come presupposto indispensabile per la definizione del giudizio, dal momento che, se quella fattispecie normativa dovesse essere dichiarata costituzionalmente illegittima (con conseguente espunzione dall'ordinamento giuridico), il giudice altro non potrebbe fare che rendere sentenza di proscioglimento, perché il fatto non è (*rectius*: non era) previsto dalla legge come reato, in ossequio al principio di irretroattività della legge penale.

In sostanza, qualora il fatto contestato, commesso nella vigenza dell'art. 323, vecchio testo, c.p., sia astrattamente sussumibile anche nella fattispecie dell'art. 323, nuovo testo, c.p., la questione della legittimità costituzionale della prima norma è certamente rilevante, laddove, in caso contrario, il giudizio può essere definito senza ricorrere all'intervento della Corte costituzionale.

## 2. — Quanto alla rilevanza.

Fatta questa premessa si deve quindi procedere alla verifica in astratto della riconducibilità del fatto contestato all'imputata Clementi Luciana nella fattispecie normativa del nuovo art. 323 c.p., al fine di accertare se tutti gli elementi costitutivi dell'illecito penale come individuato nella vigente norma «siano stati ritualmente descritti nell'imputazione o altrimenti contestati all'imputato» (così Cass. 25 gennaio 1993, n. 553), o comunque se già dalla stessa formulazione del capo d'imputazione si evinca l'insussistenza di almeno un elemento costitutivo del nuovo reato in oggetto.

Si ritiene che, nel caso di specie, non sussistano i presupposti per l'emanazione di una sentenza di n.d.p. o di n.l.p., poiché dall'esame del capo d'imputazione risulta che nello stesso sono state contestate all'imputata condotte di abuso astrattamente sussumibili nel nuovo testo dell'art. 323 c.p., essendo, la condotta descritta, avvenuta nell'esercizio delle funzioni di sindaco e non potendosi escludere che l'abuso come contestato sia consistito anche in violazione di legge o di regolamento.

Essendosi, poi, il reato contestato, consumato il 10 giugno 1993, non sussistono neppure i presupposti per dichiarare la sopravvenuta prescrizione del reato.

Risulta pertanto rilevante la questione di legittimità costituzionale in oggetto.

## 3. — Quanto alla non manifesta infondatezza.

Si ritiene al riguardo che il principio di tassatività cui, a norma dell'art. 25, comma secondo, della Costituzione, devono conformarsi le norme incriminatrici penali, esprima l'esigenza di evitare la genericità e l'indeterminatezza della fattispecie astratta, in modo che non soltanto sia assicurata al giudice la possibilità di individuare, a mezzo degli usuali metodi ermeneutici, la condotta penalmente rilevante, ma anche per consentire ai consociati di conoscere preventivamente ciò che è reato da ciò che non lo è.

Ciò posto, l'interpretazione corrente della norma di cui all'art. 323 testo precedente ricomprende nella condotta dell'abuso «ogni violazione del parametro di doverosità come risulta dalle regole normative improntate ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione» (così Cass. n. 9730/1992), e «qualsivoglia comportamento del pubblico ufficiale esplicito in una illecita deviazione dai fini istituzionali della pubblica amministrazione» (così Cass. n. 5340/1993), nonché gli atti viziati da eccesso di potere.

La suddetta interpretazione, che costituisce diritto vivente, non consente di escludere dubbi sull'indeterminatezza della fattispecie penale di cui trattasi, stante la aleatorietà di figure quali «parametro di doverosità» ai «fini istituzionali» e l'assenza di una definizione normativa della figura dell'eccesso di potere, i cui contenuti sono stati individuati soltanto *ex post* dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa ed è figura il cui contenuto è in costante evoluzione e cambiamento.

Si ritiene inoltre che la incertezza della norma di cui all'art. 323 non permetta un efficace esercizio del diritto di difesa, costituzionalmente garantito (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Pertanto non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come sopra sollevata.

P. Q. M.

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infodata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 323 formulazione antecedente del codice penale, in relazione agli artt. 24, secondo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione;*

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

*Dispone che questa ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al pubblico ministero in sede, all'imputata ed al suo difensore ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Sondrio, addì 5 febbraio 1998

*Il giudice per le indagini preliminari: DE ROSA*

98C0323

N. 207

*Ordinanza emessa il 21 gennaio 1998 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Biella Sergio ed altro*

**Processo penale - Procedimento per decreto - Richiesta di emissione di decreto penale di condanna da parte del pubblico ministero - Presupposti - Interrogatorio dell'indagato o notifica dell'invito a presentarsi per rendere interrogatorio - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in ipotesi analoghe - Lesione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 459).

(Cost., artt. 3 e 24).

#### IL GIUDICE DELLE INDAGINI PRELIMINARI

Visti gli atti del procedimento sopra rubricato nei confronti di Biella Sergio, nato a Agrate Brianza il 9 novembre 1945 e Massini Enzo, nato a Milano il 27 settembre 1962, per il reato di cui all'art. 3.2, legge n. 516/1982, art. 8, legge n. 4/1929 e art. 110 c.p.;

#### O S S E R V A

Il p.m., con richiesta presentata al giudice delle indagini preliminari in data 15 gennaio 1998, richiedeva l'emissione del decreto penale di condanna nei confronti dei succitati imputati in relazione al reato di omessa annotazione nell'apposito registro di numerosi stampati per la compilazione di ricevute fiscali.

La richiesta si fondava esclusivamente sugli esiti della verifica fiscale compiuta dalla Guardia di finanza di Milano, trasfusi nell'informativa di reato del 9 dicembre 1997, nonché sulla documentazione acquisita in copia nel corso della medesima verifica.

Nel corso delle indagini preliminari il p.m. non procedeva all'interrogatorio degli imputati, né notificava ai medesimi alcun invito a presentarsi a ciò finalizzato.

L'interrogatorio dell'imputato effettivamente non rientra tra i requisiti legittimanti l'emissione del decreto penale di condanna, come individuati dagli artt. 459 e ss. c.p.p. e pertanto la richiesta del p.m. deve ritenersi formalmente accoglibile, qualora il giudice la dovesse ritenere fondata nel merito.

Deve, per altro verso, evidenziarsi che la mancata previsione dell'obbligo di procedere all'interrogatorio dell'imputato prima dell'esercizio dell'azione penale, attraverso la presentazione della richiesta di emissione del decreto penale di condanna, suscita non poche perplessità circa la compatibilità dell'art. 459 c.p.p. con i principi sanciti dagli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Infatti, attraverso la legge 16 luglio 1997, n. 234 si è operata una significativa modifica dell'ordinamento processuale, introducendo — sotto la sanzione della nullità della relativa richiesta — l'obbligo per il p.m. di procedere all'interrogatorio dell'indagato (o quantomeno alla notifica allo stesso dell'invito a presentarsi per renderlo), prima di richiedere al g.i.p. il suo rinvio a giudizio, con ciò assimilando il procedimento ordinario a quello speciale contemplato dagli artt. 453 e ss. c.p.p., che già prevedeva tale adempimento come presupposto di legittimità del decreto di giudizio immediato emesso dal g.i.p. su richiesta del p.m. (salvo il caso, invece, del giudizio immediato richiesto dall'imputato *ex art. 419.5 c.p.p.*, ipotesi che peraltro presuppone la notifica della richiesta di rinvio a giudizio, a sua volta preceduta, ora, quantomeno dall'invito a presentarsi notificato all'indagato); in seguito alla novella legislativa l'assetto dell'ordinamento, che originariamente prevedeva l'obbligo di interrogatorio come eccezione, è mutato radicalmente, registrandosi la chiara intenzione del legislatore di impedire l'esercizio dell'azione penale *inaudita altera parte*, nel tentativo di dare più concreta attuazione al diritto di difesa costituzionalmente garantito; non può a questo punto non evidenziarsi come la mancata previsione di analogo obbligo anche nel caso del decreto penale di condanna contrasti con il principio di eguaglianza del cittadino davanti alla legge e con il diritto alla difesa del medesimo, tanto più se si pensa come tale provvedimento presenta contenuto ben più intenso del decreto di giudizio immediato o di quello che dispone il giudizio, atteso che attraverso il medesimo viene irrogata una pena; irrazionalità e illegittimità della scelta legislativa appare tanto più evidente, poi, laddove si noti come per il medesimo reato la scelta di optare per il rito ordinario o quello immediato, garantiti, ovvero per quello per decreto, non garantito, sia rimessa — in costanza dei presupposti di legge per l'adozione dei provvedimenti speciali — esclusivamente alla discrezionalità del p.m. che potrà dunque legittimamente ottenere addirittura la condanna dell'imputato, aggirando l'obbligo di contestargli preventivamente le accuse e di acquisirne eventualmente le difese, a nulla rilevando che la stabilità del decreto dipenda esclusivamente dalla mancata opposizione dell'interessato (annotandosi tra l'altro come l'opposizione senza opzioni speciali ingenera l'obbligo dell'emissione di un decreto di giudizio immediato, che — unico caso oramai — non sarà preceduto dall'interrogatorio dell'imputato, atteso quanto sopra osservato in relazione a quello emesso ai sensi dell'art. 419 c.p.p.), stante che comunque la decisione del giudice sulla richiesta di emissione del decreto sopravverrà senza che quest'ultimo sia stato in grado di valutare le obiezioni dell'imputato all'accusa (d'altra parte non può non tenersi conto del fatto che spesso i ristretti termini per l'opposizione garantiscono esclusivamente una conoscenza formale, ma non sostanziale del decreto di condanna).

Deve pertanto ritenersi, oltre alla evidente rilevanza della questione nel presente procedimento, la non manifesta infondatezza della stessa, profilandosi la violazione dei succitati principi costituzionali per i motivi suesposti.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ad iniziativa d'ufficio, dichiara non manifestata infondata la questione di costituzionalità dell'art. 459 c.p.p., nella parte in cui non contempla tra i presupposti della richiesta di decreto penale di condanna l'interrogatorio dell'indagato o la notifica al medesimo dell'invito a presentarsi per renderlo;*

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

*Dispone che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*Dispone la notifica del presente provvedimento alle parti.*

Milano, addì 21 gennaio 1998

*Il giudice delle indagini preliminari: PISTORELLI*

N. 208

*Ordinanza emessa il 18 novembre 1997 dalla commissione tributaria regionale di Roma sul ricorso proposto da Laurenti Renata contro l'ufficio del registro di Roma*

**Imposta sull'incremento di valore degli immobili (I.N.V.IM.) - Prevista esenzione per gli immobili trasferiti per causa di morte, il cui valore complessivo, agli effetti dell'imposta sul valore globale dell'asse ereditario netto, non sia superiore a lire 250 milioni - Mancato riconoscimento di esenzione nel caso in cui il prelievo fiscale provochi la riduzione del valore trasferito sotto il predetto limite di lire 250 milioni - Irragionevolezza - Lesione del principio della capacità contributiva.**

[D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 25, primo comma, lett. e)].

(Cost., artt. 3 e 53).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza, sull'appello r.g. appelli n. 665/1997 depositato il 20 marzo 1997, avverso la sentenza n. 325/42/1996 emessa dalla commissione tributaria provinciale di Roma, da Laurenti Renata difesa dall'avv. Costantini Alberto, con studio in Roma, via Faà Di Bruno, 10, controparti: ufficio registro di Roma successioni e giudiziari.

Atti impugnati: avviso di liquid. n. vol. 14601-registro.

PREMESSO IN FATTO

Con atto 21 marzo 1996 Laurenti Renata proponeva ricorso avverso l'avviso di liquidazione emesso dall'ufficio del registro di Roma successioni a seguito della denuncia relativa alla successione di Laurenti Giorgina.

La ricorrente deduceva l'illegittimità della pretesa fiscale assumendo che anche per l'Invim, come per l'imposta di successione, il tributo avrebbe dovuto essere applicato considerandosi esente il valore fino a L. 250.000.000 e assoggettandosi ad imposta solo la quota eccedente tale limite.

La stessa ricorrente in via subordinata chiedeva che, qualora fosse stata condivisa l'interpretazione dell'art. 25, primo comma, lett. e) del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643 nel senso sostenuto dall'ufficio del non riconoscimento di tale limite di esenzione per immobili aventi valore superiore a L. 250.000.000, fosse sollevata questione di illegittimità costituzionale di tale norma per contrasto con l'art. 3 e l'art. 53 della Costituzione.

All'esito la commissione di primo grado con decisione 22 novembre 1996-4 marzo 1997, rilevata l'infondatezza della richiesta di remissione degli atti alla Corte costituzionale, respingeva il ricorso.

Tale decisione veniva impugnata con appello depositato il 30 marzo 1997 da Laurenti Renata sulla base di motivi, con i quali venivano ribadite le doglianze già sollevate in primo grado, contestati dall'ufficio del registro di Roma con controdeduzioni depositate il 22 maggio 1997.

La vertenza è venuta in decisione il 18 novembre 1997.

O S S E R V A

I profili di illegittimità costituzionale, sollevati in primo grado e non ravvisati dai primi giudici, non appaiono manifestamente infondati, atteso che riconoscendosi non operante la soglia di esenzione di L. 250.000.000 per la fattispecie in esame si viene a creare una situazione di disparità di trattamento, come del resto la stessa commissione di primo grado ha evidenziato parlando di effetto perverso evitabile soltanto con una clausola di salvaguardia in senso correttivo e realizzabile attraverso la preclusione di quel prelievo che cagioni la riduzione del valore trasferito sotto l'anzidetto limite.

Orbene la disciplina normativa, risultante dal richiamato art. 25, primo comma, lett. e) del decreto del Presidente della Repubblica n. 643 del 1972, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto non risponde

a criteri di ragionevolezza, cui si deve ispirare il legislatore, e con l'art. 53 della stessa Costituzione, poiché attraverso l'effetto distorsivo, in precedenza illustrato, si viene a incidere in maniera sproporzionata sulla capacità contributiva del soggetto colpito dall'imposta.

Sotto quest'ultimo profilo si ricorda come la Corte costituzionale (in particolare sentenza n. 201/1975 e sentenza n. 62/1977) ha precisato che il principio della capacità contributiva sul piano garantistico-costituzionale deve essere inteso come espressione dell'esigenza che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in indici concretamente rilevatori di capacità contributiva.

Nel caso di specie proprio in ragione del disconoscimento della soglia minima di esenzione viene a spezzarsi il collegamento tra capacità contributiva, intesa come idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, e prelievo.

Le questioni sollevate sono rilevanti, in quanto un'eventuale declaratoria di illegittimità inciderebbe sulla fattispecie oggetto del giudizio.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, primo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643 in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione;*

*Sospende il presente giudizio;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, la notificazione, a cura della segreteria, della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, addì 18 novembre 1997.

*Il presidente: TOMEI*

98C0325

N. 209

*Ordinanza emessa il 9 luglio 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 12 marzo 1998) dal tribunale amministrativo regionale dell'Umbria sul ricorso proposto dalla Belvedere S.r.l. contro il Ministero dell'interno ed altri*

**Servizi antincendi - Servizi di vigilanza a pagamento - Obbligatorio affidamento, per i locali di pubblico spettacolo, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco - Incidenza sui principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della p.a. - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 90/1994 e 97/1996 di non fondatezza di questioni analoghe non condivise dal giudice rimettente.**

[Legge 26 luglio 1965, n. 966, art. 2, lett. B)].

(Cost., art. 41 e 97).

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 174/1997 proposto dalla Belvedere S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Mario Rampini, con lui elettivamente domiciliata, in Perugia, viale Indipendenza n. 49; contro il Ministero dell'interno, in personale del Ministro *pro-tempore*, la prefettura di Perugia in persona del prefetto *pro-tempore*, la Commissione provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria per legge nella sua sede, in Perugia, via degli Uffici n. 14, e il Comando provinciale dei vigili del fuoco di Perugia, in persona del suo comandante *pro-tempore*, non costituito in giudizio; per l'annullamento del verbale della Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo del 23 ottobre 1996, del precedente verbale datato 22 ottobre 1996 e delle direttive ministeriali richiamate;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udita, alla pubblica udienza del 9 luglio 1997, la relazione del cons. A. Migliozi e uditi, altresì, l'avv. Ram-pini, per la società ricorrente e l'avvocato dello Stato Morici, per la pubblica amministrazione;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

#### F A T T O

La società Belvedere S.r.l. gestisce da qualche anno la discoteca «Formula uno» sita in comune di Città di Castello. Riferisce di avere da tempo adeguato le sale del suddetto locale, destinate a discoteca e a ballo liscio, alle prescrizioni normative emanate in tema di prevenzione incendi, impiegando una serie di accorgimenti tecnici che avrebbero fortemente limitato il rischio e la propagazione degli incendi, inoltre utilizzerebbe regolarmente squadre di operatori idonei, formate da dipendenti o soci in numero non inferiore a tre, al fine di attendere alla vigilanza antincendio all'interno del locale.

Il Ministero dell'interno con decreto n. 261 del 22 febbraio 1996, emanato ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.-l. 28 agosto 1995, n. 361, ha adottato il regolamento recante norme sui servizi di vigilanza antincendio da parte dei vigili del fuoco sui luoghi di spettacolo e di trattenimento.

Avverso il citato regolamento la società Belvedere ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

In esecuzione del citato regolamento la Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo nella seduta del 23 ottobre 1996 ha stabilito che nella discoteca Formula Uno con capienza di 2675 persone, la vigilanza antincendio deve essere effettuata da tre unità dei vigili del fuoco.

Col ricorso all'esame la Belvedere S.r.l. ha impugnato tale provvedimento, deducendone la illegittimità per i seguenti motivi:

1) violazione e/o errata e/o falsa applicazione della legge 25 luglio 1965, n. 966, del d.P.R. 29 luglio 1982 n. 577, dell'art. 4 del d.-l. 28 agosto 1995, n. 361, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 1995, n. 437.

Violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione — Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, illogicità ed ingiustizia manifesta.

Il decreto ministeriale e la delibera della Commissione di vigilanza nel prevedere l'obbligo degli esercenti pubblico spettacolo di richiedere ai vigili del fuoco, a titolo oneroso, il servizio di vigilanza sono illegittimi vuoi perché esorbitano dai poteri conferiti dalla legge all'Autorità amministrativa statale vuoi perché finiscono col recare prestazioni patrimoniali autoritativamente imposti, incidenti, come tali, su poteri costituzionalmente garantiti;

2) violazione di legge e specificatamente della legge 26 luglio 1965, n. 966 e del d.-l. 28 agosto 1995, n. 361 — Eccesso di potere per arbitrarietà, illogicità manifesta e difetto assoluto dei presupposti: il regolamento adottato dal Ministero nel prevedere l'obbligo di garantire il servizio di vigilanza unicamente mediante l'utilizzazione onerosa del personale del Corpo dei VV.FF. esclude la possibilità di soluzioni alternative precludendo così alla Commissione di vigilanza di decidere l'utilizzo di altre misure di sicurezza alternative a quella inderogabilmente stabilita dal regolamento stesso;

3) eccesso di potere per sviamento di potere, illogicità manifesta e contraddittorietà — Violazione degli artt. 97 e 36 della Costituzione nonché violazione dei principi generali e della normativa dettata in tema di orario di lavoro, in particolare, degli artt. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 13/1986 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 269/1987. Attraverso l'impugnato regolamento l'Amministrazione ha inteso, in realtà, perseguire una finalità estranea a quella della tutela dell'incolumità pubblica nei locali, volendosi invero, ricercare i proventi necessari ad alimentare un fondo per il personale dei VV.FF. Inoltre, con l'imposizione del servizio in questione vengono stabilite prestazioni lavorative aggiuntive e tanto incide in modo sostanziale sull'istituto dell'orario di lavoro, con conseguente elusione della normativa che disciplina la durata di tale orario;

4) violazione dell'art. 2 lett. p) della legge n. 966/1965 e dell'art. 4, comma 3, del d.-l. 28 agosto 1995 n. 361, convertito nella legge 27 ottobre 1995, n. 437 — incompetenza, eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità ed ingiustizia manifesta: la determinazione circa l'entità dei servizi è stata demandata alla competenza esclusiva della Commissione provinciale di Vigilanza sicché il Ministro nell'emanare il Regolamento avrebbe dovuto omettere qualsiasi prescrizione in ordine alla consistenza del servizio di che trattasi. Al contrario, con l'impugnato Regolamento, il Ministero dell'interno ha stabilito tassativamente le unità minime di vigili del fuoco per ciascun tipo di locale e tanto in violazione della surrichiamata normativa;

5) violazione dell'art. 4 comma 2 del decreto ministeriale n. 261 del 22 febbraio 1996 nonché eccesso di potere per arbitrarietà, erroneità dei presupposti, difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, illogicità e ingiustizia manifesta sull'assunto che nella specie mancherebbe la proposta del Comandante provinciale dei vigili del fuoco prevista dalla normativa regolamentare;

6) violazione dell'art. 5 del regolamento — eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà, omessa valutazione di rilevanti presupposti, difetto assoluto dei motivi, arbitrarietà posto che nella specie non v'è stata una preventiva valutazione della Commissione provinciale di vigilanza in ordine alle caratteristiche del locale, alla peculiarità delle manifestazioni che in esso si svolgono, al livello di rischio ipotizzabile nonché ai sistemi di protezione attiva e passiva;

7) violazione dell'art. 5 del decreto ministeriale n. 261/1996 e dell'art. 3 della legge n. 241/1990 nonché eccesso di potere per arbitrarietà, erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, illogicità e ingiustizia manifesta dal momento che le caratteristiche e le peculiarità della discoteca sono state del tutto ignorate dalla Commissione;

8) violazione dell'art. 141 del Regolamento di pubblica sicurezza e della circolare n. 16 del 15 dicembre 1951: nell'impugnato verbale della Commissione di vigilanza non risulta la prescritta presenza del sindaco.

Si è costituito in giudizio l'intimato Ministero dell'interno che ha in via preliminare eccepito l'inammissibilità del ricorso, contestando nel merito la fondatezza dei motivi di gravame di cui ha chiesto la reiezione.

All'odierna udienza pubblica il ricorso è passato in decisione.

## D I R I T T O

Va, in primo luogo esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa dell'Amministrazione resistente.

Essa è infondata.

Oggetto precipuo del gravame all'esame è il verbale della Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo del 23 ottobre 1996 nel quale viene definita la consistenza delle unità da adibire al servizio di vigilanza antincendi presso la discoteca «Formula Uno» e in relazione a tale atto vengono dedotti oltre che censure di illegittimità derivata, specifici, autonomi vizi di legittimità del tutto indipendenti da quelli formulati avverso il d.m. 22 febbraio 1996 n. 261 già impugnato con ricorso straordinario al Capo dello Stato e tanto non può non rendere ammissibile il ricorso n. 174/1997.

Passando all'esame del merito del ricorso, occorre individuare con precisione il concreto oggetto della controversia introdotta con l'atto all'esame, ancorandolo al fatto che parte ricorrente, titolare di una licenza per trattamenti danzanti in locali con capienza superiore a 1500 persone, contesta la legittimità di disposizioni amministrative che impongono alle aziende private di utilizzare il servizio di vigilanza antincendio fornito, dietro relativo compenso, da personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Quelli che seguono sono, in particolare, i contorni normativi della questione qui sollevata.

La legge 26 luglio 1965 n. 966, dal titolo «Disciplina delle tariffe, delle modalità di pagamento e dei compensi al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per i servizi a pagamento» all'art. 1 stabilisce che: «i servizi di soccorso tecnico, quando non vi sia pericolo imminente di danno a persone ed a cose e le visite e i servizi di vigilanza, ai fini della prevenzione incendi resi dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco ... sono effettuati a pagamento, in conformità delle disposizioni della presente legge».

Al successivo art. 2 poi prevede che «gli enti ed i privati sono tenuti a richiedere: ... *b*) i servizi di vigilanza a locali di pubblico spettacolo, da effettuarsi nei limiti ed in conformità delle prescrizioni stabilite dalle Commissioni permanenti provinciali previste dall'art. 141 del regolamento di pubblica sicurezza 6 maggio 1940 n. 635».

Successivamente il Ministero dell'interno con decreto 22 febbraio 1996 n. 261 ha adottato il «Regolamento recante norme sui servizi di vigilanza antincendio da parte dei vigili del fuoco sui luoghi di spettacolo e trattenimento».

L'art. 2 di detto decreto ministeriale reca al comma 1 la definizione di vigilanza antincendio stabilendo che per essa si intende «il servizio di presidio fisico da epletarsi nelle attività in cui fattori comportamentali o sequenze di eventi incontrollabili possono assumere rilevanza tale da determinare condizioni di rischio non preventivabili e quindi non affrontabili solo con misure tecniche di prevenzione». Al comma 2 detto articolo precisa pure che «il servizio di cui al comma precedente, è finalizzato al completamento delle misure di sicurezza, peculiari dell'attività di prevenzione incendi, a prevenire situazioni di rischio e ad assicurare l'immediato intervento con persone e mezzi tecnici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel caso si verifichi l'evento dannoso».

L'art. 3 del citato decreto fissa inoltre il campo di applicazione di tali disposizioni stabilendo (comma 1) che ... «i servizi di vigilanza antincendi che, a termini dell'art. 2 della legge 26 luglio 1965 n. 966, debbono essere obbligatoriamente richiesti da enti e privati, sono resi nei locali in cui si svolgono attività di pubblico spettacolo e trattenimento così come individuati al successivo art. 4 ... ».

Quest'ultimo, invero, stabilisce al punto 1 che «i servizi di vigilanza nei locali di pubblico spettacolo e trattenimento, a termini dell'art. 2, comma primo, lett. *b*) della legge 26 luglio 1965 n. 966 sono resi a pagamento dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco in esecuzione delle apposite deliberazioni delle commissioni provinciali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo ... ». Al successivo punto 3 poi precisa inequivocabilmente che «il servizio di vigilanza deve essere obbligatoriamente chiesto da parte dei titolari delle seguenti attività di pubblico spettacolo e trattenimento; ... *g*) locali ove si svolgano trattenimenti danzanti con capienza superiore a 1.500 persone».

Agli articoli successivi (5, 7 e 8) sono poi disciplinati rispettivamente l'entità del servizio, le modalità di svolgimento dello stesso e gli adempimenti di enti e privati.

Dal quadro normativo testè illustrato deriva un procedimento dell'azione amministrativa per così dire a «cascata»: *a*) la legge (la n. 966/1995) fissa in generale l'obbligo per i privati di richiedere il servizio a pagamento della vigilanza antincendio; *b*) la normativa regolamentare di cui al citato decreto ministeriale n. 261/1996, in attuazione della disciplina legislativa, dà forma e contenuto all'obbligo fissato dal legislatore stabilendo in particolare le modalità di svolgimento del servizio, il suo campo di applicazione e quant'altro necessario per definire il servizio in parola e l'obbligo a questo connessa; *c*) infine, la Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, in ulteriore esecuzione della normativa di rango primario e secondario testè riportata, cura di definire l'entità del servizio, assegnando le unità da assegnare presso i singoli locali.

Ora un giudizio volto a stabilire la legittimità o meno degli atti impugnati (il decreto ministeriale n. 261/1996 e il verbale della Commissione di vigilanza sui pubblici spettacoli del 23 ottobre 1996) involge necessariamente una valutazione della legittimità della norma di rango legislativo agli stessi sottesa [l'art. 2, lett. *b*) della legge 26 luglio 1965 n. 966] e si che il Collegio ritiene al riguardo di nutrire qualche dubbio in ordine alla conformità costituzionale di una norma di siffatto genere.

Ritiene allora questo Tribunale che soltanto in presenza di una declaratoria di incostituzionalità del citato art. 2 della legge n. 966/1965 si possa procedere ad una conseguenziale dichiarazione di illegittimità degli atti impugnati, stante, allo stato la perdurante vigenza nell'ordinamento di una norma i cui effetti non potrebbero essere superati da una sentenza di annullamento delle determinazioni amministrative vuoi di tipo regolamentare vuoi di specifico dettaglio assunte dall'Amministrazione che nella citata disposizione di legge trovano sostegno e legittimità.

Ciò posto, il Collegio ritiene di sollevare d'ufficio questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, lett. *b*), della legge n. 966 del 26 luglio 1965 per contrasto con numerosi parametri costituzionali e per eccesso di potere legislativo.

Tale questione oltreché rilevante (come sopra evidenziato) appare non manifestamente infondata per le ragioni che qui di seguito si vanno ad illustrare.

Il Collegio non ignora le sentenze della Corte costituzionale del 7-15 marzo 1994 n. 90 e del 25 marzo-30 aprile 1996 con le quali è stata affermata la legittimità costituzionale del regime di «monopolio» sotto il quale in sostanza il Corpo nazionale dei vigili del fuoco esercita il servizio di vigilanza in questione, ma in questa sede i dubbi di costituzionalità dell'art. 2 citato vengono in rilievo sotto altri, diversi profili.

Indubbiamente il servizio di vigilanza di che trattasi nell'ambito delle misure di prevenzione degli incendi ha una sua precipua rilevante importanza volto com'è ad assicurare la sicurezza e la salvaguardia delle persone e ad evitare eventi dannosi all'ambiente, ai beni e alle cose in generale, pur tuttavia la concreta fruibilità di tale servizio come configurata dal legislatore pare confliggere con i principi costituzionali sanciti dagli artt. 41 e 97 della legge fondamentale dello Stato.

L'art. 2, lett. b), impone per i locali di pubblico servizio l'obbligo di richiedere il servizio di che trattasi il cui espletamento avviene però dietro relativo compenso (secondo le tariffe previste dalla normativa regolamentare sicché il titolare di una licenza per trattenimenti danzanti (come la ricorrente) è costretto nella gestione dell'attività economica per cui viene autorizzato a far fronte ad onere alquanto dispendioso.

Ciò non può non incidere negativamente sul principio di libertà di iniziativa economica pure riconosciuto dall'art. 41 della Costituzione all'imprenditore già gravato in ordine all'esercizio dell'attività commerciale in questione da altri oneri finanziari, quali le tasse di concessione governativa, quelle comunali e i diritti SIAE.

L'applicazione della norma *de qua* che pure è diretta ad assicurare obiettivi di pubblico interesse comporta un non irrilevante sacrificio delle posizioni giuridiche soggettive dei privati obliterando, in tal modo, di ponderare gli interessi di chi è impegnato ad esercitare l'attività economica per cui è causa.

La disposizione legislativa in parola sembra altresì ledere il principio di ragionevolezza organizzativa (art. 97 della Costituzione) il quale impone di assicurare la economicità e la speditezza dell'azione amministrativa, nonché il contemperamento di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento amministrativo.

Invero, si vuole qui far rilevare come il servizio di vigilanza antincendio possa essere diversamente configurato senza necessariamente incidere sulla situazione finanziaria del privato imprenditore.

In altri termini non è irragionevole ipotizzare che ad espletare un servizio del genere possano essere chiamati dei soggetti non appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco, a ciò preposti dal privato imprenditore e dotati di particolare perizia per lo svolgimento di una siffatta attività: in particolare, poi, l'idoneità delle persone addette a tale servizio potrà essere oggetto di controlli, anche a mezzo ispezioni da parte dei competenti organi del Corpo dei vigili del fuoco cui istituzionalmente è demandato il servizio di prevenzione incendi.

Sotto altro profilo, si rileva la irragionevolezza di una siffatta norma ove si consideri che i compiti istituzionalmente conferiti ai vigili del fuoco in materia di sicurezza della vita umana e incolumità delle persone e tutela delle cose sono molteplici, sicché l'impiego di unità operative in un servizio, come quello all'esame, che può essere assicurato con altre modalità può significare sottrarre «forza lavoro» ad altri compiti cui far fronte a seguito di evenienze altrettanto cogenti e drammatiche: tutto ciò impinge quindi sull'ordinato e razionale assetto organizzativo dell'attività professionale svolta dai vigili del fuoco.

E ciò tanto più ove si esamini il contenuto normativo del d.P.R. 29 luglio 1982 n. 577 che reca il regolamento concernente l'espletamento dei servizi antincendi. Con tale atto vengono minuziosamente elencate le attività di prevenzione incendi (art. 8) e dettagliatamente specificate le procedure, le competenze e gli adempimenti da porsi in essere per evitare, secondo le norme emanate dagli organi competenti l'insorgenza di un incendio e/o limitarne le conseguenze. Tra le disposizioni recate dal citato decreto del Presidente della Repubblica non è specificatamente previsto il servizio di vigilanza antincendio per cui è causa, cionondimeno la disciplina di prevenzione incendi all'uopo dettata appare particolarmente doviziosa e di per sé idonea, ove scrupolosamente osservata, ad assicurare il servizio di pubblico interesse inteso a conseguire gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e delle cose in genere.

Le ragioni accennate sembrano sufficienti ad eccepire l'incostituzionalità della norma *ex art. 2, lett. b)*, della legge 26 luglio 1965 n. 966 sotto i profili testè illustrati e va pertanto disposta, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953 n. 87, la sospensione del giudizio instaurato col 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 dell'Umbria, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art 2, lett. b) della legge 26 luglio 1965 n. 966 per contrasto con gli artt. 41 e 97 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 della 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 Perugia, nella camera di consiglio del 9 luglio 1997.

*Il presidente:* BALUCANI

*Il consigliere, estensore:* MIGLIOZZI

98C0326

N. 210

*Ordinanza emessa il 18 novembre 1997 dal pretore di Nicosia  
sul ricorso proposto da Restivo Serena contro l'Ente poste italiane*

**Poste e telecomunicazioni - Ente poste italiane - Dipendenti assunti con contratto a tempo determinato - Trasformazione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato, così come previsto dalla precedente disciplina - Esclusione - Irragionevolezza - Violazione del principio di eguaglianza sotto i profili della disparità di trattamento dei lavoratori dell'Ente poste italiane sia rispetto a coloro che abbiano usufruito del beneficio sia rispetto ai lavoratori del settore privato.**

**(Legge 28 novembre 1996, n. 608, art. 9, comma 21).**

**(Cost., art. 3).**

IL PRETORE

Letti gli atti della causa di lavoro n. 72/1997 proposto da Restivo Serena contro l'Ente Poste italiane, osserva quanto segue.

Dalla documentazione allegata al ricorso si evince che la Restivo è stata assunta dall'Ente Poste, con contratto a tempo determinato, con decorrenza 26 giugno 1996 e sino al 25 luglio 1996, ai sensi della legge n. 230/1962 e dell'art. 8 del Contratto collettivo dei dipendenti dell'Ente. Successivamente il contratto è stato prorogato per giorni trenta, dal 26 luglio 1996 al 24 agosto 1996.

Nel ricorso si sostiene che il rapporto di lavoro dovrebbe ritenersi ormai trasformato in rapporto a tempo indeterminato, e ciò per la illegittimità del termine apposto; infatti la Restivo non sarebbe stata assunta per sostituire un dipendente assente in ferie (come si legge nel primo contratto), bensì per sopperire alla scopertura in organico di un posto da portalettere in Troina.

In effetti, l'art. 1 della legge n. 230/1962, richiamato in ricorso, prevede che l'assunzione possa essere effettuata a tempo determinato quando ha luogo per sostituire lavoratori assenti che hanno diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sostituzione. Anche per questi motivi la ricorrente sostiene la illegittimità della assunzione a tempo determinato, in quanto il contratto non indica il nominativo del dipendente da sostituire, e non si trattava comunque di un dipendente in ferie, ma di un posto vacante. L'istruttoria dibattimentale sin qui compiuta sembra confermare l'assunto di parte ricorrente; in particolare la documentazione prodotta dall'Ente conferma che la Restivo fu assunta anche perché il portalettere di cui assunse il compito, tale Cancelliere Paolo, era stato trasferito ad altra sede, sicché ricorreva l'ipotesi di un posto vacante.

A questo punto però deve rilevarsi che con la disposizione contenuta nell'art. 9, comma 21, legge n. 608/1996, il legislatore sembra aver introdotto una sorta di «sanatoria» di tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dall'Ente Poste, pur in mancanza dei presupposti di legge. In particolare la norma dispone

che «le assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, effettuate dall'Ente Poste italiane, a decorrere dalla data della sua costituzione e comunque non oltre il 30 giugno 1997, non possono dare luogo a rapporti di lavoro a tempo indeterminato e decadono allo scadere del termine di ciascun contratto».

Deve ora essere osservato che tale disposizione ha già suscitato numerosi dubbi di legittimità costituzionale. In particolare la questione è stata sollevata, a quanto consta, dal pretore di Ferrara (ordinanza 5 marzo 1997, in *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 24/1997); dal pretore di Fermo (ordinanza 8 aprile 1997, in *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 25/1997); dal pretore di Saluzzo (ordinanza 1° marzo 1997, in *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 28/1997); dal pretore di Livorno (varie ordinanze del 18 marzo 1997, in *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale nn. 36/1997, 43/1997, 44/1997); dal pretore di Gorizia (ordinanza 8 marzo 1997, in *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 37/1997); dal pretore di Latina (ordinanza 27 maggio 1997, in *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 38/1997); dal pretore di Camerino (varie ordinanze del 13 gennaio 1997, in *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 42/1997).

Tutte le ordinanze in questione sono state emesse nel corso di procedimenti assolutamente analoghi a quello intrapreso dalla Restivo.

Facendo proprio il ragionamento dei giudici remittenti, osserva questo pretore che la disposizione della legge n. 608/1996, sopra citata, confligge con l'art. 3 della Costituzione, in quanto produce una immotivata disparità di trattamento a vantaggio dell'Ente Poste ed a sfavore di coloro che hanno prestato attività di lavoro subordinato a tempo determinato alle sue dipendenze.

Ed infatti il legislatore, a fronte di una normativa secondo cui il contratto a tempo determinato si converte in contratto a tempo indeterminato qualora non siano rispettati i requisiti di validità, ha disposto un trattamento speciale per i contratti dell'Ente Poste, sollecitato evidentemente proprio e solo dalla volontà politica di «salvare» tali contratti, stipulati dall'Ente con molta leggerezza, per far fronte a situazioni croniche di scopertura degli organici, ma in difetto dei requisiti previsti dalla legge.

Nessun criterio di ragionevolezza si rinviene nella normativa citata, per giustificare la disparità di trattamento rispetto ai dipendenti di tutte le altre imprese pubbliche e private.

La questione sopra prospettata appare a questo pretore non manifestamente infondata; essa appare anche rilevante nella procedura di specie, atteso che dalla applicazione o meno della norma in questione, discende l'esito della causa.

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, legge n. 608/1996, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede la «sanatoria», nella parte in cui dispone che «le assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, effettuate dall'Ente Poste italiane, a decorrere dalla data della sua costituzione e comunque non oltre il 30 giugno 1997, non possono dare luogo a rapporti di lavoro a tempo indeterminato e decadono allo scadere del termine di ciascun contratto»;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il presente procedimento;*

*Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti delle due camere del Parlamento.*

Nicosia, addì 18 novembre 1997

*Il pretore: LENTANO*

## N. 211

*Ordinanza emessa il 26 settembre 1997 dalla Corte dei conti, sez. prima centrale di appello sul ricorso proposto da Terrasini Filippo*

**Corte dei conti - Giudizio di responsabilità contabile - Limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave - Ingiustificata deroga alla regola della comune responsabilità per colpa lieve - Irragionevolezza - Incidenza sui principi di buon andamento della p.a., del controllo contabile, di tempestività, certezza e completezza dei dati finanziari e patrimoniali a fondamento dei bilanci dello Stato e sugli obblighi internazionali di riequilibrio della finanza pubblica assunte col Trattato di Maastricht.**

[D.-L. 23 ottobre 1996, n. 543, art. 3, comma 1, lett. A), convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639].

(Cost., artt. 3, 11, 24, 81, 97 e 103).

## LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello proposto da Terrasini Filippo con il patrocinio dell'avv. Andrea Avola avverso la sentenza della sezione giurisdizionale per la regione siciliana n. 51/95/Resp. del 20 gennaio 1995;

Visto l'atto di appello iscritto al n. 276 IC/A del registro di segreteria;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del giorno 26 settembre 1997, il relatore cons. Francesco Pezzella, nonché il pubblico ministero nella persona del vice procuratore generale Umberto Atelli.

Premesso che:

a) con sentenza della sezione giurisdizionale per la regione siciliana n. 51/95/Resp. del 20 gennaio 1995, Terrasini Filippo, all'epoca dei fatti reggente dell'ufficio locale p.t. di Palermo, succursale 13, è stato condannato a risarcire all'amministrazione pp.tt. la somma di L. 61.800.000, oltre le spese di giudizio;

b) il danno per cui è stata pronunciata condanna consegue ad una rapina verificatasi presso il predetto ufficio postale in data 21 dicembre 1984, nel corso della quale furono, tra l'altro, sottratti valori in assegni circolari, destinati a pagamenti per conto terzi;

c) in particolare, al Terrasini è stato addebitato di non aver prestato osservanza alle prescrizioni di servizio contemplanti l'annotazione degli assegni in apposito registro, impedendo, con il proprio comportamento colposo, la procedura di ammortamento dei titoli trafugati e provocando così il danno all'amministrazione per il quale v'è stata condanna in primo grado;

d) avverso detta sentenza ha interposto appello il Terrasini, con atto ritualmente notificato e depositato, sostenendo, sotto vari profili, l'infondatezza della pretesa attrice;

Ritenuto di dover sollevare d'ufficio questione di costituzionalità dell'art. 3, primo comma, lett. a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella parte in cui, sostituendo l'art. 1, primo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave.

Considerato in punto di rilevanza che:

a) il secondo comma dell'art. 3 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543 e relativa legge di conversione espressamente estende la disciplina di cui al primo comma, lettera a), ai giudizi in corso, anche quando si verta, come nella fattispecie, sulla responsabilità contabile in senso proprio, quella cioè che scaturisce dagli illeciti dei soggetti che abbiano avuto, come l'appellante Terrasini, maneggio di pubblico denaro o di titoli rappresentativi di quest'ultimo, o di altri beni dell'amministrazione, ossia ne abbiano avuta diretta e immediata disponibilità, a fini di incasso, pagamento o custodia con correlati obblighi di conservazione, contabilizzazione, restituzione e rendicontazione a determinate scadenze;

b) di conseguenza, questo giudice di appello, ritenuta la sussistenza, nel comportamento dell'appellante, della colpa normale, è chiamato, nella fattispecie, ad applicare proprio l'art. 3, primo comma, lett. a) del decreto-legge n. 543/1996 e relativa legge di conversione n. 639/1996 e cioè proprio la norma della cui costituzionalità dubita.

Considerato, in punto di non manifesta infondatezza:

1) già con ordinanza n. 039/1997/A del 25 febbraio-23 maggio 1997 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 27 settembre 1997 - 1ª serie speciale - Corte costituzionale, questa sezione ha sollevato dubbi di costituzionalità in ordine a detta norma limitativa della responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici nei suoi profili generali in riferimento agli artt. 3, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, con argomentazioni che qui si richiamano integralmente;

2) la sezione, peraltro, ravvisa ulteriori e più specifici profili di incostituzionalità della norma limitativa, in riferimento alla responsabilità contabile in senso proprio come sopra configurata: al riguardo osserva, in primo luogo, che gli obblighi di conservazione, restituzione, contabilizzazione e rendicontazione incombenti sugli affidatari di beni pubblici sono preordinati a garantire il permanere della consistenza patrimoniale dell'erario ai livelli cui la portano i flussi di cassa ed i movimenti di materie, sicché le regole fondamentali da rispettare sono la neutralità della movimentazione propriamente contabile e la necessità, quindi, che gli equilibri eventualmente alterati dalla condotta dei contabili vengano immancabilmente e compiutamente ricostituiti; dal che consegue che la responsabilità contabile, in quanto reazione dell'ordinamento all'inosservanza di quegli obblighi primari, si concreta, a sua volta, in un'inderogabile obbligazione restitutoria — di secondo grado — del contabile inadempiente, la quale, come precisato dall'art. 194 del regolamento di contabilità di Stato, approvato con r.d. 23 maggio 1924, n. 827, permane anche in caso di furto da parte di terzi, di forza maggiore o di naturale deperimento dei beni, se non v'è prova della non imputabilità del danno a negligenza, anche soltanto concorrente, del contabile stesso o a un suo indugio nel richiedere per tempo i necessari provvedimenti conservativi;

3) la norma regolamentare testé riportata è da sempre considerata una regola basilare della responsabilità contabile in uno con i sopraevocati principi della neutralità della movimentazione contabile e della necessità quindi del suo riequilibrarsi a carico del contabile salva la prova della sua non imputabilità, ma, in coerenza con detti principi (del resto di comune accezione, anche nell'ambito della contabilità privata), non si è mai ritenuto che la non imputabilità potesse discendere dalla levità della negligenza o dell'indugio quanto piuttosto dalla rilevanza di comportamenti congrui e diretti a buon fine da parte dell'affidatario del bene, cui si siano frapposte, nella causazione del danno, circostanze a lui non addebitabili: ne deriva l'irrazionalità della norma limitativa della responsabilità rispetto alle esigenze fondamentali dell'ordinamento contabile e, quindi, rispetto ai criteri di ragionevolezza ed equità della legislazione insiti nell'art. 3 della Costituzione, perché è evidente che condizionare la perseguibilità dei comportamenti contrari all'integrità dei beni pubblici e delle casse dell'erario alla gravità dell'errore (oltre che al dolo), ed escluderla quindi a priori in caso di colpa normale, equivale a rimuovere l'effetto garantistico delle regole contabili ed a rendere quindi incerta ed incontrollabile la consistenza patrimoniale dello Stato e degli altri Enti ed anche quella finanziaria, in virtù della stretta connessione tra le due valenze, sancita dalle fondamentali regole sui bilanci pubblici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modifiche;

4) sempre in termini di irrazionalità normativa, ma anche in termini di ingiustificata disuglianza nella disciplina di rapporti giuridici analoghi, aspetto anch'esso riconducibile ai divieti impliciti dell'art. 3 della Costituzione, deve porsi in evidenza che riducendo la perseguibilità dei comportamenti degli affidatari dei pubblici beni alla sola ipotesi della colpa grave si perviene a rendere assai meno rilevante la responsabilità di costoro rispetto a quella delle consimili figure privatistiche dei tutori, curatori, mandatari e amministratori in genere delle altrui sostanze, i quali, per comune principio riflesso in varie norme civilistiche rispondono secondo il criterio della diligenza del buon padre di famiglia (artt. 18, 1170, 1710 e 2392 del codice civile) che, di regola, non soffre il limite della colpa grave e, pertanto, la norma limitativa, della cui costituzionalità qui si dubita, finisce per assicurare ai patrimoni pubblici una tutela minore di quella che altre norme garantiscono ai patrimoni privati;

5) ciò è tanto più irrazionale in quanto la norma limitativa si estende anche ai soggetti con i quali la pubblica amministrazione instaura rapporti convenzionali per i servizi di riscossione, di tesoreria e di cassa, che sono rapporti tipicamente contabili, con la conseguenza che anche detti soggetti, sottoposti *ratione materiae* alla giurisdizione della Corte dei conti, si trovano ora ad essere esonerati da qualsiasi responsabilità e quindi da qualsiasi obbligazione restitutoria (oltre che eventualmente risarcitoria) qualora il danno alla controparte pubblica sia imputabile a disattenzioni e trascuratezze dei propri dipendenti che non possano ritenersi sconsiderate in modo molto accentuato: risulta evidente l'irragionevolezza di un siffatto scostamento tanto dai richiamati principi della responsabilità contabile quanto da quelli della comune responsabilità contrattuale, cui i rapporti convenzionali qui richiamati sono astrattamente riconducibili;

6) né può trascurarsi, sempre sotto il profilo della razionalità, che quegli stessi soggetti, di solito istituti bancari, esigono normalmente dal proprio personale la più scrupolosa osservanza delle meticolose norme interne che regolano la loro attività, a presidio delle quali sono previste misure punitive e riparatrici senza distinzioni tra infrazioni lievi o gravi ed anche a prescindere dalle rivendicazioni dei terzi danneggiati;

7) nei dubbi espressi nei punti che precedono è insito un ulteriore motivo di contrasto della norma limitativa con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo del disuguale trattamento di situazioni identiche o largamente

simili, dal momento che essa sfavorisce ingiustamente il creditore pubblico e il datore di lavoro pubblico rispetto ai corrispondenti soggetti privati per quel che concerne l'ampiezza della tutela dei rispettivi interessi nei riguardi dei loro agenti contabili e dei dipendenti cui essi si affidano per adempimenti contabili;

8) da quanto esposto risultano altresì motivi di incompatibilità della norma limitativa con l'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, e non solo per gli aspetti messi a tale riguardo in evidenza, su un piano più generale, nella citata precedente ordinanza di questa sezione n. 039/97/A del 25 febbraio-23 maggio 1997, ma anche per il rilevante effetto negativo che può sortire da una norma che garantisce ampi margini di immunità per gli errori commessi nelle operazioni contabili, cioè in uno dei più delicati settori dell'organizzazione amministrativa, in netto contrasto con i tradizionali canoni, unanimamente accettati, della precisione e della coerenza delle operazioni contabili e delle scritture che le rappresentano, in luogo dei quali possono subentrare propensioni alla faciloneria e alla superficialità dei comportamenti in contraddizione con la crescente domanda di professionalità nel pubblico impiego e con grande pericolo per i pubblici averi;

9) attesa, poi, la stretta connessione che c'è tra le gestioni contabili dei vari settori in cui si parcellizza la finanza pubblica e i conti generali di quest'ultima, i cui dati, infatti, altro non sono — né possono essere — che la risultanza di elaborazioni matematico-statistiche dei dati evidenziati dai conti di settore, si appalesa anche un contrasto con l'art. 81 della Costituzione poiché la norma limitativa non garantisce, in conseguenza del lassismo che da essa può sortire, la tempestività, la certezza e la completezza dei complessivi dati finanziari e patrimoniali, rilevati in corso d'esercizio e a consuntivo, con incommensurabili effetti negativi sul piano delle leggi di bilancio e di riequilibrio della finanza pubblica nonché sul piano della credibilità dei dati dimostrativi del rispetto dei parametri di Maastricht da parte del nostro Paese, il che configura, altresì, violazione dell'art. 11 della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto delle obbligazioni internazionali assunte con quel trattato e col precedente trattato di Roma oltre che del mancato rispetto delle limitazioni all'autonomia legislativa nazionale che ne sono derivate;

10) la norma limitativa, infine, minando alle fondamenta il principio dell'ordodossia contabile, sminuisce all'origine anche il basilare obbligo di tempestiva e corretta rendicontazione con insanabili riflessi negativi sulla regolarità delle gestioni e, quindi, sull'effettività del giudizio di conto, il che configura profili di contrasto tanto con l'art. 103 della Costituzione — che al suo secondo comma affida all'attività giurisdizionale davanti alla Corte dei conti e quindi anche al giudizio di conto (giudizio necessario, come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 114 del 1975 e n. 1007 del 1988), la verifica della regolarità delle gestioni contabili pubbliche — quanto con l'art. 24 della Costituzione, perché la garanzia giurisdizionale della difesa dei diritti patrimoniali dell'erario non ne subisce una mera limitazione o contrazione — che di per sé non sarebbe sufficiente a concretare l'illegittimità costituzionale, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 165 del 1982 ed in altre ivi citate — bensì ne esce completamente destituita di fondamento, riducendosi ad una formula di stile, assolutamente inadeguata a dare certezza di giudicato ai dati contabili.

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

P. Q. M.

*La Corte dei conti, sezione prima centrale di appello, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 81, 97 e 103 secondo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del primo comma, lett. a) dell'art. 3 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella parte in cui, sostituendo l'art. 1, primo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, limita la responsabilità degli agenti contabili, e degli altri soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in ragione di obblighi propriamente contabili, ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave;*

*Dispone la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della segreteria, gli atti vengano rimessi alla Corte costituzionale e che copia della presente ordinanza venga notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così provveduto in Roma, nella Camera di Consiglio del 26 settembre 1997.

*Il presidente ed estensore: DE ROSE*

## N. 212

*Ordinanza emessa il 24 novembre 1997 dalla Corte di cassazione  
sul ricorso proposto dall'Inps contro l'istituto Facchetti S.r.l.*

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi - Base di calcolo - Limite minimo della retribuzione giornaliera - Impossibilità di ragguglio (prima dell'entrata in vigore della legge n. 863/1984 e in parte anche dopo tale data e fino all'entrata in vigore della legge n. 382/1989), alla minor durata dell'orario giornaliero in caso di rapporti di lavoro a tempo parziale - Irrazionalità - Deteriore trattamento dei lavoratori a tempo parziale rispetto ai lavoratori a tempo pieno, a parità di ore lavorative - Incidenza sul diritto al lavoro e sul principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 835/1988 di manifesta infondatezza di analoga questione ritenuta superabile dal giudice *a quo*.**

[Legge 21 dicembre 1978, n. 843, art. 20; d.-l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 14, convertito con modificazioni dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33; legge 30 dicembre 1980, n. 895, art. 1; d.-l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 1, convertito con modificazioni dalla legge 26 settembre 1981, n. 537; d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 7, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638; d.-l. 30 ottobre 1984, n. 726, art. 5, comma 5, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 1984, n. 863 (*recte*: 19 dicembre 1984)].

(Cost., artt. 3, primo comma, 3, secondo comma, 4, primo comma, 36 primo comma).

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto dall'INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del presidente *pro-tempore*, prof. ing. Giovanni Billia, elettivamente domiciliato in Roma, via della Frezza, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso giusta delega in atti dagli avvocati Giuseppe Iovino e Leonardo Lironcurti; ricorrente contro l'istituto Facchetti S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Prati Fiscali, 158, presso l'avv. Sergio Del Vecchio, che lo rappresenta e difende per procura speciale notaio Alberto Pezzoli di Treviglio del 10 luglio 1996, unitamente all'avv. Fernando Bontempelli di Bergamo; intimato avverso la sentenza del tribunale di Bergamo in data 15 dicembre 1994-14 gennaio 1995, n. 93 del 1995, notificata in data 4 febbraio 1995;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 24 novembre 1997 dal relatore cons. Camillo Filadoro;

Udito l'avv. Del Vecchio per l'intimato Istituto Del Vecchio società a responsabilità limitata;

Udito il p.m., in persona del sostituto procuratore generale dott. Mario Delli Priscoli, il quale ha concluso per l'accoglimento del ricorso, per quanto di ragione;

Letto il ricorso per cassazione proposto dall'INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale, avverso la sentenza emessa in data 15 dicembre 1994-14 gennaio 1995, con la quale il tribunale di Bergamo ha ritenuto che in caso di lavoro a tempo parziale cd. «verticale», caratterizzato dalla prestazione di lavoro solo per alcuni giorni alla settimana e con orario ridotto, rispetto a quello normale, previsto dal contratto collettivo, ancor prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 726 del 1984, convertito in legge n. 963 del 1984, dovesse trovare applicazione il minimale giornaliero retributivo e contributivo, non in cifra fissa (come ritenuto dal pretore), bensì riproportionato alla quantità di ore lavorate effettivamente dai lavoratori dell'Istituto, docenti e non docenti, nel periodo in contestazione (1981-86);

Considerato che l'Istituto con l'unico motivo di ricorso denuncia la violazione di legge di tutte le norme che hanno regolato la materia dei minimali contributivi, osservando che le regole della proporzionalità tra retribuzione e contribuzione di cui all'art. 12 della legge n. 153 del 1969 non avevano alcuna rilevanza sulla questione controversa, che doveva essere invece decisa sulla scorta dell'interpretazione contenuta nella sentenza n. 1251 del 27 febbraio 1986 di questa Corte di cassazione e confermata dalla ordinanza della Corte costituzionale n. 835 del 1988;

Rilevato che l'istituto Facchetti ha depositato procura speciale ed il suo difensore ha discusso oggi la causa;

## O S S E R V A

Con ordinanza n. 835 del 1988 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 della legge 4 aprile 1952, n. 218, 20 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, nonché degli artt. 14 d.-l. 30 dicembre 1979, n. 663, 1 della legge 30 dicembre 1980, n. 895, e 1 d.-l. 29 luglio 1981, n. 402 nella parte in cui gli stessi non consentivano di fissare in un importo inferiore a quello fissato per i rapporti di lavoro a tempo pieno il limite minimo di retribuzione giornaliera imponibile ai fini contributivi per l'ipotesi di contratto di lavoro a tempo parziale.

Secondo la Corte costituzionale (ordinanza n. 835 del 1988) un aumento dei costi contributivi a carico dei datori di lavoro che impieghino lavoro a tempo parziale potrebbe essere spiegato, fino all'entrata in vigore della legge n. 863 del 1984 (che ha introdotto la frazionabilità del minimale contributivo in caso di orario ridotto) con i principi di solidarietà cui è ispirato tutto il sistema previdenziale e con l'esigenza di assicurare comunque un minimo di prestazioni previdenziali al lavoratore a tempo parziale.

Ulteriori considerazioni spingono questa Corte a porre nuovamente, d'ufficio, la questione di legittimità delle medesime disposizioni di legge, già esaminate dalla Corte costituzionale, prospettando alcuni dubbi di legittimità costituzionale sotto nuovi profili (v. anche ord. Corte costituzionale n. 1157 del 1988) e a porre anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, della legge n. 863 del 1984.

Occorre innanzitutto esaminare il contenuto delle disposizioni di legge che hanno regolato la materia prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 726 del 30 ottobre 1984, convertito in legge n. 863 del 19 dicembre 1984.

Il limite minimo della retribuzione per il calcolo dei contributi dovuti per qualsiasi forma di assicurazione sociale fu fissato per la prima volta dall'art. 15 della legge 4 aprile 1952, n. 218 che al comma 3 — in deroga al principio generale, contenuto nel comma 1, che i contributi vanno calcolati «sull'intero ammontare della retribuzione» — stabilì: «Qualora la retribuzione giornaliera risulti inferiore a L. 400, il contributo è sempre commisurato su tale limite minimo». Importo poi aumentato dalla legge n. 55 del 1958. Successive disposizioni di legge (art. 21 della legge 16 aprile 1974, n. 114 e art. 14 della legge 3 giugno 1978, n. 160) aumentarono l'importo del minimale giornaliero, finché la legge n. 843 del 21 dicembre 1978 lo riferì ai trattamenti minimi dei contratti collettivi.

Innovando rispetto alla disciplina del minimale, che in precedenza aveva subito soltanto adeguamenti quantitativi in cifra fissa, l'art. 20 della legge n. 843 del 1978, stabiliva che «limitatamente all'anno 1979 ... il limite minimo di retribuzione giornaliera ... è stabilito, per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza ed assistenza sociale, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, in riferimento ai minimi, previsti per ciascuna qualifica dei contratti collettivi di categoria, raggruppati per settori omogenei ...» in relazione alle prestazioni di lavoro a tempo pieno.

Con successivo d.-l. 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33, venne stabilito (primo comma dell'art. 14) che «Le disposizioni di cui agli artt. 16, primo comma, 20 e 21, commi primo e secondo, 22, 25, 26 e 29, della legge 21 dicembre 1978, n. 843, restano confermate anche per l'anno 1980 e, conseguentemente, i riferimenti temporali previsti nelle disposizioni stesse devono intendersi posticipati di un anno».

Infine, con d.-l. 29 luglio 1981, n. 402, convertito in legge 26 settembre 1981, n. 537, venivano determinati in cifra fissa i minimali di retribuzione a fini contributivi.

Stabilisce l'art. 1 (Minimale di retribuzione ai fini contributivi) nei primi due commi «: — A decorrere dal periodo di paga in corso al 31 maggio 1981 i limiti minimi di retribuzione giornaliera, ivi compresa la misura giornaliera dei salari medi convenzionali, sono stabiliti per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza ed assistenza sociale, nelle misure risultanti dalle tabelle A e B allegate al presente decreto».

I limiti minimi di retribuzione di cui al comma precedente sono aumentati ogni anno, a partire dal 1982, nella stessa misura percentuale delle variazioni delle pensioni che si verificano in applicazione dell'art. 19 della legge 30 aprile 1969, n. 153, con arrotondamento alle 10 lire per eccesso, e sono soggetti a revisione triennale da effettuarsi con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in riferimento ai minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria raggruppati per settori omogenei. La prima revisione triennale ha effetto dal 1° gennaio 1984».

Con l'art. 7 del decreto-legge n. 463 del 12 settembre 1983, modificato dalla legge di conversione 11 novembre 1983, n. 638, venivano fissati i criteri per l'accreditamento dei contributi settimanali.

Secondo il primo comma: «Il numero dei contributi settimanali da accreditare ai lavoratori dipendenti nel corso dell'anno solare ai fini delle prestazioni pensionistiche a carico dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, per ogni anno solare successivo al 1983 è pari a quello delle settimane dell'anno stesso retribuite o ricono-

sciute in base alle norme che disciplinano l'accreditamento figurativo, sempre che risulti erogata, dovuta o accreditata figurativamente per ognuna di tali settimane, una retribuzione non inferiore al 30 per cento dell'importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del fondo pensioni lavoratori dipendenti in vigore al 1° gennaio dell'anno considerato. A decorrere dal periodo paga in corso alla data del 10 gennaio 1984, il limite minimo di retribuzione giornaliera, ivi compresa la misura minima giornaliera dei salari medi convenzionali, per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale non può essere inferiore al 7,50 per cento dell'importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del fondo pensioni lavoratori dipendenti in vigore al 10 gennaio di ciascun anno» (importi poi modificati dalla legge n. 389 del 1989 in 40% e 9,50% a decorrere dal 1° gennaio 1989).

Il secondo comma dello stesso articolo prevede: «In caso contrario viene accreditato un numero di contributi settimanali pari al quoziente arrotondato per eccesso che si ottiene dividendo la retribuzione complessivamente corrisposta, dovuta o accreditata figurativamente nell'anno solare, per la retribuzione di cui al comma precedente. I contributi così determinati, ferma restando l'anzianità assicurativa, sono riferiti ad un periodo comprendente tante settimane retribuite, e che hanno dato luogo all'accreditamento figurativo, per quanti sono i contributi medesimi risalendo a ritroso nel tempo, a decorrere dall'ultima settimana lavorativa o accreditata figurativamente compresa nell'anno».

La legge n. 863 del 1984 con l'art. 5, comma 5, eliminava, infine, il minimale giornaliero, introducendo il limite di un sesto del minimale giornaliero di cui all'art. 7 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, come retribuzione minima oraria da assumere a base di calcolo dei contributi previdenziali per i lavoratori a tempo parziale.

Tale parametro di riferimento — che pure interessa *ratione temporis* per il caso in esame — rimaneva in vigore fino alla modifica introdotta con l'art. 1 della legge n. 389 del 7 dicembre 1989, secondo la quale: «La retribuzione minima oraria da assumere quale base per il calcolo dei contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale, si determina rapportando alle giornate di lavoro settimanale ad orario normale, il minimale giornaliero di cui all'art. 7 del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, e dividendo l'importo così ottenuto per il numero delle ore di orario normale settimanale previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria per i lavoratori a tempo pieno».

Le disposizioni di legge ora richiamate, anteriori alla legge n. 863 del 1984 — in quanto non consentivano di ragguagliare a prestazioni lavorative a tempo parziale il «limite minimo di retribuzione giornaliera» stabilito (non già, come per il passato, in una somma discrezionalmente ed immotivatamente fissata dal legislatore), ma in riferimento ai minimi retributivi previsti dai contratti collettivi di lavoro, per prestazioni di lavoro a tempo pieno, o alle tabelle indicate dalla legge — si ponevano — ad avviso del Collegio — in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione prevedendo contributi eguali per prestazioni lavorative quantitativamente diverse tra di loro.

Esulano invece dalla prospettata questione di costituzionalità (della quale, peraltro, non potrebbero formare oggetto, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, trattandosi di atti non aventi «forza di legge») i decreti ministeriali con i quali il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ha dato puntuale applicazione alla delega conferitagli con la disposizione di legge ora esaminata (d.m. 7 gennaio 1980).

Le esigenze dell'Inps di facilitare l'accertamento della retribuzione imponibile, ovvero quella di equilibrare le entrate contributive e le spese per le prestazioni dello stesso Istituto — pure enunciate dall'Istituto — non possono costituire una giustificazione valida ed idonea a scalfire il fondamentale principio di cui al richiamato art. 3 della Costituzione.

La diversità di trattamento è ancora più evidente se si consideri non solo la posizione dei datori di lavoro (Corte costituzionale ordinanza n. 835 del 1988), ma anche quella dei lavoratori (profilo questo del tutto nuovo e non esaminato dalla Corte costituzionale).

Sembra evidente infatti — secondo il sistema anteriore all'entrata in vigore della legge n. 863 del 1984 — che nei casi in cui il lavoratore a tempo parziale avesse prestato attività lavorativa per un tempo ridotto a favore di più datori di lavoro, egli avrebbe ottenuto una contribuzione maggiore rispetto ad un lavoratore che avesse espletato la stessa attività, per un identico numero di ore complessivo, in favore di un solo datore di lavoro. E ciò proprio in contrasto con il principio di solidarietà enunciato dalla stessa Corte costituzionale nella più volte richiamata ordinanza.

Tale ipotesi è stata tenuta ben presente dal legislatore, tanto per fare un esempio, nella regolamentazione degli aspetti contributivi di un particolare settore, quello dei lavoratori domestici e addetti ai servizi familiari, nel quale tradizionalmente è particolarmente diffuso un orario ridotto. Per questa particolare categoria di lavora-

tori è riconosciuto fin dal 1971 con apposita norma (decreto del Presidente della Repubblica n. 1403 del 3 dicembre 1971) un adeguamento dei minimali sulla base delle ore effettivamente lavorate: «Gli importi delle retribuzioni convenzionali orarie alle quali si commisurano i contributi sono pari a ...».

Proprio la diversità di trattamento riservato a questi lavoratori a tempo parziale (addetti a servizi domestici e familiari) potrebbe costituire un ulteriore argomento in favore della questione di legittimità costituzionale, costituendo la riprova «*per tabulas*» della irrazionalità e disparità di trattamento, ai fini contributivi, di situazioni lavorative uguali (in contrasto con il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione). Cfr. le esclusioni contenute nella legge n. 743 del 1978, art. 20, comma secondo, legge 29 febbraio 1980, n. 33, art. 14, ultimo comma, legge 30 dicembre 1980, n. 895, art. 1, secondo comma, legge n. 537 del 26 settembre 1981, n. 537, art. 1, penultimo comma, legge n. 638 del 1983 art. 7, comma 5.

Non si comprende, infatti, per quale ragione situazioni analoghe di lavoro a tempo parziale siano state trattate così diversamente dal legislatore, con la conseguenza di scoraggiare — in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, secondo comma, e 4, primo comma, della Costituzione — il ricorso a tali forme di lavoro, attraverso l'imposizione ai datori di lavoro (ed in misura inferiore ai lavoratori) di costi sproporzionati al valore economico dell'attività lavorativa. (Per qualche riferimento, cfr. Corte costituzionale n. 221 dell'8 giugno 1994).

L'applicazione di un minimale giornaliero per ogni rapporto di lavoro a tempo parziale posto in essere da un lavoratore si prestava, per altro verso, anche a possibili frodi, negli ultimi anni di vita lavorativa, in prossimità dell'età di pensionamento, consentendo la lievitazione delle retribuzioni imponibili e delle conseguenti contribuzioni previdenziali.

Una ulteriore considerazione meritano altri aspetti riguardanti la possibilità di una riduzione della retribuzione del lavoratore a tempo parziale, per effetto dell'applicazione del minimale contributivo rapportato alla giornata anziché al numero di ore effettivamente lavorato (prima e dopo il 1984).

Poiché una quota percentuale della retribuzione viene trattenuta dal datore di lavoro per la parte di contributi a carico del lavoratore, è evidente che, soprattutto in caso di prestazioni di lavoro molto ridotte, vi era la concreta possibilità di una incidenza rilevante delle trattenute contributive sulle retribuzioni corrisposte.

Con la possibilità — più evidente per le prestazioni di lavoro molto ridotte — di un contrasto con i principi di cui all'art. 36 della Costituzione, il cui primo comma è stato ritenuto applicabile al lavoro a tempo parziale, nella parte in cui stabilisce la proporzionalità alla «quantità» oltre che alla qualità del lavoro svolto (Cass. 3882 del 4 dicembre 1968, 23 ottobre 1969, n. 3463, 19 novembre 1969, n. 3756, 5 gennaio 1970, n. 19, 29 gennaio 1970, n. 189, 14 gennaio 1972, n. 114, 20 marzo 1972, n. 859, 6 aprile 1973, n. 949, 16 maggio 1974, n. 1423, 8 febbraio 1975, n. 495, 4 ottobre 1975, n. 3150. Più di recente: Cass. 18 aprile 1994, n. 3651, 25 novembre 1994, n. 10029).

I dubbi di legittimità costituzionale non sono tuttavia limitati, come già accennato, al solo sistema di disposizioni precedenti all'entrata in vigore della legge del 1984, ma si estendono anche — seppur in misura più ridotta — per gli anni 1984-1986, con riferimento al caso di specie, — alla normativa introdotta con l'art. 5, comma 5, nella sua prima formulazione prima della modifica introdotta ad opera della legge n. 389 del 1989, art. 1.

Infatti, come parte della dottrina ha avuto modo di sottolineare, prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, il limite giornaliero di contribuzione, con il suo importo fisso ed elevato, era tale da scoraggiare la diffusione di contratti di lavoro a tempo parziale per poche ore giornaliere, effettuato per tutti i giorni della settimana (c.d. part-time orizzontale) favorendo invece forme diverse di distribuzione dell'orario — anche se in contrasto con le esigenze del datore di lavoro e del lavoratore — per esempio per alcuni giorni della settimana, ma con un elevato numero di ore giornaliere (c.d. part-time verticale) o altre forme miste.

In qualche caso, un sistema contributivo rigido di questo tipo incoraggiava prassi distorsive se non anche il diffondersi di contratti di lavoro solo formalmente riferiti ad alcuni giorni della settimana, con picchi elevati di orario, in contrasto con la effettiva prestazione lavorativa, riguardante poche ore per tutti i giorni della settimana.

A seguito dell'introduzione della nuova normativa del 1984, con una radicale inversione di tendenza, venivano ad essere penalizzate, con costi contributivi maggiori, anche le prestazioni lavorative effettuate per molte ore giornaliere, ma non per tutte le giornate lavorative (lavoro verticale), che erano assoggettate a contributi proporzionalmente maggiori rispetto a quelli previsti in linea generale per il contratto di lavoro a tempo pieno, attraverso l'introduzione di un divisore penalizzante per questa figura di lavoro (un sesto del minimale giornaliero previsto dall'art. 7 del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638).

Infatti, nel caso in cui il lavoratore — ad esempio — avesse prestato attività lavorativa per più di sei ore giornaliera, in ipotesi di retribuzione prossima ai minimi tabellari, i contributi avrebbero superato addirittura l'importo di quelli spettanti all'Istituto previdenziale nel caso di prestazione a tempo pieno (e quindi per un orario di lavoro maggiore) non potendosi applicare il «normale» minimale giornaliero.

Un aumento proporzionale delle retribuzioni orarie minime era previsto comunque per tutti i tipi di distribuzione dell'orario di lavoro, senza distinzione di sorta.

Anche nel caso in cui il lavoratore prestasse più attività lavorative a tempo parziale, doveva essere applicato per ogni rapporto di lavoro il nuovo minimale contributivo orario previsto dalla disposizione in esame.

Nel caso di cumulo di più rapporti di lavoro a tempo parziale, l'effetto distorsivo di tale nuovo meccanismo poteva in qualche caso apparire ancora più evidente, in contrasto con i principi di eguaglianza già richiamati.

In una prospettiva di questo genere, anche il principio solidaristico proprio del sistema previdenziale, prospettato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 835 del 1988, non appare sufficiente a spiegare l'evidente irrazionalità del sistema e l'ingiustificata disparità di trattamento di due situazioni lavorative del tutto analoghe.

Donde la necessità di riproporre alla Corte costituzionale i dubbi di legittimità costituzionale dell'intera disciplina dei contributi previdenziali così come regolata prima e dopo l'entrata in vigore della legge del 1984.

Va sottolineato, tra l'altro, che una parziale modifica del sistema, tendeva con l'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 548 del 30 novembre 1988, a trasferire sul solo datore di lavoro, e non anche sul lavoratore (come per il passato) il maggior costo dei contributi previdenziali conseguenti allo svolgimento dell'attività lavorativa con un orario ridotto rispetto a quello normale previsto dal contratto collettivo.

Tale modifica, tuttavia, è stata stralciata dal testo definitivo della legge di conversione n. 389 del 1989, più volte richiamata, che non ha innovato in ordine al carico dei contributi previdenziali.

Che poi la nuova normativa del 1984 si applichi integralmente anche al caso di specie, ovviamente per la sola parte di contributi relativi agli anni 1984-1986 (secondo la richiesta formulata dall'Istituto in sede di procedimento monitorio) appare del tutto evidente, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Suprema Corte, secondo la quale: «Nelle materie in cui predominano l'autonomia della volontà privata e l'interesse dei singoli, il fatto compiuto, costitutivo del rapporto, deve essere governato una volta per tutte dalla legge imperante nel tempo in cui esso avvenne; pertanto, in tema di rapporto di lavoro a tempo parziale, la disciplina formale introdotta dall'art. 5 n. 2 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito nella legge n. 863 del 1984, non rende illecita la stipulazione del medesimo rapporto, secondo la forma richiesta dalla precedente disciplina, restando altresì escluso che il permanere degli effetti della costituzione di detto rapporto sia condizionato all'adempimento delle nuove formalità» (Cass. 17 novembre 1994, n. 9724, 24 marzo 1992, n. 3646, 13 febbraio 1992, n. 1781).

Pertanto, non può assumere rilevanza la circostanza che nel caso di specie i rapporti di lavoro del personale docente e non docente, impiegati a tempo parziale negli anni 1981-1986, e retribuiti con compensi fissi mensili (pag. 8 della sentenza impugnata), siano iniziati — prima dell'entrata in vigore della legge del 1984 — senza le formalità prescritte da tale legge.

In ogni caso, infatti, anche in mancanza di forma scritta, per i rapporti di lavoro a tempo parziale iniziati prima dell'entrata in vigore della legge n. 863 del 1984 e protrattisi dopo tale data, deve trovare applicazione, secondo i principi generali sopra richiamati, la nuova norma dettata in materia contributiva dall'art. 5, comma 5, della legge.

Sotto un profilo più generale, va ricordato che, con orientamento da ritenersi consolidato, questa Corte ha affermato che, prima della legge n. 863 del 1984 doveva farsi esclusivo riferimento al minimale giornaliero stabilito per il lavoro a tempo pieno (Cass. 26 febbraio 1993, n. 2407, cfr. anche Cass. 5910 del 1987, 1251 del 1986, 1773 del 1982) ammettendo, solo nell'ipotesi di retribuzione corrisposta in relazione alle ore o giornate effettivamente lavorate, ai fini del calcolo dei contributi, la media di tutti gli emolumenti corrisposti nelle giornate lavorate (Cass. 12 giugno 1995, n. 6606, v. anche 638 del 22 gennaio 1997).

Non appare possibile, pertanto, risolvere i dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge più volte richiamate, con una interpretazione difforme da quella espressa nella consolidata giurisprudenza di questa Corte.

Con riferimento al caso di specie, l'eventuale mancanza di forma scritta del contratto di lavoro a tempo parziale (verticale, prestato solo per poche ore di alcuni giorni della settimana e retribuito con un fisso mensile) potrebbe, eventualmente, rilevare solo ai fini dell'inapplicabilità del minimale differenziato previsto dall'art. 5, comma 16, della legge n. 863 del 1984 che regola l'ipotesi di lavoratori occupati nei settori indicati nel successivo

comma 17, (tra i quali alla lettera *a*) figura l'istruzione ed educazione scolare e prescolare non statale) in «attività ad orario ridotto, non superiore alle quattro ore giornaliere, i quali non abbiano stipulato il contratto di lavoro a norma dei commi precedenti».

Ma tale questione non ha formato oggetto di discussione nei precedenti gradi di giudizio.

Considerato che la questione di legittimità, costituzionale delle norme sopra richiamate è rilevante, tenuto conto dell'oggetto sopra evidenziato del presente giudizio, che non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di cui si tratta;

Considerato, altresì, che la questione di legittimità costituzionale sollevata d'ufficio non risulta manifestamente infondata, per le considerazioni appena esposte, con riferimento all'art. 3, commi primo e secondo, 4, comma primo, e 36, comma primo, della Costituzione e che gli atti debbano essere trasmessi alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente giudizio e che, a cura della Cancelleria, questa ordinanza deve essere notificata alle parti in causa, al procuratore generale presso la Corte di cassazione, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — con riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, 4, comma primo, e 36, comma primo, della Costituzione — del combinato disposto degli artt. 20, legge 21 dicembre 1978, n. 843, 14 d.-l. 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980, n. 33, 1 legge 30 dicembre 1980, n. 895, 1 d.-l. 29 luglio 1981, n. 402, convertito, con modificazioni in legge 26 settembre 1981, n. 537, 7 d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 1983, n. 638, 5 comma 5, del d.-l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni nella legge 18 dicembre 1984, n. 863;*

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

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al procuratore generale presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, il 24 novembre 1997

*Il presidente: ROCCHI*

98C0329

N. 213

*Ordinanza emessa il 21 gennaio 1998 dal pretore di Pordenone  
nel procedimento penale a carico di Ciriani Gian Pietro ed altri*

**Edilizia e urbanistica - Regione Friuli-Venezia Giulia - Ristrutturazione edilizia - Inclusione degli interventi rivolti alla demolizione e ricostruzione di singoli edifici - Disparità di trattamento rispetto al rimanente territorio dello Stato, ove, per diritto vivente detti interventi sono esclusi dalla nozione di ristrutturazione - Incidenza in materia penale rendendosi lecite condotte penalmente sanzionate dall'ordinamento statale.**

**(Legge regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52, art. 65, comma 2, e successive modificazioni).**

**(Cost., artt. 3, 25 e 116).**

IL PRETORE

Visti gli atti del procedimento penale nei confronti di: 1) Ciriani Gian Pietro, nato a Pinzano al Tagliamento (Pordenone) il 19 settembre 1936; 2) Ciriani Virgilio nato a S. Daniele del Friuli (Udine) il 15 aprile 1944; 3) Toneguzzi Tarcisio, nato a Zoppola (Pordenone) il 21 agosto 1930; imputati del reato di cui all'art. 110 c.p. lett. *B* della

legge 28 febbraio 1985, n. 47 per avere realizzato in concorso tra loro, il primo in qualità di committente, il secondo quale direttore dei lavori e il terzo quale legale rappresentante dell'impresa costruttrice, un manufatto ad uso residenziale insistente sul mappale n. 217/218 foglio 27 CC. Pordenone, in assenza della prescritta concessione edilizia, essendo la n. 28699/92 stata assentita per i lavori di ristrutturazione del manufatto preesistente, demolito.

Accertato in Pordenone il 18 novembre 1993.

Rilevato che all'udienza del 20 ottobre 1997 il pubblico ministero, prima delle formalità di apertura del dibattimento, sollevava questione di costituzionalità dell'art. 65 comma 2 legge regionale Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 e successive modificazioni per contrasto con gli artt. 25 e 116 della Costituzione, avuto riguardo ai diversi principi previsti dalla normativa statale in materia di ristrutturazione di singoli edifici;

Osservato che su detta eccezione, ritenuta infondata dai difensori degli imputati in virtù dell'autonomo potere normativo riconosciuto dall'art. 117 della Costituzione alle regioni in campo urbanistico, il giudicante rilevava l'opportunità di una pronuncia solo dopo aver dato avvio all'istruttoria, al fine di meglio inquadrare il *thema decidendum*, assumendo le deposizioni dei vigili verbalizzanti.

Premesso:

che in data 18 marzo 1993 il sindaco di Pordenone rilasciava una concessione edilizia relativa alla ristrutturazione ed ampliamento di un fabbricato residenziale esistente su area destinata dal P.R.G. a zona omogenea *B*, in applicazione del disposto dell'art. 7.6 delle N.T.A. del P.R.G. che così recita, per la parte che qui interessa: «nelle zone *B*, subordinate a piani attuativi, nelle more di entrata in vigore di tali piani, sono consentite opere di ordinaria e straordinaria manutenzione, nonché di restauro e di ristrutturazione edilizia, le opere costituenti le pertinenze di impianti tecnologici a servizio degli edifici già esistenti, gli ampliamenti strettamente necessari all'adeguamento degli alloggi alle esigenze abitative, conseguenti alle situazioni contingenti suddette»;

che il progetto assentito prevedeva il mantenimento dell'edificio esistente nella sua muratura perimetrale addossando ad esso, su due lati perimetrali, i nuovi vani in ampliamento;

che durante l'esecuzione delle opere veniva accertato da parte dell'ufficio vigilanza edilizia l'avvenuta demolizione di tre muri perimetrali, con il mantenimento di parte del muro perimetrale lato Nord;

che conseguentemente veniva ordinata la sospensione lavori e segnalato il fatto all'A.G., la quale esercitava l'azione penale per il reato di costruzione in assenza della prescritta concessione edilizia;

che pertanto la controversia pare limitarsi all'astratta questione se, alla stregua della normativa vigente, la concessione edilizia rilasciata per ristrutturazione consenta di realizzare la medesima anche mediante interventi di sostanziale demolizione e ricostruzione ovvero se siffatti interventi ricostruttivi richiedano diversa ed autonoma concessione.

Rilevato:

che in proposito deve porsi richiamo all'applicazione della norma fissata dall'art. 65 comma 2 legge regione Friuli-Venezia Giulia n. 52 del 19 novembre 1991 il cui contenuto, se è stato modificato dall'attuale legge regionale 12 novembre 1997, n. 34 là ove non sono più annoverati tra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche quelli rivolti alla modifica del numero delle unità immobiliari, è stato riconfermato nella parte in cui vengono fatti rientrare nel menzionato concetto quelli rivolti alla demolizione e ricostruzione di singoli edifici;

che per le ragioni di seguito esposte può dubitarsi della legittimità costituzionale di tale norma;

che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma in questione avrebbe concreta incidenza nel presente giudizio, in quanto renderebbe palesemente illegittimo l'intervento di ristrutturazione assentito o attuato mediante demolizione e ricostruzione, così come ritenuto dalla univoca giurisprudenza della Cassazione formatasi sul punto, più oltre citata;

che la rilevanza della questione, atteso che la norma penale censurata non riguarda il precetto penale ma solo la disciplina di un presupposto del fatto abusivo contestato, non è preclusa dall'impossibilità di sanzionare penalmente la condotta di chi ha commesso il fatto nel vigore di una legge autorizzativa poi dichiarata incostituzionale;

Tenuto conto:

che la stessa Corte costituzionale ha recepito un concetto di rilevanza incentrato, più che sul concreto esito del giudizio, sui dati normativi coinvolti (cfr. sent. 148/83);

che soprattutto una soluzione interpretativa della Consulta volta a rendere legittima l'attuale normativa regionale comporterebbe effetti dirompenti nella fase delle indagini preliminari e comunque di non poco momento anche in quella dibattimentale.

Sul primo punto invero si rivelerebbe del tutto illegittimo l'ordine di sospensione dei lavori da parte del sindaco con relativa possibilità della sua disapplicazione e conseguente dissolvimento del *fumus* di reato, ciò riverberandosi sull'adozione di misure cautelari reali.

Sul secondo aspetto (che qui interessa direttamente) è chiaro che il mantenimento della normativa regionale determinerebbe, per rimanere in tema, «la demolizione» dell'intero impianto accusatorio, non potendosi per nulla affermare che i tre imputati abbiano agito in assenza della concessione edilizia;

Rilevato pertanto che in tal caso la stessa sussistenza del fatto verrebbe messa in dubbio, salvo voler vedere nella condotta assunta dagli imputati la più lieve condotta di cui all'art. 20 lett. A), legge n. 47/1985 per l'inosservanza delle modalità esecutive indicate in concessione, contravvenzione punita con la sola ammenda e nel caso di specie, contrariamente a quella contestata dalla pubblica accusa, ampiamente prescritta;

che pertanto questo pretore ritiene di non poter definire il giudizio indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 2, legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 52/1991.

Ritenuto:

che la norma dell'art. 65, comma 2, legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 52/1991 e successive modifiche risulta intrinsecamente illogica, incongrua ed irrazionale, in quanto ricomprende nel concetto di ristrutturazione edilizia ciò che ontologicamente ed oggettivamente non può qualificarsi con tale termine, atteso che in caso di demolizione e ricostruzione *ex novo* dello stesso stabile non vi è conservazione dell'organismo edilizio originario da ristrutturare bensì sostituzione dello stabile preesistente con uno completamente nuovo, che nessun riferimento ha con quello non più esistente;

che coerentemente a tale interpretazione la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, con riferimento alle disposizioni normative previste dalla legge statale e segnatamente all'art. 31, lett. D), legge 5 agosto 1978, n. 457 (in cui vengono ricompresi il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio ...) ha ribadito come la ristrutturazione sia cosa concettualmente diversa dalla demolizione con ricostruzione *ex novo* del medesimo edificio, talchè tale ultima attività attuata sulla base di mera concessione a ristrutturare integrerebbe comunque il reato di costruzione in assenza di concessione;

che in particolare «la demolizione ed il ripristino di muri perimetrali non possono essere considerati lavori di manutenzione straordinaria ai sensi dell'art. 31, legge 5 agosto 1978, n. 457 poichè tale norma riguarda, esclusivamente, le parti strutturali interne e non gli interventi rivolti al rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio».

Cass. pen., sez. III, 30 settembre 1982, n. 8443;

che tale illogica ricomprensione nell'ambito della ristrutturazione di interventi demolitori e ricostruttivi operata dalla norma regionale censurata, ancorché emanata in materia di potestà normativa primaria, risulta in contrasto con il principio generale di razionalità e ragionevolezza fissato dall'art. 3, comma 2, della Costituzione così come costantemente interpretato;

che ulteriori profili di difformità possono ipotizzarsi fra la norma censurata e gli artt. 25 e 116 della Costituzione, travalicandosi le competenze regionali con il violare il principio della riserva allo Stato della potestà punitiva penale, in quanto viene resa lecita una fattispecie che diversamente sarebbe penalmente sanzionata alla stregua dell'ordinamento statale;

che il contenuto chiaro e didascalico della norma censurata non consente operazioni ermeneutiche che conducono ad interpretazioni diverse da quella testuale;

che proprio la difficoltà di ricondurre a unitarietà col sistema statale la disposizione regionale di cui trattasi ha determinato in numerosissimi casi incertezze e contraddittorietà interpretative da parte di organi amministrativi regionali e comunali, autorità giurisdizionali, con riflessi gravemente negativi per la certezza del diritto e le legittime aspettative di soggetti interessati, oltre che una proliferazione di procedimenti penali (incertezza aggravata dalla posizione assunta dalla giurisprudenza amministrativa, orientata in senso diametralmente opposto alla Cassazione penale in tema di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione);

che pertanto non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 2, legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 52/1991.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge costituzionale n. 87/1953 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 65, comma 2, legge regionale Friuli-Venezia Giulia del 19 novembre 1991, n. 52, e successive modificazioni per contrasto con gli artt. 3, 25 e 116 della Costituzione;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio dibattimentale in corso;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti in causa, al pubblico ministero, al presidente della giunta e al presidente del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.*

Pordenone, addì 2 gennaio 1998

*Il pretore: RICCIO COBUCCI*

98C0330

N. 214

*Ordinanza emessa il 2 gennaio 1998 dal pretore di Avellino nel procedimento civile vertente tra Maietta Roberto e Ispettorato provinciale del lavoro di Avellino*

**Processo civile - Giudizio di opposizione a ordinanza - Ingiunzione, disciplinato dalla legge n. 689 del 1981 - Spese processuali - Condanna al pagamento del ricorrente, se soccombente, in favore dell'amministrazione resistente, costituitasi in giudizio per mezzo dei propri funzionari - Esclusione - Lesione del principio di eguaglianza - Incidenza sul diritto di azione e sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

**(Legge 24 novembre 1981, n. 689, c.p.c. art. 91).**

**(Cost., artt. 3, 24 e 97).**

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio promosso da Maietta Roberto, rappresentato dall'avv. Arturo Iaione contro l'Ispettorato provinciale del lavoro di Avellino, rappresentato dal funzionario delegato dott.ssa Chiara Orrei.

1. — Con ricorso depositato il 28 novembre 1996 Maietta Roberto proponeva opposizione avverso l'ordinanza dell'Ispettorato provinciale del lavoro con la quale gli veniva ingiunto il pagamento di L. 154.100, per violazione dell'art. 1, del regio decreto-legge n. 692 del 15 marzo 1923. L'Ispettorato si costituiva in giudizio, per mezzo del predetto funzionario delegato, ai sensi dell'art. 23, della legge n. 689 del 1981 e chiedeva il rigetto del ricorso. Questo pretore, dovendo decidere la causa, rileva che, in base all'interpretazione data dell'art. 91, del c.p.c. dai giudici di merito e dalla stessa S.C. di Cassazione, non è possibile condannare il ricorrente, se soccombente, al pagamento delle spese di lite (seguendo un orientamento formatosi già con riferimento al regio decreto n. 1611 del 1933, s'esclude il diritto della pubblica amministrazione di ripetere le spese processuali perché l'art. 91, del c.p.c., applicabile anche ai giudizi disciplinati dalla legge n. 689, si riferisce ai soli avvocati e non è applicabile quando la rappresentanza deriva da un rapporto interno tra ente e funzionario), e ritenendo che ciò contrasti con la Costituzione e con i suoi principi, sottopone al vaglio di legittimità la normativa stessa.

2. — Il diritto di difesa, riconosciuto e garantito dalla Costituzione (art. 24) incontra, nella sua disciplina ed attuazione, limitazioni derivanti da norme e principi costituzionali, tra cui quelli di responsabilità processuale, di ragionevolezza e di uguaglianza.

È principio fondamentale della retta amministrazione della giustizia che chi promuove un giudizio, o intende provocare un provvedimento atto a modificare la situazione degli interessi coinvolti, deve affrontare una responsabilità. Sarebbe in contrasto con la funzione del processo una struttura di questo che fosse regolata in modo da consentire l'eventuale abuso delle misure giudiziarie ai fini dell'utile di una sola delle parti, mossa da intenti defattigatori o addirittura di lucro, e pertanto non meritevoli di tutela giuridica.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 56 del 1963, richiamata nelle sentenze n. 83 dello stesso anno e n. 69 del 1964, ha affermato che: «... è di interesse pubblico il richiamare la parte ad una sua responsabilità nell'apprezzamento delle proprie ragioni, in modo che del diritto d'azione non abusi e, abusandone, rechi intralcio all'amministrazione della giustizia. Né alla protezione di questo interesse pubblico ostano precetti costituzionali, non essendo possibile dare al diritto alla tutela giurisdizionale un'estensione tale da farne sviare la funzione, dirigendola ad uno scopo sterile e dilatorio».

In base all'enunciato principio si deve ritenere che contrasti con l'interesse pubblico e con il corretto andamento della giurisdizione la mancata previsione nella legge n. 689, e nell'art. 91 c.p., di una sanzione processuale e della possibilità di condannare il ricorrente alle spese di lite in caso di soccombenza. Il nostro ordinamento, al fine di assicurare il corretto andamento della giurisdizione e di evitare l'abuso degli strumenti di garanzia del diritto di difesa, prevede delle sanzioni processuali (ad es. art. 54 comma secondo c.p.c.). L'esigenza di richiamare la parte ad una sua responsabilità appare di particolare evidenza nel codice di procedura penale dove, nonostante gli interessi coinvolti siano molto importanti, ricevendo una tutela privilegiata dalla stessa Costituzione, pur sono previste delle norme tendenti ad evitare l'abuso dei mezzi di difesa (ad es. 616 c.p.).

Del principio di responsabilità processuale è espressione il principio di soccombenza, che è sancito dal citato art. 91 c.p.c. Il legislatore, talvolta, per esigenze di protezione di soggetti socialmente deboli, ha escluso l'applicazione del principio, così come per i giudizi promossi per ottenere prestazioni previdenziali, ma anche in tali casi ha introdotto delle norme di salvaguardia, prevedendo la condanna del ricorrente al pagamento delle spese nel caso di lite temeraria (art. 152 disp. att. c.p.c.). Nessuna sanzione invece è prevista dalla legge n. 689 per evitare gli abusi, che si possono verificare e che di fatto accadono. Il ricorrente dal rigetto dell'opposizione non può subire alcuna conseguenza pregiudizievole, anzi può ricevere solo vantaggi. Infatti egli non può essere condannato alle spese, né gli può essere applicata una qualche sanzione, ed intanto non paga la somma dovuta e quando dovrà esborsarla, dopo molti anni, considerata l'ordinaria durata del processo, la pagherà nell'ammontare iniziale, non essendo previsti interessi o pene pecuniarie per il mancato pagamento. Se poi il giudizio ha un esito favorevole ad esso ricorrente, magari per vizi procedurali, la convenienza diventa maggiore perché l'amministrazione pubblica dovrà sopportare anche le spese. Non sono individuabili ragioni per le quali non sia conveniente impugnare un'ordinanza-ingiunzione, poiché anche nell'ipotesi più sfavorevole, del rigetto, si consegue il vantaggio di pagare la sanzione dopo molti anni.

Per le esposte ragioni il giudizio, peraltro gratuito e con adempimenti a carico degli uffici giudiziari, viene sempre intentato, anche per sanzioni modestissime, come quella in esame (ma si possono anche richiamare tutte le infrazioni più lievi del codice della strada ed altre che, non prevedendo un ammontare minimo, consentono di irrogare sanzioni di circa L. 10.000). La gratuità, la previsione di tutti gli adempimenti a carico degli uffici giudiziari, l'assenza di sanzioni, l'inoperatività dell'onere delle spese processuali da un lato e la complessità del giudizio dall'altro (talvolta viene richiesta, come nel caso in esame, una complessa attività istruttoria, inclusa la prova testimoniale), comportano per l'amministrazione della giustizia un aggravio sia quantitativo sia qualitativo, spesso sproporzionato rispetto all'entità degli interessi economici coinvolti. In tale situazione, ed in assenza di qualsiasi richiamo della parte ad una sua responsabilità, appare evidente che il diritto alla tutela giurisdizionale è disciplinato in modo tale da consentire lo sviamento della funzione e l'intralcio all'amministrazione della giustizia.

Per tutto quanto esposto questo pretore ritiene non conforme ai principi di soccombenza, responsabilità processuale, corretto e buon andamento dell'amministrazione della giustizia (art. 3, 24 e 97 della Costituzione) la legge n. 689 del 1981 e l'art. 91 del c.p.c., nella parte in cui non prevedono la condanna del ricorrente, in caso di soccombenza, o almeno di lite temeraria, al pagamento delle spese di lite o di una sanzione processuale.

3. — L'illegittimità della richiamata norma va prospettata anche sotto un diverso profilo, con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Il d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, disciplinante il processo tributario, prevede che il Ministero delle finanze, se sta in giudizio per mezzo di propri funzionari, ha diritto al rimborso delle spese processuali in base alle tariffe degli avvocati, per diritti ed onorari, con riduzione del 20% (artt. 12 e 15), mentre la legge n. 689, e l'art. 91 c.p.c., non consentono di condannare il soccombente al pagamento delle spese di lite. Si determina, ad avviso di questo pretore, un'ingiustificata disparità di trattamento, non potendosi individuare alcuna differenza, di carattere sostanziale o formale, tra l'amministrazione finanziaria e le altre che ugualmente stanno in giudizio per mezzo di propri funzionari. Anche avuto riguardo alla *ratio* della citata normativa del decreto legislativo n. 546, individuabile nell'esigenza di evitare giudizi defatigatori e strumentali, si deve ritenere che essa sia comune anche al giudizio disciplinato dalla legge n. 689 del 1981, e pertanto non appare giustificabile la diversa disciplina. Né,

infine, può valere la considerazione che nel giudizio innanzi al pretore non è richiesta la rappresentanza di un procuratore perché ciò è possibile, seppur entro limiti determinati, anche nel giudizio tributario (art. 15 decreto legislativo n. 546 del 1992).

Per tutte le esposte ragioni questo pretore ritiene che la legge n. 689 del 1981 e l'art. 91 del codice di procedura civile siano in contrasto con gli artt. 24, 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non consentono al pretore di condannare il ricorrente, nel caso di soccombenza, e salva l'applicazione dell'art. 92 c.p.c., al pagamento delle spese di lite in favore dell'amministrazione resistente costituitasi in giudizio per mezzo di propri funzionari.

Ritenuta l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza della questione, trattandosi di legge dello Stato da applicare nella decisione del giudizio; ritenuta altresì la rilevanza della questione, poiché dalla pronunzia della Corte costituzionale discende la possibilità di condannare o meno il ricorrente al pagamento delle spese di lite;

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

*P. Q. M.*

*Sospende il giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità della legge n. 689 del 1981 e dell'art. 91 del codice di procedura civile per violazione degli artt. 24, 3 e 97 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di soccombenza e responsabilità processuale ed uguaglianza, nei termini in premessa precisati.*

*Dispone altresì la trasmissione di copia della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Avellino, addì 2 gennaio 1998

*Il pretore: ABBONDANDOLO*

98C0331

N. 215

*Ordinanza emessa il 4 giugno 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 marzo 1998) dal pretore di Roma sezione distaccata di Tivoli nel procedimento penale a carico di Napoleoni Italia ed altro*

**Reato in genere - Sanzioni sostitutive delle pene detentive - Inapplicabilità ai reati in materia di edilizia e urbanistica - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i reati in materia di ambiente.**

**(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60).**

**(Cost., artt. 3 e 27).**

IL PRETORE

Con decreto di citazione emesso il 29 aprile 1996, venivano inviati al giudizio di questo pretore Napoleoni Italia e Mecenate Renato per i reati di cui agli artt. 110 c.p. e 20 legge n. 47/1985, all'udienza del 4 giugno 1997, il pretore sollevava illegittimità costituzionale dell'art. 60 legge n. 689/1981 in relazione agli artt. 3 e 27 della Costituzione riservando la motivazione.

Ritiene il remittente giudice che la previsione contenuta nell'art. 60 legge n. 685/1981, di esclusione oggettiva delle norme incriminatrici in materia di edilizia e di urbanistica dal meccanismo della c.d. conversione della pena confligga radicalmente con l'art. 3 della Costituzione se parametrata, tale esclusione, ad altre fattispecie per le quali è invece consentita l'applicazione di pene sostitutive nonostante la loro indubbia funzione di tutelare interessi a più ampio contenuto dell'edilizia e dell'urbanistica e ben più significativi lungo la scala dei valori di rango costituzionale, quale ad esempio l'ambiente.

È invero condivisibile l'opinione che ambiente ed urbanistica, benché in evidente ed intuibile possibilità di contatto, individuino in realtà distinte materie, delle quali l'ambiente è quella connotata da maggiore globalità, nel senso delle sue ampie interferenze con numerosi altri interessi da essa condizionati — quale ad esempio, con

caratteristiche di primarietà, la salute — o dai quali è condizionato (quale proprio quello sotteso all'urbanistica in senso stretto che, in quanto è ordinata a garantire il miglior assetto ed utilizzo del territorio, non può non riflettersi, sia positivamente che negativamente sull'ambiente).

Ciò non pertanto, ragionando in termini di rigorosa selezione per materia — soprattutto perché in ambito penale e soprattutto perché la questione in parola inerisce al tema dell'applicabilità o meno di norme introducenti sostanzialmente un beneficio a favore dell'imputato — l'esclusione portata dal succitato art. 60 legge numero 689/1981, in quanto riferita all'edilizia e all'urbanistica, non è tale da comprendere anche la materia dell'ambiente in genere sicché restano fuori di tale previsione a contenuto di divieto, ad esempio, le diverse fattispecie introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica n. 431/1985 in quanto insistenti a difesa del valore paesistico ambientale non coincidente, ancorché interferente, con la materia edilizia ed urbanistica che autonomamente contempla le previsioni sanzionatorie già risalenti alla L.U. del 1942, passate attraverso la legge n. 10/1977 ed, attualmente, previste dalla legge n. 47/1985, artt. 18 e 20.

Eppure, secondo una prospettiva di globalità (come sopra intesa) non appare fondatamente contestabile che l'ambiente contenga in sé una pluralità di valori e di interessi che richiederebbero alla stregua della gerarchia, per così dire, degli interessi deducibili dalla Costituzione, ben più intensa tutela rispetto all'urbanistica, così da assurgere il relativo trattamento penale per esso previsto, a parametro di congruità e ragionevolezza per quello dettato in materia per l'appunto di urbanistica ed edilizia.

Si pensi, invero, al profilo della «salute» considerato dall'art. 32 della Costituzione garantito come valore primario, in stretto raccordo con la preminente posizione della «persona» (art. 2) che trova adeguato livello di protezione solo entro una cornice ambientale fatta di salubrità e, comunque, di attenta vigilanza sui fattori idonei a perturbare l'ecosistema di riferimento dell'uomo.

Conseguentemente, ognuno vede quale sia lo spessore di rilevanza dell'ambiente se misurato con quello dell'urbanistica che, se per un verso concorre, condizionandolo, alla definizione ed individuazione del bene ambiente, dall'altro sembra piuttosto prefigurarsi in termini di valore con finalità organizzative e a contenuto socio-economico così come sembrano denotare in particolare l'art. 117 della Costituzione relativamente al fine, e gli artt. 41, 42, 43 e 44 relativamente al contenuto.

In conclusione, dunque, dal raffronto fra la disciplina dettata in materia di ambiente e quella dettata in materia di edilizia ed urbanistica, per la parte attinente allo specifico punto qui in discussione, nettamente emerge l'incongruità dell'esclusione della procedura della conversione della pena per i reati in materia, per l'appunto, di edilizia e di urbanistica; incongruità e irragionevolezza discendente proprio dalla disuguaglianza di trattamento che viene a determinarsi fra contegni negativamente incidenti su interessi obiettivamente connessi (urbanistico ed ambiente) e con previsioni di sfavore a carico di quei contegni che incidono su quello, fra i suddetti valori, meno pregnante nel confronto così da risultare manifesta l'ingiustizia ed irragionevole il trattamento in aperto contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

In punto di rilevanza della prospettata questione si osserva che nel presente processo il giudice remittente è chiamato a fare applicazione eventuale della norma denunciata qualora a seguito di condanna, ricorrendone i presupposti debba applicare l'art. 53 legge n. 689/1981.

*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. 60 legge n. 689/1981 in relazione agli artt. 3 e 27 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.*

Tivoli, addì 4 giugno 1997

*Il pretore: CROCE*

## N. 216

*Ordinanza emessa il 4 giugno 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 marzo 1998) dal pretore di Roma sezione distaccata di Tivoli nel procedimento penale a carico di De Vincenzi Luigi ed altri*

**Processo penale - Giudizio direttissimo - Fase di convalida - Relazione dell'ufficiale o agente di p.g. precedente e dichiarazione dell'arrestato - Assunzione con le forme dettate per la fase dibattimentale ed inserimento dei rispettivi atti con le forme sopra descritte nel fascicolo per il dibattimento - Omessa previsione - Lesione del principio di parità di trattamento con gli altri imputati - Compressione del diritto di difesa - Vincolazione del principio di indipendenza e imparzialità del giudice - Eccezione sollevata durante il dibattimento.**

(C.P.P. 1988, artt. 34, 431 e 566; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 138).

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

## IL PRETORE

Ha pronunciato e dato lettura nel pubblico dibattimento la seguente ordinanza.

Il 12 marzo 1997 gli agenti della compagnia carabinieri di Monterotondo traevano in arresto De Vincenzi Luigi, D'Antonio Ermenegildo, Balducci Alessandro, D'Antonio Graziella e Testa Antonella colti nella flagranza del reato di cui all'art. 588, comma 2 c.p. e nel termine di legge erano presentati in tale stato, dinanzi a questo pretore per la convalida ed il contestuale giudizio a norma dell'art. 566 c.p.p.

Il pretore, convalidava l'arresto con ordinanza del 13 marzo 1997 e disponeva procedersi immediatamente al giudizio con rito direttissimo. In punto rileva che sussistono profili di incostituzionalità come di seguito evidenziati: sul merito com'è noto la Corte costituzionale, dopo le ultime pronunce del 1995 (vedi la n. 149 e la n. 432) ha rivisto i limiti dell'incompatibilità prevenendo all'affermazione secondo cui anticipa il giudizio (tale da creare pre-giudizio) una valutazione di contenuto sulla probabile fondatezza dell'accusa.

E, con specifico riguardo al giudizio direttissimo avanti al pretore, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione, radicandola sulla circostanza che in tale eventualità la convalida dell'arresto implica una valutazione sulla riferibilità del reato all'imputato condotto in giudizio, attribuita proprio alla cognizione del giudice competente per il merito direttamente investito, cui è devoluta la convalida e il contestuale giudizio al quale si accede ogni altro provvedimento cautelare; aggiungendovi che, «il giudice del dibattimento, al quale è presentato l'imputato per il giudizio direttissimo, si pronuncia pregiudizialmente, con la convalida dell'arresto, sulla esistenza dei presupposti che gli consentono di procedere immediatamente al giudizio ed è competente ad adottare incidentalmente misure cautelari, attratte nella competenza per la cognizione del merito.

Non può dunque essere configurata una menomazione dell'imparzialità del giudice, che adotta decisioni preordinate al proprio giudizio o incidentali rispetto ad esso».

Orbene, al riguardo, ritiene il remittente che proprio in relazione alle superiori argomentazioni adottate dalla Corte, si imponga la rivalutazione di aspetti di incostituzionalità afferenti al momento di formazione della prova per la decisione di merito ed al tema, dunque, della corretta utilizzazione degli elementi di prova (*rectius*: di conoscenza) acquisiti per la conseguente formazione del libero convincimento del giudice.

Invero, muovendo dalla indicata premessa che il giudice della convalida è il giudice di merito solo incidentalmente chiamato a verificare la sussistenza dei presupposti per la valida instaurazione del relativo processo e posto che, tale fase si snoda attraverso l'acquisizione di elementi di valutazione influenti sulla formazione del convincimento del giudice, è indubbio che l'acquisizione di tali elementi dovrebbe avvenire nel rispetto delle forme e con le garanzie fatte proprie dalle regole vigenti per la fase di giudizio in modo che ne resti salvaguardata la loro pacifica utilizzabilità in senso formale e conseguentemente non intaccato il profilo dell'imparzialità (altrimenti riponente solo sulla generica affermazione che comunque si è fronte al giudice del merito) nonché i connessi profili del contraddittorio e della iniziativa delle parti nella acquisizione e formazione della prova. In particolare ciò concerne i qualificanti momenti della cosiddetta relazione orale dell'ufficiale o agente di p.g. precedente e della dichiarazione dell'arrestato che, a norma dell'art. 566 c.p.p. viene «sentito» ai fini di convalida.

Poiché tali momenti anticipano, contenutisticamente, in tale fase incidentale e antecedente al giudizio, la prova testimoniale e l'esame dell'imputato, a salvaguardare la loro compatibilità con i parametri costituzionali rappresentati dall'art. 3 (sottospecie di parità di trattamento con gli altri imputati), dall'art. 24 (sottospecie di garanzie difensive), dagli artt. 3, 24, secondo comma, 25 e 27, secondo comma (sottospecie di interconnessione tra i richiamati profili con quello della indipendenza del giudice di merito e, dunque, nella prospettiva funzionale

dell'esercizio della giurisdizione con riferimento al momento acquisitivo di dati contenutistici e di merito dell'imputazione, influenti come tali sulla formazione del libero convincimento del giudice) a salvaguardare come detto, la loro compatibilità con i suddetti parametri di costituzionalità si impone il rispetto delle forme previste per gli atti a contenuto congenere nel dibattimento, in funzione anticipatoria (così come avviene per i casi di incidente probatorio) così da risultare salvaguardato anche l'aspetto della loro diretta utilizzabilità ai fini di giudizio.

In conclusione si ritiene pertanto ravvisabile l'incostituzionalità dell'art. 566 laddove non prescrive che la relazione dell'ufficiale o agenti p.g. procedente nonché le dichiarazioni dell'imputato vengano assunte con rispetto e con le forme dettate nella fase dibattimentale per la testimonianza e per l'esame dell'imputato con conseguente invalidità della stessa norma e dell'art. 138 disp. att. al c.p.p. in relazione all'art. 431 c.p.p. laddove non prescrive l'inserimento degli atti suddetti da acquisire nelle forme come dianzi individuate nel fascicolo per il dibattimento.

È indubbia la rilevanza della prospettata questione nel presente giudizio, che si trova propria nella fase dibattimentale conseguente alla convalida con diretta influenza, dove trovano diretta applicazione le norme censurate.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 86;*

*Solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, 431, 566 c.p.p.; 138 disp. att. c.p.p. per violazione degli artt. 3, primo comma; 24, secondo comma; 25, primo comma; 27, secondo comma della Costituzione;*

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

*Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

In Tivoli, così pronunciata il 4 giugno 1997.

*Il pretore: CROCE*

98C0333

N. 217

*Ordinanza emessa il 15 dicembre 1997 dal commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo nel procedimento civile vertente tra comune di Anversa degli Abruzzi e amministrazione separata dei beni civici della frazione di Castrovalva ed altra.*

**Parchi e riserve naturali - Regione Abruzzo - Istituzione di parchi e di riserve naturali regionali e loro gestione, anche mediante la stipula di convezioni; costituzione dell'Ente parco regionale; istituzione e composizione della comunità del parco - Attribuzione, al riguardo, di poteri decisionali e di gestione alle amministrazioni separate dei beni civici frazionabili - Lamentata esclusione, stante invece la devoluzione delle competenze di cui trattasi agli enti locali - Irragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili - Incidenza sul diritto e la tutela del lavoro - Violazione dei diritti delle autonomie locali e della tutela prevista per le zone montane - Contrasto con i principi posti da normative statali, di cui agli artt. 1, lett. a), 3 e 9, legge n. 97 del 1994, e 22, lett. c) ed e), legge n. 394 del 1991.**

(Legge regione Abruzzo 22 febbraio 1997, n. 16, art. 3; 21 giugno 1996, n. 38, artt. 4, 11, punto 18 e 21).

[Cost., artt. 2, 3, 4, 5, 35, 44, 46 e 117; legge 31 gennaio 1994, n. 97, art. 1, lett. a), artt. 3 e 9; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, lett. c) ed e)].

IL COMMISSARIO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa demaniale iscritta al n. 60 del registro generale contenzioso civile dell'anno 1997 vertente tra comune di Anversa degli Abruzzi in persona del sindaco in carica rappresentato e difeso dell'avv. Fabrizio Rulli ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Roberto Colagrande in L'Aquila, via Verdi, come da mandato a margine della memoria di costituzione, a tanto autorizzato con deliberazione della giunta municipale n. 185 del 2 dicembre 1997 e amministrazione separata dei beni civici della fra-

zione di Castrovalva in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Rodolfo Ludovici ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in L'Aquila, vico Pienze, 25 come da mandato a margine della comparsa di costituzione, a tanto autorizzato con deliberazione del consiglio di amministrazione.

Nonché la regione Abruzzo in persona del presidente *pro-tempore* rappresentato e difeso dagli avv. ti Sandro Pasquali e Stefania Valeri dell'ufficio legale della regione Abruzzo, via A. Moro, L'Aquila, come da procura in calce alla comparsa di costituzione, in esecuzione delle deliberazioni della giunta regionale n. 5381 del 4 ottobre 1993 e n. 1406 del 4 giugno 1997.

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con deliberazione 13 agosto 1993, n. 40 il consiglio comunale di Anversa degli Abruzzi decise di istituire, nel territorio di quell'ente, la riserva naturale guidata «Gole del Sagittario» e di affidarne la gestione tecnico-scientifica e turistica all'associazione W.W.F. Italia che avrebbe disciplinato l'uso delle risorse ambientali.

L'atto fu trasmesso per il parere all'amministrazione separata dei beni di uso civico della frazione di Castrovalva, proprietaria a titolo collettivo del 70% dei terreni di natura demaniale civica da includere nel perimetro della riserva, che con deliberazione n. 7 del 18 settembre 1993 subordinò la ratifica della citata proposta alle tassative condizioni elencate nell'atto medesimo, tra le quali quella n. 3 del seguente tenore «di dare esecuzione alla presente deliberazione e di istituire la riserva sul demanio civico di Castrovalva solo con convenzione da stipularsi tra il comitato di amministrazione separata dei beni civici frazionali di Castrovalva, il comune di Anversa degli Abruzzi ed il W.W.F. ente gestore; il presidente del comitato potrà firmare la convenzione solo se approvata con deliberazione del comitato stesso».

Senonché non essendo state rispettate le suddette clausole, con nota in data 14 luglio 1995 il comitato sospese l'esecutività della suddetta deliberazione e di quella n. 8/1993 informandone il comune, in quanto intendeva agire conformemente alle norme sull'uso civico e con la successiva missiva dell'11 agosto 1995 diffidò il sindaco dall'intraprendere attività di qualsiasi genere sui terreni demaniali civici frazionali che non fosse stata preventivamente concordata ed autorizzata da quell'amministrazione e dai competenti organi di controllo.

Tanto premesso e poiché nelle more, l'*iter* procedimentale per l'istituzione della riserva si era pressoché ultimato tanto che la giunta regionale, nonostante quanto sopra esposto, con atto in data 18 novembre 1996 n. 4087 aveva proposto al consiglio regionale l'approvazione dell'apposito disegno di legge, il presidente del comitato medesimo, con ricorso in data 18 dicembre 1996, n. 265/96, chiese al giudicante di stabilire se fosse legittimo o meno il suindicato disegno di legge.

Questo commissario, ritenuto che si trattava di risolvere questione concernente l'estensione, la natura e l'esistenza dei diritti di usi civici, come tale rientrante ai sensi dell'art. 29, legge 16 giugno 1927, n. 1766, nella propria giurisdizione, ordinò citarsi a comparire dinanzi a sé le parti indicate in epigrafe, al fine di sentir provvedere sul ricorso *de quo*.

All'udienza prefissata il procuratore della ricorrente amministrazione, ha rassegnato le seguenti conclusioni «Voglia il commissario ritenere non infondata la sollevata eccezione di contrasto costituzionale e, per questo, rimetterla alla Corte costituzionale; voglia, comunque, dichiarare l'impossibilità del comune di Anversa degli Abruzzi a gestire la riserva naturale Gole del Sagittario nella parte di proprietà frazionale (oltre 35 Ha di demanio civico). Regolarizzata nel termine all'uopo concesso la propria posizione, il comune anzidetto e la regione Abruzzo hanno chiesto che il decidente dichiarasse il proprio difetto di giurisdizione e, in via del tutto subordinata, rigettasse ogni contraria deduzione ed eccezione siccome infondate; infine la regione Abruzzo, nelle note autorizzate, ha insistito perché fosse dichiarato non rilevante e fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale».

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Preliminarmente va affermata la giurisdizione di questo commissario a decidere l'insorta controversia ai sensi dell'art. 29, legge 16 giugno 1927, n. 1766, poiché nella specie si tratta di contestazione inerente all'esercizio sui propri demani di natura civica dei diritti di usi civici di pascolo, legnatico, seminatico e simili di cui all'art. 4, legge anzidetta — la cui sussistenza è stata riconosciuta ai naturali di Castrovalva dall'istruttore demaniale geom. Vittorio de Marchis con la relazione storico-giuridica dei beni collettivi di tale frazione, da lui redatta il

10 aprile 1986, regolarmente approvata dall'allora Ministero dell'agricoltura e foreste e con il progetto di verifica e sistemazione dei demani di Anversa degli Abruzzi e sua frazione di Castrovalva, dallo stesso de Marchis redatto il 21 giugno 1937, approvato dall'anzidetto Ministero il 21 luglio successivo e regolarmente pubblicato nei modi di legge. Risulta dai citati atti che l'attuale comune di Anversa degli Abruzzi è costituito dalle Antiche Università di Anversa e Castrovalva, la quale ultima fu università autonoma e terra regia, non soggetta ad alcun feudatario, riunitasi con Anversa nell'anno 1816.

Tali diritti dal ricorrente si assumono praticamente vanificati, giacché in forza dell'art. 3, legge regionale n. 16 del 22 febbraio 1997, la gestione della riserva — nel cui perimetro i terreni stessi sono stati inclusi — è stata demandata al comune di Anversa degli Abruzzi il quale può avvalersi di associazioni di protezione ambientale, di consulenti, società cooperative o istituti particolarmente qualificati: del Corpo forestale dello Stato, dell'Università e dell'istituto zooprofilattico per l'Abruzzo e Molise «G. Caporale», esclusa l'amministrazione separata ricorrente.

Va, pertanto, rigettata l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione dell'adito commissario sollevata dalla regione Abruzzo e dal comune di Anversa degli Abruzzi, siccome destituita di fondamento.

Va, poi, precisato che, con il ricorso proposto, l'amministrazione separata non si duole dell'avvenuta istituzione della riserva naturale guidata «Gole del Sagittario» né delle gravi limitazioni — previste dall'art. 9, legge n. 16/1997 — che essa comporta all'esercizio dei diritti di usi civici da parte dei naturali della frazione, bensì del fatto che, pur essendo proprietaria a titolo collettivo della maggior parte del territorio di natura demaniale civica incluso nel suo perimetro (70%), sia stata esclusa da ogni potere gestionale e, quindi, decisionale, attribuito, giusta l'espresso disposto dell'art. 3, legge anzidetta, esclusivamente al comune di Anversa degli Abruzzi che, invece, è proprietario soltanto di appena il 30% del residuo territorio demaniale civico e ciò nonostante che essa amministrazione — come si è esposto in narrativa — avesse esplicitamente subordinato il suo consenso all'istituzione della riserva alla inderogabile condizione della stipulazione di una convenzione tra essa amministrazione, il comune anzidetto ed il W.W.F., che sarebbe stata firmata dal presidente della prima, solo se fosse stata debitamente approvata con deliberazione del comitato di amministrazione.

Può quindi esaminarsi l'eccezione, sollevata dalla ricorrente amministrazione separata, di sospetta incostituzionalità dell'art. 3, legge n. 16/1997 e degli artt. 4 e 11, punto 18-21, legge regionale n. 38/1996, per asserita violazione degli artt. 2, 3, 4, 5, 35, 44, 46 e 117 della Costituzione, stante il contrasto tra l'anzidetto art. 3, legge regionale n. 16/1997 e gli artt. 4 e 11, punto 18-21, legge regionale n. 38/1996 con quanto disposto, quale questione di preminente interesse nazionale e quale principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione; dagli artt. 1, lett. a), 3 e 9, legge n. 97/1994, nonché dagli artt. 22, lett. c) ed e), legge n. 394/1991.

La questione è rilevante perché se l'eccezione fosse disattesa, l'amministrazione separata dei beni civici frazionati di Castrovalva perderebbe irrimediabilmente e per sempre, senza alcun compenso, ogni potere di gestione dei propri demani civici — inclusi nel perimetro — e quindi non potrebbe più tutelare i suoi naturali che resterebbero sottoposti unicamente ai voleri del comune capoluogo.

Per l'effetto rimarrebbe espropriata del potere di disposizione degli anzidetti fondi demaniali civici, essendo stato conferito il medesimo al comune oppure agli enti elencati dall'art. 3, legge regionale n. 16/1997.

La questione non è manifestamente infondata per le ragioni di seguito esposte.

Giova premettere che con la legge nazionale per le zone montane n. 97 del 31 gennaio 1994 emanata quale principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione il legislatore ha considerato la permanenza degli uomini — specie in montagna — quale esclusivo baluardo contro il depauperamento, anche ambientale, delle zone interne, così privilegiando quell'intimo collegamento tra l'uomo e la terra che di questa costituisce la più valida difesa — e la necessità di valorizzare i beni collettivi sotto l'aspetto sia produttivo che ambientale.

In particolare ha posto, quale questione di preminente interesse nazionale, la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane, da attuare mediante formule di tutela e di promozione delle risorse ambientali, che tengano conto delle insopprimibili esigenze di vita civile delle popolazioni residenti [art. 1, lett. a)], al fine di garantire la partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio, nonché di stabilire le modalità ed i limiti del coordinamento tra le dette organizzazioni, i comuni e le comunità montane, assegnando alle associazioni collettive compiti di gestione, conservazione e manutenzione del territorio ai fini agricoli e ambientali.

Pertanto la legislazione nazionale consapevole dello stesso rapporto esistente tra le popolazioni montane e l'ambiente nel quale vivono, prevede come indispensabile la partecipazione degli enti interessati alla gestione delle aree protette, e la possibilità di affidare la stessa alle «comunioni familiari associate» — termine usato nel nord

Italia per designare realtà del tutto simili a quelle denominate di uso civico nel Regno di Napoli — «qualora l'area naturale protetta sia in tutto o in parte compresa fra i beni agro-silvo-pastorali costituenti patrimonio delle comunità stesse [art. 22, lett. c) ed e), legge n. 394/1991]».

La regione Abruzzo, invece, pur nel vigore dei richiamati principi sanciti dalla legge nazionale come fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e del fatto che il rapporto tra montagna ed i suoi abitanti deve essere considerato questione di preminente interesse nazionale, anche mediante il riconoscimento dei valori e del rispetto dovuto alle forme di utilizzazione collettiva delle montagne e della necessità di realizzare una integrazione tra uomo e natura attraverso la salvaguardia dei valori antropici (art. 8, legge regionale n. 38/1996), non ha affatto concretizzato tali enunciazioni nelle varie norme di gestione e di attuazione dei parchi e delle riserve regionali, giacché la legge quadro regionale sulle aree protette n. 38/1996 non prevede, in particolare, ignorandole del tutto, le amministrazioni separate frazionali di cui alla legge n. 278/1957, molto numerose nel territorio montano abruzzese.

Invero esse non sono state ricomprese fra gli enti legittimati a richiedere l'istituzione di parchi o riserve regionali (art. 4); che costituiscono la comunità del parco (art. 11), che gestiscono le riserve naturali e regionali; o che possono convenzionarsi con esse (art. 21).

Ora tutto ciò viola apertamente, anzitutto il canone della ragionevolezza, poiché così facendo, il legislatore regionale ha completamente e volutamente ignorato i principi su esposti sanciti dal legislatore nazionale quali fondamentali ed indiscutibili ai sensi dell'art. 17 della Costituzione, avendo sostituito il ruolo essenziale demandato alle comunanze montane ed alle amministrazioni separate di uso civico, la cui presenza materiale sul posto è la migliore garanzia della protezione dell'ambiente e della tutela dei demani civici, che in base alla nota sentenza dell'on.le Corte costituzionale n. 46/1995, hanno ormai assunto valore ambientale e paesaggistico in ragione del vincolo di cui alla legge n. 1497/1939 sancito dall'art. 82, quinto comma, lett. h) del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 aggiunto dalla legge n. 431/1985, che è garantito dal potere di iniziativa processuale dei commissari agli usi civici.

(Vedesi sent. Corte cost. n. 345/1997).

L'audizione delle popolazioni interessate da parte della regione Abruzzo, sarebbe stato tanto più necessaria, considerato il palese, evidente conflitto di interessi tra il comune e l'amministrazione separata dei beni civici frazionali di Castrovalva, donde la violazione del disposto dell'art. 75 regolamento per l'esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e dell'art. 78 c.p.c., ed il fatto che, com'è noto, i beni demaniali civici sono assolutamente indisponibili prima dell'individuazione e conseguente loro assegnazione ad una delle due categorie previste dall'art. 11, legge citata n. 1766/1927.

La Corte costituzionale è già intervenuta sulla questione della necessità del coinvolgimento delle popolazioni locali nel caso di provvedimenti relativi ai diritti di usi civici, sia con la sentenza 10 maggio 1996, n. 156 dichiarativa della incostituzionalità dell'art. 12, comma 2, legge 31 gennaio 1994, n. 97 nella parte in cui prevede, nel caso di espropriazione per pubblico interesse di terreni montani promossa da una autorità statale, la cessazione degli usi civici gravanti su di essi, senza che sia sentito il parere della regione interessata, che con la recente sentenza n. 345/1997 con la quale, nel richiamare la legge anzidetta che ha dettato alcuni principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, per la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane le quali, conformemente all'art. 44 della stessa Costituzione, rivestono carattere di preminente interesse regionale (art. 1, commi 1 e 2), ha sottolineato la stretta connessione fra l'interesse generale della collettività alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497/1939 ed il principio democratico della partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La legge regionale in esame ha violato siffatti principi, giacché ha consentito la creazione della riserva *de qua, inaudita altera parte* e, quindi, in ispreto del principio del contraddittorio universalmente riconosciuto a salvaguardia del diritto di difesa di ogni cittadino ed ente, costituzionalmente garantito, ed anzi contro la volontà inequivocabilmente espressa dalla popolazione frazionale interessata, attraverso il comitato di amministrazione separata dei beni di uso civico frazionale di Castrovalva.

Siffatte argomentazioni valgono tanto più nel caso in esame, non prevedendo la legislazione regionale la consultazione delle popolazioni interessate, titolari dei diritti di usi civici e proprietarie a titolo collettivo dei beni dai medesimi gravati, *ne fame perirent, ne inermem vitam ducerent*.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, come modificato dalla legge 18 marzo 1958, n. 265, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come prospettata in motivazione in ordine agli artt. 3, legge regionale n. 16/1997, e 4 e 11, punto 18-21, legge regionale n. 38/1996 per contrasto con gli artt. 2, 3, 4, 5, 35, 44, 46 e 117 della Costituzione.*

*Sospende ogni pronuncia sulla presente controversia; dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica a cura della segreteria di questa ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai presidenti della giunta regionale e del consiglio regionale d'Abruzzo domiciliati presso l'Avvocatura generale dello Stato di Roma, via dei Portoghesi n. 12 e la comunicazione della medesima ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati in Roma.*

Così deciso in L'Aquila nella sede del commissariato il 15 dicembre 1997.

*Il commissario regionale: DE ALOYSIO*

98C0334

N. 218

*Ordinanza emessa il 17 dicembre 1997 dal pretore di Roma sezione distaccata di Tivoli  
nel procedimento penale a carico di Latini Carlo*

**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 - Lesione del principio di legalità della pena - Incidenza sul diritto di proprietà e sulla tutela del paesaggio - Violazione del principio di eguaglianza e di quello del «giusto procedimento».**

(D.-L. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1-*sexies*, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431).

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

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza, visti gli atti del procedimento penale contro Latini Carlo imputato del reato di cui: *a)* art. 20, lett. C), legge n. 47/1985 in relazione all'art. 1 e 1-*sexies*, legge n. 431/1985; *b)* art. 734 c.p.; *c)* artt. 1, 3, 17, 18 e 20 legge n. 64/1974.

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 previsione di cui all'art. 82, quinto comma, lett. *h)*, come modificato dall'art. 1, legge n. 413/1985, nel momento in cui sottopone a «vincolo paesaggistico» ai sensi della legge n. 1497/1939 tutte e indiscriminatamente «le zone gravate da usi civici e le aree assegnate alle università agrarie», contrasta con gli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione e con il principio del «giusto procedimento», anch'esso di rilevanza costituzionale in quanto strettamente collegato alla tutela delle situazioni dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri (Corte cost. n. 18/1962).

È noto che la Corte costituzionale (con sentenza n. 151/1986) ha affrontato — in sede di conflitto di attribuzione — alcuni profili di dedotta incostituzionalità della legge n. 431/1985.

In tale sede la Corte nell'attribuire alle norme il carattere di grande riforma economica e sociale ha affermato che dalle stesse emerge «una nuova concezione della tutela paesaggistica» «che si sostanzia in una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce della primarietà del valore estetico-culturale». Mentre infatti, la normativa di cui alla legge n. 1497/1939 prevede una «tutela diretta ... di località di particolare pregio estetico isolatamente considerate», quella di cui alla legge n. 431/1985, introduce una tutela improntata a integrità e globalità, attraverso «la imposizione del vincolo paesaggistico (e quindi preclusioni di sostanziali alterazioni

della forma del territorio) in ordine a vaste porzioni e a numerosi elementi del territorio stesso individuati secondo tipologie paesistiche ubicazionali o morfologiche rispondenti a criteri largamente diffusi e consolidati nel lungo tempo».

Se tale è la nuova «concezione» della tutela (alla luce di valori estetico-culturali) basata, peraltro, su «tipologie paesistiche ubicazionali o morfologiche rispondenti a criteri largamente diffusi e consolidati», non c'è chi non veda che l'applicazione di tali «principi e criteri» alle «zone gravate di usi civici e alle aree assegnate alle università agrarie» — indiscriminatamente — sia del tutto irragionevole ed incoerente, privo di giustificazione anche solo teorica e fonte di evidente ingiustizia e disparità di trattamento, essendo riferibile solo ad una caratteristica giuridica delle aree in questione, che del tutto prescinde per la sua natura, da caratteristiche fisiche o morfologiche o ubicazionali delle aree stesse e non è affatto riferibile a criteri largamente diffusi e consolidati.

Attraverso tale vincolo indiscriminato, che viene a gravare su amplissimi territori di proprietà pubblica e privata (è noto che l'uso civico può essere esercitato soprattutto su terreni privati), che possono essere, come spessissimo sono, privi di qualsiasi valenza paesistico-ambientale, si viene, infatti:

1) a vulnerare, in modo del tutto irragionevole, il precetto di cui all'art. 9 della Costituzione, che se assume il valore estetico-culturale come primario, sempre comporta, peraltro, che nelle forme concrete di tutela il valore stesso sia ragionevolmente individuato e preventivamente riconosciuto ed in effetti sussista, in relazione a caratteristiche ad esso proprie e non attraverso l'utilizzazione di caratteri e/o qualificazioni meramente giuridiche.

Nel caso di specie, poi, il vincolo così imposto viene palesemente a interferire proprio con l'esercizio di quei diritti la cui esistenza è assunta quale presupposto della imposizione, nonché con l'esercizio di facoltà private e pubbliche di utilizzo delle aree che vengono del tutto ingiustificatamente comprese;

2) ne può dimenticarsi che per consolidata giurisprudenza (Cons. Stato n. 1351/1988 e Corte cost. n. 56/1968) i beni aventi valore paesistico «costituiscono una categoria originariamente di interesse pubblico», da cui la natura non ablatoria dei vincoli. Peraltro, ove tale «originario interesse pubblico» non possa ritenersi sussistente (perché i beni vengono individuati senza alcun riferimento alla loro struttura fisica, ubicazionale e/o morfologica), il vincolo assume un contenuto ablatorio in palese contrasto con l'art. 42 della Costituzione;

3) tale indiscriminato e irragionevole vincolo viene anche a porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ponendo in essere una irragionevole, arbitraria e non giustificata disparità di trattamento, tra i cittadini proprietari, possessori e utenti di aree gravate da usi civici, che vedono gravemente limitate e/o escluse le facoltà di godimento ed utilizzo loro spettanti e gli altri cittadini, senza che le aree soggette a vincolo siano mai state oggetto di valutazione e/o accertamento del carattere (assunto apoditticamente ed in via generale) della loro valenza paesistico-ambientale, né in concreto né in riferimento a caratteristiche morfologico-ubicazionali obiettivamente comuni tra loro;

4) è, infine, vulnerato il principio del giusto procedimento e l'art. 97 della Costituzione, entrambi posti a tutela delle posizioni soggettive dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri.

Attraverso tale vincolo indiscriminato, ed in assenza di qualsivoglia norma di coordinamento e procedimentale, da un lato si viene ad interferire nella attività di gestione delle aree e, dall'altro, nell'esercizio delle facoltà e dei diritti di proprietari e degli utenti. Né può soccorrere, al riguardo, il già ricordato principio della «nuova forma di tutela improntata ad integralità e globalità» poiché, in ogni caso, manca a sostenerla — in riferimento alla categoria di beni in oggetto — un qualsiasi dato e/o parametro comune riferibile (anche in astratto) a «caratteri» propri di beni aventi pregio paesistico-ambientale.

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, o come può evincersi dalla irragionevole e non giustificabile maggiore afflittività della predetta norma incriminatrice, che presenta un carattere prevalentemente formale,

quale risposta punitiva per la mancata acquisizione del titolo autorizzatorio da parte degli enti preposti alla tutela del vincolo, rispetto alla previsione di cui all'art. 734 c.p., che considera la deturpazione di fatto ed in concreto del bene ambientale, con evidente maggior spregio del valore paesaggistico ed ambientale.

Né può permettersi la sospetta incostituzionalità dell'art. 1-sexies, legge n. 431/1985, in sé considerato, in confronto 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, fondando sull'argomento che soltanto l'art. 20, lett. C) richiamato si riferisce a zone vincolate.

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

*P. Q. M.*

*Visto 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. 3, 9, 25, secondo comma, 27, 42 e 97 della Costituzione;*

*Sospende il processo in corso;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

In Tivoli, addì 17 dicembre 1997

*Il pretore: CROCE*

98C0335

N. 219

*Ordinanza emessa il 17 dicembre 1997 dal tribunale di Verbania  
nel procedimento penale a carico di Nigro Giuseppe*

**Processo penale - Dibattimento - Esame di persona imputata in procedimento connesso - Esercizio della facoltà di non rispondere - Lettura dei verbali contenenti le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari - Preclusione per il giudice salvo l'accordo delle parti - Irragionevolezza posta la prevista utilizzabilità di tali precedenti dichiarazioni nella diversa ipotesi in cui non sia possibile ottenere la presenza del dichiarante oppure procedere all'esame in altro modo - Diversità di regime rispetto a quello delle dichiarazioni del testimone - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi di indipendenza del giudice e di obbligatorietà dell'azione penale.**

**(C.P.P. 1988, art. 513, comma 2, modificato dalla legge 7 agosto 1997, n. 267, art. 1).**

**(Cost., artt. 3, 24, 25, 101 e 112).**

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale nei confronti di Nigro Giuseppe, imputato dei reati di cui al decreto che dispone il giudizio sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 513, comma 2 c.p.p., nella formulazione risultante dalle modifiche operate con l'art. 1, legge 7 agosto 1997, n. 267, per violazione degli artt. 2, 3, 24, 25, 101 e 112 della Costituzione, sollevata dal p.m. all'udienza del 2 dicembre 1997.

## P R E M E S S A

Il presente procedimento trae origine da una più vasta indagine coordinata dalla procura distrettuale di Torino sviluppatasi attraverso appostamenti ed osservazioni sull'immobile abitato da cittadini albanesi e dall'odierno imputato, sospettati di associazione per delinquere avente ad oggetto traffici di sostanze stupefacenti e sfruttamento della prostituzione.

Nell'ambito di tali indagini, condotte anche attraverso intercettazioni telefoniche, emergevano indizi di reità a carico di Nigro Giuseppe e del fratello Nigro Santino per detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti (eroina e cocaina) ai tossicodipendenti della zona.

In particolare venivano accertati frequenti contatti, sia telefonici (intercettati) sia personali (videoripresi), tra l'odierno imputato, il fratello Santino, Torciere Antonio e Iocca Giovanna, questi ultimi due noti agli investigatori come tossicodipendenti.

Come il tribunale ha potuto apprendere dalla relazione introduttiva svolta dal p.m., Iocca Giovanna, anch'essa indagata nel presente procedimento e la cui posizione è stata successivamente archiviata, riconosceva nel corso di un interrogatorio che i contatti intercorsi e documentati riguardavano cessioni di eroina, acquistata da lei stessa e dal suo convivente Torciere per uso personale.

In relazione alle emergenze investigative veniva emessa anche nei confronti dell'odierno imputato dal g.i.p. del tribunale di Torino ordinanza di custodia cautelare in carcere, tuttora in esecuzione.

Con decreto in data 24 settembre 1997 veniva disposto il rinvio a giudizio del Nigro, mentre il fratello Santino veniva giudicato con rito abbreviato e condannato con sentenza tuttora gravata di appello.

Nel corso del dibattimento venivano escussi i testi addotti dal p.m., i quali confermavano l'attività di indagine sopra descritta, illustrando la documentazione fotografica ed audiovisiva acquisita agli atti.

All'udienza dibattimentale del 2 dicembre 1997 veniva infine sentita ai sensi dell'art. 210 c.p.p. ed a seguito di accompagnamento coattivo Iocca Giovanna, la quale dichiarava di avvalersi della facoltà di non rispondere.

Poiché la difesa non prestava il consenso all'acquisizione del verbale delle dichiarazioni rese dalla stessa nel corso delle indagini preliminari, il p.m. chiedeva a questo tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 513 comma 2 c.p.p. nella sua nuova formulazione.

## SULLA RILEVANZA

Tenuto conto della già integralmente espletata attività istruttoria, delle risultanze dalla stessa emerse nonché dei dati rappresentati dal p.m. nel corso della relazione introduttiva, appare evidente la rilevanza della dedotta questione di legittimità costituzionale, trattandosi di processo nel quale l'impianto accusatorio, per quanto riguarda il capo B) dell'imputazione (reiterate cessioni di eroina da parte dell'imputato in concorso con il fratello Santino a Iocca Giovanna ed al convivente Torciere Antonio) poggia in larga parte sulle dichiarazioni dell'acquirente Iocca, che trovasi nelle condizioni descritte dall'art. 210 c.p.p.

Tali dichiarazioni forniscono infatti, nella prospettazione dell'accusa, la chiave di lettura di tutte le restanti risultanze dibattimentali (intercettazioni telefoniche, pedinamenti, osservazioni, documentazione fotografica, videoregistrazioni e relative testimonianze) che tratteggiano un quadro indiziario di per sé insufficiente ad assurgere a piena prova della responsabilità dell'imputato se non unitamente alle dichiarazioni della coindagata in una valutazione complessiva secondo i criteri di cui ai commi 2 e ss. dell'art. 192 c.p.p.

Tali dichiarazioni, in applicazione dell'impugnata norma, non possono allo stato trovare ingresso nel dibattimento, stante l'esercizio, da parte della dichiarante, della facoltà di non rispondere e l'assenza dell'accordo delle parti in ordine all'acquisizione dei verbali delle dichiarazioni rese dalla medesima nella fase delle indagini preliminari.

## SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Condividendo pienamente le valutazioni già espresse da altri giudici remittenti, ed in particolare dal tribunale di Milano — che ha sollevato identica questione con ordinanza datata 24 ottobre 1997 —, ritiene il Collegio

che nella norma impugnata si appalesi un vizio di manifesta irragionevolezza rispetto ai principi costituzionali in materia di acquisizione e utilizzabilità della prova dalla stessa Corte costituzionale più volte ribaditi e sintetizzati nel «principio di conservazione della prova».

Il dato da cui non può prescindere la valutazione della costituzionalità o meno della norma è che l'art. 513 comma 2 c.p.p. nella sua nuova formulazione viene ad escludere dal novero delle prove legittimamente acquisibili (e quindi utilizzabili *ex artt.* 191 e 526 c.p.p.) le dichiarazioni dei coindagati che si siano avvalsi della facoltà di non rispondere, con l'unica eccezione del meccanismo di consenso ivi previsto.

Altro dato fattualmente incontrovertibile è che l'esercizio della predetta facoltà da parte di soggetti che nel corso delle indagini della stessa non si erano avvalsi determina un caso di irripetibilità, oggettiva ed imprevedibile, dell'atto.

Inevitabile appare dunque il richiamo a tutte le pronunce della Corte costituzionale che in relazione ad analoghi casi di irripetibilità hanno affermato la legittimità dell'acquisizione ed utilizzazione delle prove formatesi in sede di indagini preliminari, ancorandola al principio costituzionale della conservazione dei mezzi di prova.

In particolare si richiamano:

sentenza Corte costituzionale n. 254 del 1992, attraverso la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 513 comma 2 c.p.p. nella formulazione allora vigente «nella parte in cui non prevede che il giudice, sentite le parti, dispone la lettura dei verbali delle dichiarazioni ... rese dalle persone indicate nell'art. 210 c.p.p., qualora queste si avvalgano della facoltà di non rispondere».

In quella occasione, la Corte osservò che il principio guida dell'oralità deve essere temperato con l'esigenza di evitare la perdita, ai fini della decisione, di quanto acquisito prima del dibattimento e che in tale sede sia irripetibile, rimarcando che già la legge delega ricomprendeva in tale categoria anche l'indisponibilità dell'imputato all'esame;

sentenza n. 255/1992 nella quale la Corte attribuì esplicitamente rilievo costituzionale al «principio di conservazione della prova», osservando che «... il sistema accusatorio positivamente instaurato ha prescelto la dialettica del contraddittorio dibattimentale quale criterio rispondente all'esigenza di ricerca della verità; ma accanto al principio dell'oralità è presente, nel nuovo sistema processuale, il principio della non dispersione degli elementi di prova non compiutamente (o non genuinamente) acquisibili con il metodo orale ... »;

sentenza n. 179/1994, relativa all'ipotesi, invero in tutto e per tutto analoga a quella che ci occupa, dell'esercizio della facoltà di astenersi dal deporre, riservata dall'art. 199 c.p.p. ai prossimi congiunti dell'imputato, con cui la Corte ha confermato il proprio orientamento.

Muovendo da una fattispecie concreta in relazione alla quale il giudice *a quo* aveva sollevato la questione di costituzionalità reputando non applicabile la disciplina prevista dall'art. 512 c.p.p. nel caso di prossimo congiunto che, dopo avere reso dichiarazioni in sede di indagini preliminari, si avvalga della citata facoltà solo in sede dibattimentale, la Corte dichiarava la questione non fondata, ricorrendo ad una pronuncia *cd.* «interpretativa di rigetto», che concludeva nel senso che «la testimonianza così acquisita è legittimamente, e soprattutto, stabilmente acquisita» ed «è certamente fuor di dubbio che l'acquisizione della prova testimoniale legittimamente assunta non può essere condizionata dall'eventualità di una successiva invalidazione da parte del teste, nel caso di un suo tardivo esercizio della facoltà di astensione: non esiste nell'ordinamento alcuna disposizione che autorizzi una interpretazione del genere».

Nell'impostazione del giudice delle leggi, dunque, in casi consimili, e sebbene in presenza dell'esercizio di un diritto, si determina una «oggettiva e non prevedibile» impossibilità di ripetizione dell'atto dichiarativo.

La conclusione cui la citata sentenza perviene (ossia la lettura, *ex art.* 512 c.p.p., delle dichiarazioni in precedenza rese) si pone in linea con quello che dev'essere senz'altro definito un caposaldo della elaborazione della giurisprudenza costituzionale dopo l'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988, secondo il quale occorre «temperare il rispetto del principio dell'oralità coll'esigenza di evitare la perdita, ai fini della decisione, di quanto acquisito prima del dibattimento e che sia irripetibile in tale sede».

Del resto, diversamente opinando, l'oralità si attergerebbe a principio fine a se stesso, al quale verrebbe sacrificato lo scopo essenziale del processo penale, che consiste nella ricerca della verità e nella pronuncia di una giusta decisione.

Proprio l'elementare principio della non dispersione dei mezzi di prova, posto a base delle molte sentenze della Corte costituzionale, ha imposto al legislatore di prevedere e rendere possibile la lettura di atti formati nelle indagini preliminari, allorché per qualsivoglia ragione (che può consistere anche nel puro arbitrio del soggetto) l'atto non sia ripetibile in dibattimento (*v. art.* 512-*bis* c.p.p.).

La nuova formulazione dell'art. 513 comma 2 c.p.p. che, come sopra evidenziato, pone uno sbarramento all'acquisizione di atti formati in fase di indagini preliminari e successivamente divenuti irripetibili, introduce una evidente eccezione ai principi enucleati dalla Corte e testé ricordati, ed impone pertanto un'attenta verifica della *ratio* e della logica che giustificano la diversità di trattamento rispetto alle ipotesi consimili.

Sicuramente non si tratta della tutela del diritto di difesa del coindagato: l'acquisizione di quanto dallo stesso precedentemente dichiarato non contravviene infatti al principio del *nemo tenetur se detegere*, che esplica i suoi effetti nel momento dell'esercizio della libera scelta di parlare o tacere e non si estende alla libera disponibilità del materiale fornito al procedimento: tanto che l'ultima parola in merito all'acquisizione delle dichiarazioni dallo stesso precedentemente rese non spetta a lui bensì alle parti del processo a cui egli è estraneo.

Del resto, nessuna conseguenza deriva al coindagato dall'utilizzazione delle sue dichiarazioni nei confronti di terzi, mentre invece nel processo che lo riguarda direttamente le stesse sono, proprio ai sensi dell'art. 513 primo comma c.p.p., pienamente utilizzabili: disciplina che risulterebbe palesemente illogica se la *ratio* della norma in esame fosse la tutela del coindagato.

Va altresì esclusa, quale *ratio* della norma, la tutela del diritto di difesa dell'imputato.

A tal proposito va osservato che nella maggior parte dei casi l'esame del coindagato è richiesto come prova d'accusa, e che pertanto il meccanismo previsto dall'art. 513 comma 2 c.p.p. viene sostanzialmente a «compensare» la mancata possibilità di controesaminare il dichiarante, con ciò adombrando, limitatamente a tale ipotesi, l'imprescindibilità del contraddittorio in sede dibattimentale.

Il principio del contraddittorio, tuttavia, non trova nessun diretto addentellato nella nostra Costituzione ed in particolare nell'art. 24 della Costituzione, essendo invece espressione della preferenza accordata dal legislatore al rito accusatorio ed al connesso principio di oralità, intesi come strumento più idoneo al raggiungimento dell'unico fine del processo penale, che è e rimane l'accertamento della verità.

La strumentalità del principio dell'oralità rispetto al fine della ricerca della verità, a cui è intimamente connesso il principio della conservazione della prova, si appalesa del resto evidente in tutte quelle altre ipotesi in cui la necessità di acquisire l'atto irripetibile sacrifica il controesame e rispetto alle quali la norma in oggetto si pone in netta antitesi logica.

L'antitesi è tanto più evidente considerando che lo stesso legislatore del nuovo art. 513 c.p.p. da una parte ha recepito il principio della «conservazione della prova» prevedendo l'utilizzabilità *tout court* delle dichiarazioni rese in fase di indagini preliminari dal coindagato nei casi di cui al comma 2, seconda alinea e dall'altra lo ha disatteso prevedendo la necessità dell'accordo delle parti qualora il coindagato si presenti in udienza e rifiuti di rispondere.

Ulteriore profilo di irragionevolezza si ravvisa nel raffronto con la disciplina prevista dagli artt. 512 e 512-bis c.p.p., riguardanti le dichiarazioni del testimone, rispetto alle quali nessun diritto al controesame può essere invocato per impedirne l'acquisizione in caso di irripetibilità.

La diversità di disciplina non può peraltro trovare alcuna plausibile giustificazione nella diversa posizione processuale dei dichiaranti, che si riverbera nel diverso grado di attendibilità: tale ultimo elemento attiene infatti al momento non dell'acquisizione, ma della valutazione della prova, ed è già stato risolto dal legislatore con l'attribuzione di diversa pregnanza probatoria alle due dichiarazioni.

La pur sommaria analisi sin qui condotta in ordine alla modifica dell'art. 513 c.p.p. se da un lato non consente di individuare una logica e ragionevole eccezione al principio costituzionale della conservazione della prova, dall'altro e contestualmente evidenzia e mette a nudo il vero principio sotteso alla riforma: quello della disponibilità della prova in capo ad una parte processuale.

Tale potere dispositivo, tuttavia, non solo non trova alcun riferimento nella Carta costituzionale, ma anzi si pone in contrasto con i principi del giusto processo, dell'obbligatorietà dell'azione penale e della conseguente indisponibilità della *res iudicanda* sanciti dagli artt. 101 e 112 della Costituzione.

Invero la Consulta ha più volte avuto modo di precisare come il potere di decisione del giudice del merito della causa non possa essere vincolato dall'esercizio meramente discrezionale di un potere delle parti, ed alle scelte di carattere processuale, in ipotesi anche immotivate, di costoro.

È evidente, infatti, come il precetto di cui all'art. 101 comma secondo della Costituzione precluda una esasperata ed estremistica applicazione del principio dispositivo nel processo penale, in ragione dell'indisponibilità degli interessi pubblici e delle posizioni soggettive che di questo costituiscono l'oggetto; la disponibilità della prova renderebbe infatti disponibile, indirettamente, la stessa *res iudicanda*.

Come già osservato e chiaramente affermato nella nota sentenza (sempre appartenente al *genus* delle interpretative di rigetto: Corte costituzionale n. 111/1993) relativa alla definizione del potere istruttorio suppletivo riservato al giudice dibattimentale dall'art. 507 c.p.p., nel nuovo codice di rito «il metodo dialogico di formazione della prova è stato, invero, prescelto come metodo di conoscenza dei fatti ritenuto maggiormente idoneo al loro per quanto più possibile pieno accertamento, e non come strumento per far programmaticamente prevalere una verità formale risultante dal mero confronto dialettico fra le parti sulla verità reale: altrimenti, ne sarebbe risultata tradita la funzione conoscitiva del processo, che discende dal principio di legalità e da quel suo particolare aspetto costituito dal principio di obbligatorietà dell'azione penale».

Se è vero che un pieno ed arbitrario potere dispositivo della prova nel processo è negato alle parti, a maggior ragione ingiustificabile appare l'attribuzione al coindagato (estraneo al processo) della possibilità, di fatto, di innescare o meno il presupposto per l'esercizio del potere dispositivo della parte, possibilità che astrattamente potrebbe anche dipendere non dall'espressione di un diritto del coindagato, ma dal suo mero arbitrio.

Il riconoscimento del potere dispositivo ad una parte processuale pone ulteriori dubbi di costituzionalità sotto altri profili.

Far dipendere l'acquisizione dell'atto irripetibile dal «consenso delle parti» pare infatti irrazionale nel caso in cui gli imputati siano più di uno.

Se per «consenso delle parti» si intende infatti — come pare preferibile — accordo tra tutti i soggetti processuali, laddove vi sia anche un unico dissenso all'acquisizione si potrebbe verificare una ingiustificata e grave lesione del diritto di difesa dell'imputato che abbia invece interesse all'acquisizione delle dichiarazioni del coindagato; se invece per «consenso delle parti» si fa riferimento solo all'accordo tra p.m. e singolo imputato (a prescindere dalle determinazioni degli altri) si verrebbe a legittimare l'emanazione di sentenze necessariamente ed intrinsecamente contraddittorie rispetto all'accertamento del fatto, che verrebbe a diversamente configurarsi a seconda delle diverse posizioni processuali esaminate.

Di conseguenza il processo verrebbe di fatto a perseguire non più la funzione di accertamento della verità, ma quella di regolamentazione delle diverse verità processuali.

Un conto è infatti creare sbarramenti normativi all'acquisizione di prove che, poiché illegittimamente formate, potrebbero deviare il giudizio da un corretto accertamento della verità dei fatti, pericolo che le regole processuali sull'acquisibilità ed utilizzabilità delle prove mirano appunto ad evitare; un conto è invece ritenere che prove aventi il crisma della legittimità e astrattamente acquisibili — come appunto le dichiarazioni del coindagato — possano valere solo nei confronti di un soggetto processuale e non dell'altro.

È infatti evidente che in tal caso ci si trovi di fronte non già ad elementi probatori difformi dai parametri indicati dal legislatore per l'accertamento della verità, ma bensì ad una verità (accertata alla stregua di tutti quei parametri) di cui non si può tenere conto, e quindi ad una inammissibile divaricazione tra verità formale e verità sostanziale.

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 24, 25, 101 e 112 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 513 comma 2 c.p.p. come modificato dall'art. 1 legge 7 agosto 1997, n. 267;*

*Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti delle Camere del Parlamento della Repubblica;*

*Sospende il dibattimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

Verbania, addì 17 dicembre 1997

*Il presidente: RICCOBONO*

*I giudici: LAUB - CALZOLARI*

N. 220

*Ordinanza emessa il 12 dicembre 1997 (recte: 5 dicembre 1997) dalla Corte d'appello di Bologna nel procedimento penale a carico di Baglio Rocco Antonio ed altri*

**Processo penale - Giudizio di appello - Dibattimento - Esame di persona imputata in procedimento connesso - Esercizio della facoltà di non rispondere - Dichiarazioni rese in precedenza - Previsione di limiti alla valutazione come prova di tali dichiarazioni (attendibilità confermata da altri elementi di prova) - Irragionevolezza, posta la diversità di trattamento nel caso in cui le parti non richiedano la citazione delle persone di cui all'art. 210 c.p.p. - Lesione dei principi di indipendenza e di obligatorietà dell'azione penale.**

**Processo penale - Ufficio di testimone - Prevista incompatibilità per i coimputati e imputati in procedimento connesso o di un reato collegato, per il responsabile civile e per la persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria - Disparità di trattamento basata sulle condizioni personali di chi testimonia - Incidenza sul diritto di difesa.**

(Legge 7 agosto 1997, n. 267, artt. 6, commi 3 e 5; c.p.p. 1988, art. 197 e 210).

(Cost., artt. 3, 24, primo comma, 24, secondo comma, 25, 101, secondo comma, e 112).

## LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale contro Baglio Rocco Antonio + 7 imputati come in atti; sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, legge 7 agosto 1997, n. 267 e 197 c.p.p. per violazione degli artt. 3, 24, 25, 101 e 112 della Costituzione.

## R I T E N U T O

1. — All'udienza del 23 ottobre 1997, a seguito della richiesta della difesa degli appellanti, cui ha aderito il p.g., Zanasi Carlo, già citato nel dibattimento di primo grado *ex art. 210 c.p.p.*, è stato citato per un nuovo esame cui, anche in sede d'appello — come d'altronde in primo grado —, ha rifiutato di rispondere.

Ciò rende applicabile il disposto del comma 5 dell'art. 6, legge n. 267/1997, della cui legittimità costituzionale questa Corte di merito dubita.

Appare evidente la rilevanza della questione di legittimità dell'art. 6, legge n. 267/1997, che prevede la disciplina transitoria della nuova formulazione dell'art. 513, comma 2, c.p.p. nel giudizio d'appello, trattandosi di processo nel quale l'impianto accusatorio in buona parte si basa sulle dichiarazioni di un soggetto che si trova nelle condizioni indicate dall'art. 210 c.p.p.

Le dichiarazioni precedentemente rese dallo Zanasi ed acquisite dal tribunale di Modena a seguito del suo rifiuto di rispondere, stando alla formulazione dell'art. 6, comma 5, legge n. 267/1997 e tenuto conto che costui, citato a comparire davanti a questa Corte ai sensi del comma 3 dell'art. 6, legge cit., s'è ulteriormente avvalso della facoltà di non rispondere, sono utilizzabili nel giudizio d'appello a condizione che la loro attendibilità sia confermata da altri elementi di prova, non desunti da dichiarazioni di cui sia stata data lettura (nel dibattimento di primo grado) ai sensi dell'art. 513 vecchio testo e rese al pubblico ministero, alla polizia giudiziaria da questi delegata o al giudice nel corso delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare.

Ora, poiché tra gli elementi di prova atti a riscontrare le suddette dichiarazioni il tribunale ha considerato gli interrogatori resi nel corso delle indagini preliminari dagli imputati De Santis e Premutico, acquisiti *ex art. 513 c.p.p. vecchio testo* a causa della contumacia dei predetti imputati (pag. 37 sentenza del tribunale di Modena), è evidente che questi, stando alla formulazione della norma transitoria, non possono rappresentare validi elementi di riscontro alle dichiarazioni dello Zanasi e quindi non se ne può tener conto ai fini della decisione.

È pur vero che nel giudizio d'appello in corso la nuova disciplina di cui all'art. 513 c.p.p. opera in misura ridotta rispetto a quanto avviene in primo grado rispetto ai processi in corso ai quali si applica pure la norma transitoria e, ancor più, rispetto a quelli che non sono ancora approdati alla lettura dei verbali di dichiarazioni rese all'autorità indicata nel comma 2 dell'art. 6, legge n. 267/1997, nei confronti di altri senza il loro consenso, dalle persone indicate nell'art. 513 c.p.p. (ai quali s'applica integralmente la nuova disciplina).

Senonché, anche nei più contenuti limiti dell'applicabilità del nuovo regime delle dichiarazioni rese dalle persone indicate dall'art. 513 c.p.p., sembra a questa Corte che non possano non rilevarsi aspetti di manifesta illogicità ed irragionevolezza della norma.

A tal proposito è opportuno richiamare i principi di acquisizione e di utilizzabilità della prova, recentemente affermati dalla Corte costituzionale.

In occasione della dichiarazione di incostituzionalità del comma 2 dell'art. 513 c.p.p. nella formulazione allora vigente (sent. n. 254 del 1992), la Corte ha osservato che il principio dell'oralità dev'essere temperato con l'esigenza di non disperdere, ai fini della decisione, quanto acquisito prima del dibattimento ed in tale sede non ripetibile, sottolineando che in tale *species* la legge delega ricomprendeva anche l'indisponibilità dell'imputato all'esame.

A tale «principio di conservazione della prova» è stato poi attribuito esplicito rilievo costituzionale con la successiva sentenza n. 255/1992, nella quale si evidenzia che il principio dell'oralità, connaturato alla dialettica del contraddittorio dibattimentale, corollario del sistema accusatorio, è affiancato, nel nostro sistema processuale, da quello della non dispersione degli elementi di prova non compiutamente (o non genuinamente) acquisibili con il metodo orale.

Infine, nella sentenza n. 179 del 1994 la Corte, nell'affrontare il problema dell'esercizio della facoltà di astenersi dal deporre da parte dei prossimi congiunti dell'imputato (art. 199 c.p.p.), ha confermato il principio secondo cui fine centrale del processo è la ricerca della verità, che non può prescindere dal temperamento tra il principio dell'oralità e l'esigenza di non disperdere gli elementi di prova acquisiti prima del dibattimento e non acquisibili in tale sede per l'irripetibilità della prova.

Ed invero, a fronte dell'esercizio tardivo della facoltà di astenersi dal deporre da parte del teste prossimo congiunto dell'imputato, la Corte ha statuito, con una sentenza interpretativa di rigetto, che è consentita la lettura, ex art. 512 c.p.p., delle precedenti dichiarazioni legittimamente rese dal teste, non potendo ammettersi che l'acquisizione della prova testimoniale legittimamente assunta possa essere condizionata da una successiva invalidazione da parte del teste stesso.

È esattamente questo il fondamento della norma di cui all'art. 512 c.p.p.

Orbene, non si vede perché, quando ci si trovi in presenza delle persone indicate nell'art. 210 c.p.p. (e tale è lo Zanasi rispetto all'attuale processo, avendo costui chiesto ed ottenuto, in sede d'udienza preliminare, l'applicazione della pena (ex art. 444 c.p.p.), le cui dichiarazioni — si badi — non incidono sul proprio diritto di difesa, ma vanno ad incidere, a volte pesantemente, sulla posizione processuale di altri soggetti, proprio come avviene per i testimoni, non si possa parlare di atto oggettivamente ed imprevedibilmente irripetibile, nel caso in cui costoro si avvalgono successivamente (e cioè dopo aver reso dichiarazioni comunque influenti sulle posizioni di altri soggetti processuali) della facoltà di non rispondere.

E appare altremodo irragionevole che la possibilità di utilizzare nel giudizio d'appello le dichiarazioni dei soggetti di cui all'art. 210 c.p.p., nella loro interezza ovvero con i limiti di cui all'art. 6, comma 5, legge n. 267/1997 (e cioè a condizione che siano riscontrate da elementi di prova diversi dalle dichiarazioni rese alle autorità indicate dalla norma in questione ed acquisite al processo mediante lettura ai sensi dell'art. 513 vecchio testo c.p.p.), dipenda esclusivamente dalla strategia difensiva o accusatoria di volta in volta adottata dalle parti.

Invero, se le parti non richiedono in appello la citazione delle persone indicate nell'art. 210 c.p.p., allora il giudice del gravame potrà utilizzare integralmente le loro dichiarazioni acquisite nel dibattimento di primo grado a seguito del rifiuto di rispondere; se invece le parti si attivano (ovvero ritengono conveniente per la propria strategia chiedere la citazione) ed il soggetto persiste nel suo rifiuto di rispondere (come s'è verificato nel caso di specie), il giudice potrà utilizzare il materiale probatorio acquisito con i limiti già riferiti.

E ciò non sembra affatto compatibile con il fine fondamentale del processo, che è la ricerca della verità.

Oltretutto, come è dato desumere dalla sentenza n. 111/1993 della Corte cost., nel nostro sistema processuale è negato alle parti un potere dispositivo della prova e ciò deve valere a maggior ragione per chi è estraneo al processo in cui sia chiamato a rendere dichiarazioni, non essendo logico che una prova sostanzialmente testimoniale sia sottratta alla valutazione del giudice in dipendenza della libera scelta — a volte legata a meri interessi personali — di chi non è neppure parte in senso tecnico e decida di avvalersi della facoltà di non rispondere.

Tornando ai due casi sopra prospettati, ritiene questa Corte che in entrambi l'atto sia da considerare irripetibile oggettivamente ed imprevedibilmente e che al giudice debba esser consentito di avvalersene onde rispettare il precetto costituzionale contemplato dall'art. 101, secondo comma, Cost. addivenendo ad una giusta decisione.

Si ravvisano pertanto profili d'illegittimità della norma con riferimento sia all'art. 3 Cost. (per un'irragionevole disparità tra situazioni analoghe) sia agli artt. 25 e 101, secondo comma, anche in relazione all'art. 112 Cost. per le ragioni sopra evidenziate.

2. — Le difficoltà interpretative e di collocazione dei mezzi di prova in materia di esame dei coimputati e di persone imputate in procedimento connesso o collegato, appaiono in ogni caso di impossibile soluzione sotto i

profili di costituzionalità e di applicazione efficace nel sistema processuale, permanendo la disposizione contenuta nell'art. 197 c.p.p. che prevede l'incompatibilità con l'ufficio di testimone non solo — come sarebbe logico ed auspicabile — per chi ha svolto funzioni di giudice, pubblico ministero o ausiliario, ma anche di chi sia coimputato nel medesimo reato, imputato in procedimento connesso, in reato collegato, responsabile civile o civilmente obbligato per l'ammenda.

Tale disposizione, infatti, appare criticabile da due prospettive:

*a)* crea una distinzione tra persone a conoscenza di fatti attribuibili a condotte di terzi non sulla base della relazione coi fatti medesimi ma su quella delle condizioni personali di chi testimonia;

*b)* conseguenza della distinzione è la previsione di una sanzione grave (art. 207 c.p.p.) per chi — dichiarando come testimone — afferma il falso o nega il vero, ovvero tace, in tutto o in parte, ciò che sa; mentre chi dichiara trovandosi nelle condizioni di incompatibilità previste dall'art. 197, lettere *a)*, *b)* e *c)*, può — senza alcuna conseguenza — avvalersi della facoltà di non rispondere anche su fatti attribuibili a condotte di terzi su cui ha precedentemente fatto dichiarazioni; senza subire conseguenze — appunto — ma creando gravi problemi al sistema processuale, alla sua efficacia e credibilità ed ai chiamati in causa.

L'incongruità di questo sistema è evidente e ne sono noti gli effetti perversi.

In altri sistemi processuali, che adottano il rito accusatorio, le incompatibilità menzionate non esistono e ciò rende responsabile il testimone — qualunque sia la sua posizione processuale — e più trasparente e credibile l'assunzione di dichiarazioni sui fatti da parte di tutti coloro che ne affermano la conoscenza.

Stride, infatti, col principio di eguaglianza e di pari dignità, sancito dall'art. 3 Cost., il far discendere il diritto/dovere di testimoniare in giudizio da condizioni personali e sociali, anche se limitate a quelle che si assumono nel processo penale, poiché tale distinzione non opera la Costituzione ed appare, comunque la si guardi ed ancor più confrontandola con sistemi accusatori affermati storicamente, affatto irragionevole.

Lesivo altresì del diritto della difesa il regime di sostanziale deresponsabilizzazione soggettiva e secondarietà oggettiva del mezzo di prova, disegnato dalle disposizioni contenute negli artt. 197, 210 c.p.p., che non consente una verifica seria ed approfondita in ogni fase e grado del giudizio — propria dell'esame del testimone — delle dichiarazioni di chi non è considerato tale pur narrando di fatti importanti — talora decisivi — per l'esito del processo penale (art. 24 Cost.).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 23 e seguenti, legge n. 87/1953;*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 25, 101, secondo comma, 112 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3 e 5, legge 7 agosto 1997, n. 267, nonché degli artt. 197, 210 c.p.p. in relazione agli artt. 3 e 24, primo e secondo comma della Costituzione;*

*Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale; manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti delle Camere del Parlamento della Repubblica;*

*Sospende il dibattimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

Bologna, addì 12 dicembre 1997

*Il presidente:* RUGGIERI

*I consiglieri:* ROI - FRANCO

## N. 221

*Ordinanza emessa il 16 gennaio 1998 dal tribunale di Genova  
nel procedimento penale a carico di Vadacca Vincenzo ed altri*

**Processo penale - Dibattimento - Valutazione delle prove - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Ipotesi in cui il pubblico ministero non si sia avvalso della facoltà di richiedere l'incidente probatorio ed i soggetti di cui all'art. 210 c.p.p. (imputati in procedimento connesso o collegato) non siano stati ancora esaminati in dibattimento - Utilizzabilità (nei limiti di valutazione probatoria previsti) delle dichiarazioni predibattimentali rese da detti soggetti - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe.**

(Legge 7 agosto 1997, n. 267, art. 6, comma 1).

(Cost., art. 3).

## IL TRIBUNALE

Alla prima udienza dibattimentale del 17 ottobre 1997 gli imputati in procedimento connesso Tedeschini Giuliano e Paladino Baldassarre, citati dal p.m. a sostegno dell'ipotesi accusatoria formulata a carico degli odierni imputati ed ammessi dal collegio, si sono avvalsi della facoltà di non rispondere. Il p.m. chiedeva pertanto l'acquisizione mediante lettura delle dichiarazioni rese dai predetti nel corso delle indagini preliminari. A seguito del dissenso manifestato da parte dei difensori, il p.m. ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, legge n. 267/1996 per violazione degli artt. 3 e 101 comma secondo della Costituzione.

In via preliminare osserva il collegio che la questione eccepita in relazione all'art. 1 risulta rilevante ai fini del presente giudizio. Invero, poiché la novella dell'agosto 1997 è intervenuta in epoca successiva all'emanazione del decreto di rinvio a giudizio disposto a carico degli imputati (ma anteriormente all'instaurazione del giudizio di primo grado) e non essendosi il p.m. avvalso — entro il termine previsto dall'art. 6 comma 1, legge n. 267/1997 — della facoltà di cui all'art. 392 c.p.p. (come modificato dalla recente normativa), trova immediata applicazione, relativamente alle dichiarazioni rese dai coimputati Tedeschini e Paladino, la disciplina sancita dall'art. 513 nella nuova formulazione.

In ordine alla non manifesta infondatezza valgono le seguenti osservazioni.

La *ratio* sottesa alle modifiche apportate al codice di rito dalla legge n. 267/1997 è indubbiamente quella di rendere operante il principio del contraddittorio nella formazione della prova, vietando (salvo il consenso delle parti) l'utilizzabilità dibattimentale di atti acquisiti dal p.m. durante la fase delle indagini preliminari e ai quali il difensore dell'imputato non abbia partecipato.

Tale normativa non risulta, ad avviso del tribunale, in contrasto con il principio espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 254/1992, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 513 comma 2 c.p.p. nella parte in cui non consentiva la lettura dei verbali delle dichiarazioni rese, nell'ambito di altro procedimento, da taluna delle persone indicate nell'art. 210 c.p.p., in quanto si creava un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata dal primo comma dell'art. 513 c.p.p. (che consentiva invece l'utilizzabilità delle dichiarazioni rese dall'imputato anche nei confronti dei coimputati del medesimo procedimento). Al riguardo si osserva che il denunciato vizio di manifesta irragionevolezza non è più ravvisabile in relazione al testo novellato dell'art. 513 c.p.p., ove si prevede che anche le dichiarazioni dell'imputato che si rifiuti di sottoporsi ad esame possano essere utilizzate — al pari di quelle rilasciate dai soggetti di cui all'art. 210 c.p.p. — nei confronti di altri solo con il consenso degli stessi.

Si tratta se mai di verificare se la disciplina introdotta dall'art. 1, legge n. 267/1997 contrasti con il «principio di non dispersione degli elementi di prova non compiutamente (o non genuinamente) acquisibili con metodo orale» enunciato dallo stesso giudice delle leggi nella coeva sentenza n. 255/1992. Sotto questo profilo ritiene il collegio che detto principio (sicuramente accolto dal nostro ordinamento processuale: cfr., ad esempio, gli articoli 431, 392, 512 c.p.p.) non assurga peraltro a rango costituzionale a differenza del principio del contraddittorio, che costituisce *in primis* espressione e corollario imprescindibile del diritto di difesa esplicitamente sancito dall'art. 24 della Costituzione e che in ultima analisi incide sulla ricerca della verità «fine primaria e ineludibile del processo penale» (così testualmente: sentenza n. 255/1992 della Corte costituzionale), in quanto il diritto delle parti di intervenire nella formazione della prova attraverso l'esame incrociato delle dichiarazioni, come esattamente evidenziato da certa dottrina, «non è soltanto (...) la proiezione di una garanzia individuale nel processo,

ma innanzitutto un'efficace tecnica di ricostruzione dei fatti (...), un passo essenziale verso la completezza e solidità dell'accertamento giudiziale». In effetti, la possibilità che una dichiarazione resa da un coimputato nel corso delle indagini preliminari (per sua natura sospetta, tanto da essere assoggettata al particolare canone valutativo di cui all'art. 192 commi 3 e 4 c.p.p.) e non ribadita durante il processo entri a far parte del fascicolo dibattimentale preclude un adeguato vaglio da parte del giudice sulla credibilità della fonte di prova.

Alla luce di quanto esposto appare razionale la scelta del legislatore di privilegiare il diritto dell'imputato a difendersi nel processo penale rispetto alla contrastante esigenza di conservazione degli atti acquisiti nel corso delle indagini preliminari. D'altronde la novella del 1997, al fine di bilanciare i contrapposti interessi in gioco ha, da un lato, ampliato i confini dell'istituto dell'incidente probatorio proprio in relazione alle dichiarazioni da assumersi dai soggetti di cui all'art. 210 c.p.p.; dall'altro ha dettato una disciplina transitoria per le situazioni giuridiche pendenti che consente di utilizzare ai fini della decisione — sia pure entro determinati limiti — le dichiarazioni precedentemente rese dai «coimputati» che si siano avvalsi della facoltà di non rispondere (art. 6, comma 5, legge n. 267/1997).

In ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 legge n. 267/1997, il p.m. ha evidenziato come tale disposizione, in violazione del principio *tempus regit actum*, sia venuta ad incidere sulle aspettative della pubblica accusa in ordine agli elementi di prova a suo tempo legittimamente acquisiti nella fase delle indagini preliminari, subordinando l'utilizzabilità degli stessi alla scelta insindacabile del soggetto che ha reso in precedenza le dichiarazioni e, in seconda battuta, della parte controinteressata.

Quanto alla rilevanza della prospettata questione, si osserva che nel caso in esame, avuto riguardo alla fase procedimentale durante la quale è intervenuta la riforma del 1997, risulta applicabile l'art. 6 comma 1 e, pertanto, la questione stessa è rilevante ai fini dell'odierno processo.

In merito alla non manifesta infondatezza, il tribunale osserva che le disposizioni transitorie rispondono all'esigenza di regolare il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa, approntando per le situazioni non ancora esaurite al momento dell'entrata in vigore della legge sopravvenuta una disciplina differente rispetto sia alla precedente normativa sia a quella successiva.

È altresì pacifico in giurisprudenza che la predisposizione di una disciplina transitoria, che deroga al principio *tempus regit actum*, rientra nella discrezionalità del legislatore (v. Cass., 30 settembre 1991, Taffi) e che non contrasta con l'art. 3 della Costituzione, posto che la normativa transitoria «è operativa in modo identico nei confronti di tutti coloro che si trovino nelle medesime condizioni temporali e nelle stesse fasi processuali» (in tal senso: Cass. sez. VI, 20 maggio 1993, Frontini; cfr. altresì Cass. 4 luglio 1990, Lampis).

È in relazione alla coerenza interna delle diverse disposizioni transitorie contenute nella legge n. 267/1997 che il collegio nutre dubbi di conformità alla Carta costituzionale. In particolare, si ravvisa una irragionevole disparità di trattamento (con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione) tra la disciplina dettata dal comma dell'art. 6 nella parte in cui non prevede, per l'ipotesi in cui il p.m. non si sia avvalso della facoltà ivi prevista, che le dichiarazioni già rese dai soggetti di cui all'art. 210 c.p.p. possano essere valutate dal giudice entro i parametri fissati dal comma 5 e quella dettata dal secondo comma, in base al quale, qualora sia già iniziato il giudizio di primo grado e sia già stata disposta la lettura delle dichiarazioni rilasciate dai soggetti indicati dall'art. 210 c.p.p., il giudice — disposta la nuova citazione delle suddette persone e preso atto del loro rifiuto di rispondere — può comunque valutare, sia pure nei limiti fissati dal comma 5, dell'art. 6, legge n. 267/1997, le dichiarazioni precedentemente rese dai coimputati in procedimento connesso o collegato. Più precisamente, non si comprende per quale ragione il legislatore abbia trattato in modo diseguale due situazioni processuali (in senso lato) sostanzialmente omogenee: in entrambe le ipotesi sopra indicate infatti il p.m. aveva già acquisito (prima dell'entrata in vigore della riforma) elementi di prova astrattamente idonei ad entrare tra il materiale probatorio da sottoporre al vaglio dibattimentale. In definitiva, il legislatore ha ingiustificatamente disatteso l'esigenza di conservazione degli atti (sia pure temperato dalla necessità di salvaguardare adeguatamente il principio del contraddittorio), rendendo di immediata applicazione la nuova disciplina dell'art. 513 c.p.p. ai procedimenti penali in corso rispetto ai quali il p.m. non si sia avvalso della facoltà di richiedere l'incidente probatorio e i soggetti indicati dall'art. 210 c.p.p. debbano essere ancora esaminati per la prima volta in dibattimento.

Né è possibile interpretare in chiave costituzionale l'art. 6 comma 1, nel senso cioè di estendere per l'ipotesi oggi in esame quanto previsto dal comma 5 della stessa norma. La disciplina transitoria è infatti per definizione insuscettibile di estensione analogica, atteso che per la situazione di fatto non regolata dalla norma transitoria valgono i principi di diritto intertemporale, con conseguente applicazione della vecchia o della nuova normativa.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 7 agosto 1997, n. 267;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, legge citata per violazione dell'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il presente giudizio;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Genova, addì 16 gennaio 1998

*Il presidente: VIDALI*

98C0338

N. 222

*Ordinanza emessa il 26 gennaio 1998 dal tribunale di Lecce  
sull'atto di appello proposto da p.m. nei confronti di Tedesco Nicola*

**Processo penale - Misure cautelari personali (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Pluralità di ordinanze applicative della misura per fatti connessi - Decorrenza del termine massimo di custodia cautelare dalla data di più remota contestazione - Lamentata automazione della retrodatazione, senza possibilità di verificare la tempestività delle nuove contestazioni - Deroga nel solo caso di intervenuto provvedimento di rinvio a giudizio per i fatti di più remota contestazione - Irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe.**

**(C.P.P. 1988, art. 297, comma 3).**

**(Cost., art. 3).**

IL TRIBUNALE

Decidendo sull'atto di appello *ex art.* 310 c.p.p., presentato il 18 dicembre 1997 dal pubblico ministero presso il tribunale di Brindisi avverso l'ordinanza del 9 dicembre 1997 con cui il giudice dell'udienza preliminare presso quel tribunale ha disposto la revoca della misura della custodia cautelare in carcere alla quale era sottoposto Tedesco Nicola, nato a Brindisi il 19 giugno 1963;

Esaminati gli atti del procedimento, trasmessi dall'autorità giudiziaria procedente e qui pervenuti il 27 dicembre 1997;

Sentite le parti nell'odierna udienza in camera di consiglio, osserva quanto segue.

Il Tedesco è stato sottoposto una prima volta alla misura della custodia cautelare in carcere in esecuzione dell'ordinanza emessa il 15 aprile 1997 dal g.i.p. presso il tribunale di Brindisi nel procedimento n. 2844/96 r.g.n.r. nel quale era indagato per aver partecipato ad un'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri provvedendo a riciclare gli illeciti capitali prodotti dal contrabbando depositandoli presso banche con richiesta di emissione e/o di rimborso di certificati di deposito al portatore e/o di libretti di deposito e/o di titoli di Stato (capo d'imputazione BC), nonché per un tentativo di riciclaggio di quel danaro concretizzatosi nel formulare richieste di emissione di certificati di deposito presso la filiale di Brindisi di un istituto di credito (capo BD).

Successivamente, in esecuzione di una seconda ordinanza emessa dal medesimo g.i.p. il 28 giugno 1997 nel procedimento n.2844/96 r.g.n.r. (ma sulla base degli atti di indagine in gran parte eseguiti in altro procedimento, recante il n. 1093/97 r.g.n.r.) è stata disposta nei confronti del Tedesco l'applicazione della stessa misura della

custodia cautelare in carcere in relazione ai reati di cui il riciclaggio di danaro proveniente dai delitti di contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di estorsione aggravata, mediante il compimento di una serie di operazioni bancarie (capi A, B) ovvero mediante l'acquisto di due motobarche (capo C).

Con provvedimento emesso il 9 dicembre 1997 nel corso dell'udienza preliminare il giudice, sostenendo l'esistenza di una connessione *ex art. 12, lett. b)*, c.p.p., tra i reati contestati con le due distinte ordinanze, ha ritenuto la configurabilità di una ipotesi di «contestazione a catena» ai sensi dell'art. 297, comma 3, c.p.p. e, di conseguenza, ha ordinato l'immediata scarcerazione degli indagati stabilendo che il termine di custodia per i fatti contestati con la seconda ordinanza era di corso dalla data di esecuzione della prima (29 aprile 1997) e, quindi, era scaduto il 29 ottobre 1997 (data in cui la misura disposta per i primi fatti aveva perso efficacia).

Avverso tale decisione ha proposto appello il p.m. chiedendo il ripristino della misura cautelare, sostenendo che tra i delitti oggetto di due provvedimenti coercitivi non vi sarebbe alcun nesso di continuazione e, comunque, che la seconda ordinanza del 28 giugno 1997 riguarderebbe i fatti accertati dagli inquirenti in epoca successiva all'emissione della prima ordinanza del 15 aprile 1997: quindi non erano desumibili dagli atti acquisiti all'epoca dell'adozione di questa iniziale decisione cautelare.

Sulla base di una cognizione degli atti trasmessi che, in questa sede, non può che essere necessariamente sommaria, ritiene il tribunale che esiste una connessione *ex art. 12, lett. b)*, c.p.p., tra i delitti contestati al Tedesco con la prima ordinanza e quelli riportati nella seconda ordinanza. È evidente, infatti, come la parziale identità degli autori delle operazioni di riciclaggio del denaro, la provenienza di tale denaro, per la gran parte costituente il profitto dell'indicata attività di contrabbando, ma soprattutto le modalità, sostanzialmente sempre analoghe, di compimento di quelle operazioni — concretizzatesi in una serie di atti di investimento, sostituzione e trasferimento di danaro tesi ad ostacolare eventuali accertamenti sulla relativa provenienza delittuosa — rappresentano circostanze che inducono fondatamente a ritenere che tali reati furono tutti commessi dal Tedesco in esecuzione di un medesimo disegno criminoso. Programma unitario avente come fine quello di riciclare gli illeciti capitali prodotti principalmente dalla lucrosa attività di contrabbando, riciclaggio realizzato, di regola, mediante l'acquisto di certificati di deposito bancari o l'apertura di libretti di deposito, quindi attraverso procedimenti che avrebbe dovuto garantire la «pulitura dal denaro sporco», ma anche mediante l'investimento di tale danaro in una s.r.l. partecipata dal D'Oriano (coimputato del Tedesco) oppure con l'acquisto di imbarcazioni da destinare, quali beni strumentali, all'esercizio una specifica attività d'impresa.

Sul punto non appaiono condivisibili le valutazioni dell'appellante circa le differenti concrete modalità di impiego di quel danaro, diversità che — secondo il p.m. — sarebbe indicativa di distinti programmi delittuosi: ed invero è proprio la scelta fatta dal p.m. di contestare, con la seconda ordinanza, il reato di riciclaggio di cui all'art. 648-*bis* c.p. invece che quello — pure astrattamente configurabile — di impiego in attività economiche di danaro di provenienza illecita di cui al sotto successivo art. 648-*ter*, è un dato sintomatico della identità del fine, quindi dell'unicità del disegno criminoso cui poi riferire le singole iniziative delittuose ascritte al Tedesco.

Riconosciuta la sussistenza di una connessione per continuazione tra tali reati sembrerebbe corretta la decisione adottata dal primo giudice a norma dell'art. 297, comma 3, c.p.p., perché in effetti, al momento della emissione nei confronti del Tedesco della seconda ordinanza cautelare, non era ancora intervenuto il rinvio a giudizio per reati oggetto della prima ordinanza: con la conseguenza che dovrebbe trovare l'applicazione la disciplina dettata nel primo periodo del citato comma 3 che prevede il principio dell'automatica retrodatazione della decorrenza del termine di durata della misura cautelare disposta con il secondo provvedimento.

Una più attenta esegesi dell'art. 297, comma 3, c.p.p. mette, però, in luce delle palesi incongruenze, idonee a determinare ingiustificate disparità di trattamento in situazioni analoghe ovvero a provocare una uniformità applicativa in casi profondamente diversi: norma, quindi, di cui è fondato ritenere la illegittimità perché in contrasto con il principio di ragionevolezza garantito dall'art. 3 della Carta costituzionale.

Il comma 3, dell'art. 297 del codice di rito disciplina — come è noto — l'istituto così detto della «contestazione a catena» o della «contestazione a grappolo», prevedendo una deroga alla regola generale, vigente in materia cautelare, dell'autonoma decorrenza dei termini di durata delle misure disposte con distinti provvedimenti: norma derogatrice e con la quale sia voluto contrastare il fenomeno dell'inammissibile prolungamento dell'efficacia delle misure cautelari dovuto all'artificioso frazionamento nel tempo degli interventi in relazione a fatti-reato diversi ma collegati tra loro e, soprattutto, già accertati nei loro elementi costitutivi fin dal momento dell'emissione della prima ordinanza. La previsione della retrodatazione della decorrenza della durata della misura cautelare applicata con un provvedimento di cui sia stata ritardata l'adozione, e che invece poteva essere messo fin dall'epoca in cui era stata adottata una precedente ordinanza per fatti «connessi», ha la finalità di porre rimedio a possibili abusi — volontari o meno — dell'autorità giudiziaria.

Tale articolo è stato modificato dall'art. 12 della legge n. 332 del 1995 con l'introduzione di una disposizione che distingue nettamente l'ipotesi in cui le due — o più — ordinanze cautelari (concernenti lo stesso fatto o fatti connessi ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. *b*) e *c*), limitatamente ai casi di reati connessi per eseguirne altri) siano state emesse, nei confronti della stessa persona, tutte nella fase delle indagini, dall'ipotesi in cui per i reati oggetto della prima ordinanza sia già intervenuto il rinvio a giudizio: nel primo caso è prevista l'operatività senza alcun correttivo o riserva, del principio della retrodatazione, con la conseguenza che il termine di durata della misura applicata con la successiva ordinanza decorre dalla data di esecuzione o notifica della prima ordinanza; nel secondo caso, invece, la retrodatazione non si verifica laddove risulti che i fatti oggetto dell'ordinanza posteriore non erano desumibili dagli atti del processo prima del rinvio a giudizio per i reati di cui all'ordinanza anteriore.

È pacifico che l'intendimento della novella del 1995 sia stato quello di garantire le ragioni dell'indagato, nella convinzione che per assicurare una maggiore e più efficace tutela della sua libertà personale fosse necessario stabilire in maniera precisa gli ambiti applicativi della disciplina codicistica della durata della custodia cautelare: al fine così di evitare che, con regole dai contorni discutibili ed indeterminati, potessero rimanere margini inammissibili forme di frazionamento nel tempo degli interventi cautelari. Ci si sarebbe però attesi che il legislatore, facendo «tesoro» dei più attenti ed accreditati orientamenti esegetici offerti dalla giurisprudenza di legittimità (reiterati anche nelle più recenti pronunce della suprema Corte: si vedano, tra le altre, Cass., sez. I, 23 marzo 1996, Grimaldi; Cass., sez. VI, 29 agosto 1996, Tommaso; Cass., sez. V, 25 marzo 1997, Foria; Cass., sez. I, 7 maggio 1997, Schettini; Cass., sez. VI, 14 maggio 1997, Ametrano; e Cass., sez. V, 24 luglio 1997, Burgio), valorizzasse il principio della esistenza e «rilevabilità» degli indizi posti a fondamento della successiva ordinanza cautelare già all'epoca della richiesta o della emissione della precedente ordinanza, l'unico principio che può legittimare una deroga così pregnante alla citata regola generale della autonoma decorrenza di titoli cautelari: poiché solo se quegli indizi erano già rilevabili — e cioè solo gli stessi erano già a disposizione dell'autorità giudiziaria — si può sostenere che nei confronti dell'indagato doveva essere emesso fin dall'origine un unico provvedimento cautelare e che, perciò, la decorrenza del termine di durata di una misura disposta con una successiva ordinanza deve essere retrodatata al momento della esecuzione o della notificazione della prima.

Il legislatore del 1995, invece, distinguendo i due casi innanzi delineati (corrispondenti alle ipotesi rispettivamente descritte nella prima e nella seconda parte del più volte citato comma 3) ha adottato una soluzione poco comprensibile: per un verso escludendo qualsivoglia valore del criterio della «rilevabilità» quando le due o più ordinanze vengono emesse, per fatti «connessi», tutte nella fase delle indagini preliminari o, comunque, prima che per taluni dei delitti contestati sia intervenuto il rinvio a giudizio; per altro verso ammettendo la operatività di quello stesso criterio laddove per i reati oggetto della prima ordinanza sia appunto intervenuto il rinvio a giudizio. Aspetti questi che appaiono entrambi carenti di quella ragionevolezza che deve assistere tutte le scelte del legislatore, anche se di natura ed a contenuto tendenzialmente discrezionale.

Ed infatti la disciplina contenuta nel primo periodo dell'art. 297, comma 3, negando in assoluto la possibilità di una verifica dell'esistenza di una tempestiva iniziativa ovvero di una censurabile inerzia o di un colpevole ritardo del p.m. nel richiedere l'adozione di una misura cautelare per fatti diversi «connessi» a quelli già contestati con una precedente ordinanza, finisce per fondare la sua *ratio* — come acutamente sottolineato da alcuni commentatori — su una inammissibile presunzione di indebito prolungamento della custodia cautelare. Di talché retrodatare, sempre e in ogni caso, al momento della esecuzione o della notifica della prima ordinanza la decorrenza del termine di custodia cautelare per reati «connessi», oggetto di una successiva ordinanza, determina una inaccettabile parificazione tra situazioni profondamente differenti: quelli in cui il p.m. pur disponendo fin dall'origine negli elementi per contestare tutti i reati — tra loro «connessi» nel senso innanzi precisato — configurabili a carico di uno stesso indagato, abbia «diluìto» nel tempo i vari interventi cautelari, rispetto alla situazione del p.m. che abbia scoperto nuovi elementi indiziari concernenti taluni reati in epoca sicuramente successiva alla presentazione della richiesta di emissione della precedente ordinanza cautelare, avente ad oggetto altri reati «connessi».

Trasferendo il risultato di tali considerazioni il caso di specie — anche allo scopo di evidenziare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che il tribunale intende sollevare — appare chiaro quanto inique siano le conseguenze di una pedissequa applicazione della regola in esame: posto che, come si evince dagli atti a disposizione, il 14 giugno 1997 il p.m. si determinò a chiedere al g.i.p. l'applicazione nei confronti del Tedesco della

misura della custodia cautelare in carcere (applicazione poi disposta con la ordinanza emessa il 28 giugno 1997) sulla base dei risultati di una serie di indagini cui lo stesso p.m. ha dimostrato aver avuto contezza solo nel maggio dello stesso anno, quindi posteriormente alla data di richiesta (28 marzo 1997), ed anche di quella di emissione (15 aprile 1997), della prima ordinanza cautelare attinente reati riconosciuti connessi per continuazione agli altri. Retrodatare la decorrenza della durata della seconda misura cautelare «automaticamente» e senza tenere in alcuna considerazione l'innanzi tratteggiata ricostruzione cronologica (sintomatica della tempestività e correttezza delle scelte fatte dal p.m.), significa parificare ingiustificatamente tale situazione a quella — ipotetica — del p.m. che, avendo fin dall'inizio tutti gli elementi per operare una contestazione unitaria di tutti i reati, avesse frazionato nel tempo gli interventi cautelari. Retrodatazione che, peraltro, finisce per sacrificare in maniera inammissibile le esigenze cautelari che si è reputato di soddisfare con l'emissione della seconda ordinanza, la cui efficacia viene *ex lege* limitata nel tempo e persino negata laddove — per ipotesi — sia già decorso il termine di durata della misura disposta con il precedente provvedimento cautelare.

Altrettanto irragionevole è la disciplina contenuta nel secondo periodo dell'art. 297, comma 3, lì dove la deroga all'operatività del principio della retrodatazione è stata ancorata al «limite oggettivo ed ineludibile» dell'intervenuto rinvio a giudizio per i reati «connessi» di cui alla prima ordinanza cautelare. Soluzione questa che, ispirata sì al tentativo di fissare il riferimento ad un ben preciso momento del procedimento, appare invero poco comprensibile: tanto più ove si rammenti che il rinvio a giudizio — facendo decorrere per i relativi reati un nuovo termine di «fase» di durata della custodia cautelare, ex art. 303, primo comma, lette. b), c.p.p. — rende meno sentita l'esigenza di impedire artificiosi prolungamenti della durata di efficacia delle misure cautelari dovuti all'emissione ritardata di nuove ordinanze. Sicché non si capirebbe perché, intervenuto il rinvio a giudizio, venga riconosciuto comunque al giudice la facoltà di verificare la desumibilità dei «nuovi» fatti-reato dagli atti già acquisiti prima di quel momento. Senza dire — e questa appare riflessione dagli effetti decisivi — che è ben possibile che la misura disposta con riferimento ai reati per i quali viene emesso il decreto di rinvio a giudizio, sia stata già revocata o abbia perso altrimenti efficacia: come si è verificato nel caso del Tedesco il quale, alla data di svolgimento dell'udienza preliminare (9 dicembre 1997, era stato già formalmente scarcerato con riferimento alle imputazioni contestategli con il primo provvedimento coercitivo del 15 aprile 1997 che, eseguito il 29 aprile 1997, aveva perso efficacia il 29 ottobre 1997.

A ciò si aggiunga che il discrimine individuato dal legislatore con riferimento al momento del rinvio a giudizio invece che fornire maggiori garanzie all'imputato, comporta maggiori incertezze (quindi possibili abusi, consensibili o meno) in quanto correlato alla scelta del p.m., sostanzialmente insindacabile, di chiedere il rinvio a giudizio per alcuni dei più reati «connessi». Così, ad esempio, nel caso di specie il p.m. avrebbe potuto «aggirare» l'ostacolo posto dall'art. 297, comma 3, chiedendo e ottenendo il rinvio a giudizio del Tedesco per i reati allo stesso contestati con l'ordinanza cautelare del 15 aprile 1997, prima che emergessero i gravi indizi per gli altri reati «connessi», e quindi prima di chiedere nei riguardi del medesimo imputato l'immissione di una seconda ordinanza cautelare che avrebbe avuto una autonoma decorrenza del termine di efficacia: situazione questa tutt'altro che ipotetica, tenuto conto che nella fattispecie la seconda ordinanza del 28 giugno 1997 è stata adottata nei confronti del solo Tedesco e di un suo coindagato sulla base dei risultati di indagine emersi in epoca successiva al 15 aprile 1997 in altro procedimento (il n. 1093/97 rgnr) e poi — con apprezzabile correttezza — fatti confluire dal p.m. nel procedimento principale recante il n. 2844/96.

In tale ottica sembra lecito dubitare della rispondenza ai parametri dell'art. 3 della Carta costituzionale della norma contenuta nell'art. 297, comma 3, c.c.p., ed in specie della parte finale di tale norma in cui è prevista una deroga al principio della automatica retrodatazione per le «ordinanze per fatti non desumibili dagli atti prima del rinvio a giudizio disposto per il fatto con il quale sussiste connessione»: laddove sarebbe più plausibile ammettere la inoperatività di quel principio di retrodatazione per le «le ordinanze per fatti non desumibili dagli atti prima della presentazione della richiesta di applicazione di una misura cautelare disposta per il fatto con il quale sussiste connessione».

È appena il caso di aggiungere che è ben nota a questo giudice l'esistenza di una precedente sentenza (la n. 89 del 25-28 marzo 1996) con la quale la Corte costituzionale ha già dichiarato la infondatezza di una analoga questione di legittimità costituzionale. Ciò però non sembra possa ostacolare una nuova verifica della fondatezza della esposta questione sia perché la struttura motivazionale di quella sentenza, pur partendo da validissime premesse di carattere generale, giunge — come è stato posto in risalto anche da autorevoli commentatori — a con-

clusioni davvero poco convincenti; sia perché nella presente ordinanza sono contenuti spunti di valutazione (come quelli concernenti il richiamo al momento del rinvio a giudizio) assenti nel provvedimento di remissione con il quale venne a suo tempo sollecitato quell'intervento della Consulta.

Non va infine trascurato che questa sentenza è stata adottata dalla Corte costituzionale quasi due anni fa, sicché sarebbe opportuna una rivisitazione della materia pure alla luce delle argomentazioni contenute nelle pronunce nel frattempo emesse dalla Corte di cassazione. È, ad esempio, significativa la sentenza adottata dalle sezioni unite il 25 giugno 1997 nel processo Atene (segnalata anche nell'odierno appello) nella quale, risolvendo il conflitto giurisprudenziale circa l'applicabilità della disciplina della «contestazione a catena» nel caso di reati «connessi» scoperti in procedimenti diversi, pur con affermazioni di natura incidentale sono stati formulati principi di diritto che in sostanza sembrano confermare la validità delle considerazioni sopra esposte. In particolare la suprema Corte scegliendo una impostazione esegetica tesa alla individuazione della *ratio* dell'intera disposizione in esame, ha sostenuto che «la desumibilità dagli atti espressamente richiamata nel secondo periodo del comma 3, (costituisce) criterio applicativo dell'intera previsione del comma 3, dell'art. 297, ad essa conferendo razionalità e certezza, e nel contempo costituisce garanzia verso applicazioni improntate ad un irragionevole automatismo»; ed ancora come «la desumibilità degli atti (...) ai fini dell'applicazione del disposto di cui al secondo periodo del comma 3, deve farsi risalire ad epoca anteriore al «disposto» rinvio a giudizio — che segna il termine massimo di fase ai sensi dell'art. 303, comma 1, lett. b) — così la desumibilità dagli atti di cui al primo periodo della citata norma deve essere riferita ad epoca anteriore alla emissione della prima ordinanza cautelare. Altrimenti verrebbe meno la *ratio* dell'intera disposizione, ed il tutto risulterebbe davvero affidato ad un paradossale ed irragionevole automatismo. D'altra parte, e sempre in linea con il dato letterale e con il significato complessivo della norma rispetto alla sua finalità, appare evidente che le situazioni apprezzabili come presupposti per l'emissione delle successive ordinanze, la cui efficacia va retrodatata, debbano avere caratteristiche e consistenza tali da legittimare l'adozione della misura cautelare sin dall'epoca della prima ordinanza. Non è sufficiente, pertanto, che, entro i limiti temporali di cui al primo e al secondo periodo del comma 3, dell'art. 297, sia stata acquisita risulti dagli atti la mera notizia del fatto-reato, essendo invece indispensabile che sussista il quadro legittimante l'adozione della misura cautelare sin dall'epoca dell'emissione della prima ordinanze, ovvero dall'epoca del rinvio a giudizio (...)».

La questione di legittimità costituzionale è chiaramente rilevante nel caso di specie poiché dal riconoscimento della sua fondatezza deriverebbe l'accoglimento dell'appello proposto dal p.m. e, quindi, il ripristino della misura della custodia cautelare in carcere nei confronti del Tedesco.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, solleva — nei termini indicati nella parte motiva — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, terzo comma, del codice di procedura penale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, ritenuta tale questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;*

*Dispone la sospensione del procedimento riguardante l'appello presentato dal p.m. presso il tribunale di Brindisi nei confronti di Tedesco Nicola;*

*Manda alla cancelleria per le comunicazioni alle parti, per la trasmissione degli atti alla corte costituzionale, per la notifica del provvedimento il Presidente del Consiglio dei Ministri, e per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Lecce, il 26 gennaio 1988.

*Il presidente: MANZO*

*Il giudice estensore: APRILE*

N. 223

*Ordinanza emessa il 26 gennaio 1998 dal tribunale di Lecce  
sull'atto di appello proposto dal p.m. nei confronti di D'Oriano Domenico*

**Processo penale - Misure cautelari personali (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Pluralità di ordinanze applicative della misura per fatti connessi - Decorrenza del termine massimo di custodia cautelare dalla data di più remota contestazione - Lamentata automazione della retrodatazione, senza possibilità di verificare la tempestività delle nuove contestazioni - Deroga nel solo caso di intervenuto provvedimento di rinvio a giudizio per i fatti di più remota contestazione - Irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe.**

(C.P.P. 1988, art. 297, comma 3).

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE

Decidendo sull'atto di appello *ex art.* 310 c.p.p. presentato il 18 dicembre 1997 dal pubblico ministero presso il tribunale di Brindisi avverso l'ordinanza del 9 dicembre 1997 con cui il giudice dell'udienza preliminare presso quel tribunale ha disposto la revoca della misura della custodia cautelare in carcere alla quale era sottoposto D'Oriano Domenico, nato a Castellammare di Stabia il 27 febbraio 1928;

Esaminati gli atti del procedimento, trasmessi dall'autorità giudiziaria procedente e qui pervenuti il 27 dicembre 1997;

Sentite le parti nell'odierna udienza in camera di consiglio, osserva quanto segue.

Il D'Oriano venne sottoposto una prima volta alla misura della custodia cautelare in carcere in esecuzione dell'ordinanza emessa il 15 aprile 1997 dal g.i.p. presso il tribunale di Brindisi nel procedimento n. 2844/96 r.g.n.r., nel quale era indagato per avere partecipato, in veste di capo, promotore ed organizzatore, ad un'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri provvedendo a riciclare gli illeciti capitali prodotti dal contrabbando, in particolare depositandoli presso banche con richiesta di emissione e/o di rimborso di certificati di deposito al portatore e/o di libretti di deposito e/o di titoli di Stato (dal 1981, con permanenza; capo d'imputazione A); nonché indagato in relazione a numerose ipotesi di ricettazione di danaro proveniente da quella attività di contrabbando (fatti commessi tra il 1988 ed il 1993; capi G, M, P, S, V, AL, AO, AU, BI, BN, BP) e di riciclaggio, o di tentativo di riciclaggio, del medesimo danaro, concorrendo nel formulare richieste di emissione e di rimborso di certificati di deposito e/o di libretti di deposito presso varie filiali di istituti di credito (fatti commessi tra il 1992 ed il 1997; capi H, I, L, O, R, U, AA, AC, AE, AG, AH, AN, AQ, AS, AT, AZ, BB, BD, BF, BH, BL, BR, BT, BV, CA).

Successivamente, in esecuzione di una seconda ordinanza emessa dal medesimo g.i.p. il 28 giugno 1997, sempre nel procedimento n. 2844/96 rgnr (ma sulla base dei risultati di indagini in gran parte eseguite in altro procedimento recante il n. 1093/97 rgnr) è stata disposta nei confronti del D'Oriano l'applicazione della stessa misura della custodia cautelare in carcere in relazione ai reati di riciclaggio di danaro proveniente dai delitti di contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di estorsione, commessi mediante una serie di operazioni bancarie, aggravata, (fatti commessi nel 1995 e nel 1997; capi A, B) ovvero mediante l'acquisto di due motobarche (nel 1994; capo C); nonché con riferimento al reato di estorsione aggravata in danno di tal Oronzo Pennetta (tra l'ottobre del 1994 ed il febbraio del 1995; capo D).

Con provvedimento emesso il 9 dicembre 1997 nel corso dell'udienza preliminare il giudice, affermando l'esistenza di una connessione per continuazione — *ex art.* 12, lett. b), c.p.p. — tra i reati contestati con le due anzidette ordinanze, ha ritenuto la configurabilità di una «contestazione a catena» ai sensi dell'art. 297, comma 3, c.p.p. e, di conseguenza, ha ordinato l'immediata scarcerazione dell'indagato stabilendo che il termine di custodia per i fatti contestati con la seconda ordinanza era decorso dalla data di esecuzione della prima (29 aprile 1997) e, quindi, era scaduto il 29 ottobre 1997 (data in cui la misura disposta per i primi fatti aveva perso efficacia).

Avverso tale decisione ha proposto appello il p.m. chiedendo il ripristino della misura cautelare, sostenendo che tra i delitti oggetto dei due provvedimenti coercitivi non vi sarebbe alcun nesso di continuazione e, comunque, che la seconda ordinanza del 28 giugno 1997 riguarderebbe fatti accertati dagli inquirenti in epoca successiva all'emissione della prima ordinanza del 15 aprile 1997: quindi non erano desumibili dagli atti acquisiti all'epoca dell'adozione di questa iniziale decisione cautelare.

Sulla base di una cognizione degli atti trasmessi che, in questa sede, non può che essere necessariamente sommaria, ritiene il tribunale che esiste una connessione *ex art. 12, lett. b) c.p.p.* tra i delitti contestati al D'Oriano con la prima ordinanza e quelli riportati nella seconda ordinanza. È evidente, infatti, come la parziale identità degli autori delle operazioni di riciclaggio del danaro, la provenienza di tale danaro, per la gran parte costituente il profitto dell'indicata attività di contrabbando, ma soprattutto le modalità, sostanzialmente sempre analoghe, di compimento di quelle operazioni — concretizzatesi in una serie di atti di investimento, sostituzione e trasferimento di danaro tesi ad ostacolare eventuali accertamenti sulla relativa provenienza delittuosa — rappresentano circostanze che inducono fondatamente a ritenere che tali reati furono tutti commessi dal D'Oriano in esecuzione di un medesimo disegno criminoso. Programma unitario avente come fine quello di riciclare gli illeciti capitali prodotti principalmente dalla lucrosa attività di contrabbando (ovvero dalla commissione di estorsioni, quale quella in danno del Pennetta): riciclaggio realizzato, di regola, mediante l'acquisto di certificati di deposito bancari o l'apertura di libretti di deposito, quindi attraverso procedimenti che avrebbero dovuto garantire la «pulitura del danaro sporco», ma anche mediante l'investimento di tale danaro in una s.r.l. partecipata dal D'Oriano oppure con l'acquisto di imbarcazioni da destinare, quali beni strumentali, all'esercizio di una specifica attività d'impresa.

Sul punto non appaiono condivisibili le valutazioni dell'appellante circa le differenti concrete modalità di impiego di quel danaro, diversità che — secondo il p.m. — sarebbe indicativa di distinti programmi delittuosi: ed invero è proprio la scelta fatta dal p.m. di contestare, con la seconda ordinanza, il reato di riciclaggio di cui all'art. 648-*bis* c.p. invece che quello — pure astrattamente configurabile — di impiego in attività economiche di danaro di provenienza illecita di cui al successivo art. 648-*ter*, è un dato sintomatico della identità del fine, quindi dell'unicità del disegno criminoso cui poi riferire le singole iniziative delittuose ascritte al D'Oriano.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza reg. ord. n. 222/1988, salvo il nome dell'imputato «D'Oriano Domenico» anziché «Tedesco Nicola».*

98C0340

N. 224

*Ordinanza emessa il 6 novembre 1997 dal tribunale amministrativo regionale della Liguria  
sul ricorso proposto da Donato Placido contro il comune di Genova*

**Impiego pubblico - Dipendente condannato in sede penale - Possibilità di destituzione all'esito di procedimento disciplinare - Termine perentorio di novanta giorni per la conclusione di detto procedimento - Asserita impossibilità per la pubblica amministrazione di porre in essere tutti gli atti endoprocedimentali a garanzia degli interessi della stessa o dell'incolpato - Irragionevolezza con incidenza sul diritto al lavoro - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

**(Legge 7 febbraio 1990, n. 19, art. 9, comma 2).**

**(Cost., artt. 3, 4 e 97).**

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1744/95 r.g.r. proposto da Placido Donato elettivamente domiciliato in Genova, p.zza Piccapietra, 83/63, presso gli avv.ti Domenico Griffò e Antonio Pedullà che lo rappresentano e difendono per mandato a margine del ricorso; ricorrente.

Contro il comune di Genova in persona del sindaco *pro-tempore* elettivamente domiciliato in Genova, via Garibaldi, 9, presso l'avv. Edda Odone che lo rappresenta e difende per mandato su copia notificata del ricorso; resistente.

Per l'annullamento della deliberazione della giunta comunale n. 1778 del 22 agosto 1995 portante destituzione dal servizio del ricorrente nonché del verbale e della deliberazione della commissione di disciplina;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

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

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 6 novembre 1997 la relazione del 1° referendario R. Prosperi, e uditi, altresì, l'avv. Pedullà per il ricorrente e l'avv. Masuelli per delega dell'avv. Odone per il comune;

Ritenuto e considerato quanto segue:

#### ESPOSIZIONE DEL FATTO

Con ricorso notificato il 16 novembre 1995 Placido Donato impugnava, chiedendone l'annullamento la deliberazione epigrafata con la quale la Giunta comunale lo aveva destituito dal servizio, unitamente agli atti della commissione di disciplina.

Premetteva in fatto il ricorrente, funzionario tecnico comunale, di essere stato tratto in arresto nel marzo del 1991 perché imputato di concussione e successivamente, sospeso dal servizio dapprima obbligatoriamente e quindi cautelativamente dopo la scarcerazione, condannato ad un anno e dieci mesi di reclusione in seguito a condanna emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale il giorno 26 novembre 1992.

Senza procedere alla riammissione in servizio, il giorno 19 luglio 1993 il comune gli comunicava il cambiamento del tipo di sospensione dal servizio, ora a titolo di pendenza di procedimento disciplinare, ed il successivo 5 agosto lo deferiva alla commissione di disciplina. Ma solamente il 1° giugno 1995 veniva comunicata al ricorrente la composizione della commissione di disciplina e il procedimento riprendeva il suo *iter* che si concludeva con il provvedimento attualmente impugnato per i seguenti motivi:

1. Violazione dell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990 n. 19, dell'art. 120 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 e degli artt. 11, 12 comma 4, 13 comma 4, 5 e 6 e dell'intera sezione 2<sup>a</sup> del regolamento di disciplina del comune di Genova. Appaiono violate tutte le norme che impongono termini procedurali al procedimento disciplinare. La pubblica amministrazione ebbe conoscenza della sentenza di condanna fin dal 31 dicembre 1992 e tale conoscenza è sufficiente per far decorrere i termini per l'avvio e la conclusione del procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 9 comma 2 della legge 19/1990 e dell'art. 25 del regolamento comunale.

Il primo atto emanato dall'amministrazione ossia il deferimento alla commissione di disciplina risale al 30 giugno 1993, 181 dall'avvenuta conoscenza della sentenza, ma solo il 5 maggio 1995 il comune avvia effettivamente le pratiche per la nomina dei membri della suddetta commissione, composta formalmente il 1° giugno 1995. Risultano quindi violati tutti i termini previsti in materia dalla normativa epigrafata, secondo una costante giurisprudenza.

2. — Violazione dell'art. 3, legge 241/1990 per difetto di motivazione e dell'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere sotto svariati profili. I ritardi del comune sono assolutamente privi di motivazione e la lunghezza dei tempi amministrativi appare in totale contrasto con i principi di buon andamento della pubblica amministrazione.

3. — Violazione dell'art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 degli artt. 19 e 20 del regolamento di disciplina e dell'art. 3 della legge 241/1990. Eccesso di potere sotto svariati profili. L'audizione orale dell'incolpato è avvenuta in aperta violazione di tutti i diritti della difesa, in quanto al Donato si è proibita la possibilità di parlare e ciò anche al difensore e la commissione si è limitata ad una serie di domande, senza altra possibilità di ulteriori trattazioni.

Il ricorrente concludeva per l'accoglimento del ricorso con il conseguente annullamento del provvedimento della Giunta in quanto viziato dal procedimento in via derivata, con vittoria di spese.

Il comune di Genova si è costituito in giudizio sostenendo l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Con ordinanza n. 668 del 7 dicembre 1995 questo tribunale accoglieva l'istanza di sospensione cautelare della destituzione impugnata.

All'odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo il ricorrente Donato si duole che il procedimento disciplinare conclusosi con la sua destituzione ed impugnato in questa sede non abbia osservato tutti i termini stabiliti e fra l'altro quelli da ultimo disposti con la legge 7 febbraio 1990 n. 19 all'art. 9 comma 2: in particolare il comune di Genova non avrebbe rispettato i centottanta giorni dalla conoscenza della sentenza di condanna del Donato per avviare il procedimento disciplinare, né i novanta giorni per concluderlo.

Il primo profilo della censura appare infondato in quanto il termine di centottanta giorni previsto dall'art. 9 comma 2 della legge 19/1990 per l'avvio del procedimento disciplinare decorre dalla conoscenza da parte della pubblica amministrazione della sentenza irrevocabile di condanna. Nel caso di specie risulta dagli atti versati in causa che tale conoscenza è avvenuta in senso pieno il 10 giugno 1993, allorché il ricorrente ha notificato al comune la sentenza di condanna con allegata in calce la data di passaggio in giudicato, elemento questo ultimo rimasto antecedentemente sconosciuto per il datore di lavoro, mentre la contestazione degli addebiti risale al 9 luglio successivo.

Altrettanto non può dirsi per il termine stabilito per la conclusione del procedimento, in quanto l'atto di destituzione è stato emesso il 22 agosto 1995 e quindi due anni, un mese e tredici giorni dopo la contestazione degli addebiti.

Il tribunale non può che conformarsi con le conclusioni affermate dalla recentissima pronuncia dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, a.p., 3 settembre 1997 n. 16), con la quale la giurisprudenza sembra aver risolto le incertezze che gravavano sulla perentorietà o meno di detto termine dei novanta giorni entro i quali il procedimento disciplinare doveva essere concluso.

L'adunanza ha ritenuto che principio generale del diritto in senso lato punitivo deve essere la predeterminazione anche procedimentale delle conseguenze dell'illecito disciplinare, predeterminazione che richiede una tale regola di chiarezza che verrebbe violata dalla ordinarietà del termine. Per non citare poi l'argomento letterale «... deve essere ... concluso» che rappresenta una ulteriore affermazione della perentorietà.

Dunque, date queste considerazioni, dovrebbe dirsi fondato il secondo profilo della censura.

Ma il collegio ritiene anche di aderire ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Consiglio di Stato.

La perentorietà del termine di novanta giorni entro il quale il procedimento disciplinare deve essere concluso non permette alle amministrazioni di rispettare le norme di garanzia e contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 e dunque tutti i passaggi endoprocedimentali da questo previsti devono intendersi abrogati, con la conseguenza che gli interessi coinvolti sia dell'incolpato, sia della pubblica amministrazione difficilmente possono essere presi in considerazione.

Da tale disciplina, in aperto contrasto con ogni regola di logicità — e quindi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione — può derivare tanto una tendenza «colpevolista» tale da nuocere alla prosecuzione dell'attività lavorativa garantita dall'art. 4 della Costituzione, derivante dalla necessità di «fare presto» nel sanzionare soggetti oggigiorno quantomai impopolari, quanto una facilità per detti soggetti a sfuggire a qualsiasi conseguenza, visti i tempi strettissimi e la nota farraginosità dei meccanismi, dei quali la presente vicenda è emblema; e la sottrazione ad ogni conseguenza non può che apparire in evidente contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

Tali questioni devono quindi essere rimesse all'esame della Corte costituzionale, essendone anche evidente la loro rilevanza nella presente controversia.

Quanto all'istanza di riammissione in servizio del ricorrente sollevata in udienza, non appare ammissibile in quanto il ricorso è stato proposto avverso la destituzione del Donato e la sospensione cautelare di tale provvedimento ha fatto rivivere la precedente sospensione dal servizio disposta dal comune e non impugnata dal ricorrente;

*P. Q. M.*

*Il tribunale amministrativo regionale della Liguria, sez. 2ª, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 4 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 e rimette per questo gli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Così deciso in Genova nella Camera di Consiglio del 6 novembre 1997.

*Il presidente: BALBA*

*Il 1° referendario, estensore: PROSPERI*

N. 225

*Ordinanza emessa il 20 gennaio 1998 dal tribunale di Lagonegro  
nel procedimento civile vertenze tra Russo Vicentina ed altri e comune di Spinoso*

**Espropriazione per pubblica utilità - Criterio per la determinazione delle indennità espropriative per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici (media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento) - Estensione di detto criterio di valutazione anche alla misura dei risarcimenti dovuti per illegittime occupazioni acquisitive, con l'aumento dell'importo stesso del 10 per cento in considerazione della incostituzionalità del precedente criterio dichiarata con sentenza n. 369/1996 - Ritenuta persistente inadeguatezza della nuova misura del risarcimento - Incidenza sul principio di uguaglianza e sul diritto di proprietà.**

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, comma 7, aggiunto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65).

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

#### IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n.50/89 R.G. vertente tra: Russo Vincenzina Russo Giuseppina e Russo Nicola rappresentanti e difesi dall'avv. R. Sassano giusto mandato a margine dell'atto di citazione e comune di Spinoso rappresentato e difeso dagli avv.ti M. Franco e M. Aldinio giusto mandato a margine dell'atto.

Rilevato che con sentenza non definitiva di questo tribunale in data 2 febbraio 1994 venne accertato che, tra i vari immobili interessati alle opere pubbliche del comune di Spinoso, quelli contrassegnati con le particelle n. 315 per mq 121+90 e n. 385 per mq 91+985, occupate per la sistemazione delle strade interne, per la realizzazione della rete idrica e fognante nonché di un parco verde e della Casa comunale, dopo una dichiarazione di pubblica utilità dell'iniziato procedimento di espropriazione non venne emesso, nei termini legali prefissati, il decreto definitivo di esproprio;

Rilevato che a seguito di tale sentenza, lo stesso tribunale non coeva ordinanza dispose che la nomina di un C.T.U. che «determinasse il risarcimento dei danni per il mancato godimento delle superficie predette ..... nonché il valore dei terreni effettivamente occupati alla data della ultimazione delle opere pubbliche, tenuto conto della natura edificatoria o agricola dei fondi;

Rilevato che in conformità l'istruttore ebbe a conferire il mandato al nominato consulente il quale nella depositata relazione ha preso in esame — conformemente all'incarico come specificamente a lui conferito — il valore in comune commercio dei suoli ritenuti edificatori;

Rilevato che tale valutazione è stata oggetto di critica da parte del convenuto comune di Spinoso in quanto il consulente non avrebbe tenuto conto dell'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 che con il comma 7-bis, aggiunto all'art. 5-bis del decreto-legge n. 333/1992, convertito in legge n. 359/1992, aveva di fatto esteso i criteri di commisurazione dell'indennità di espropriazione, con l'esclusione della riduzione del 40% qualora il privato non avesse convenuto la cessione volontaria e con aumento del 10% dell'importo, come calcolato dal predetto art. 5-bis legge n. 359/1992;

Rilevato che tale criterio di valutazione è stato introdotto dopo che la Corte costituzionale con sentenza n. 369 del 2 novembre 1996 ebbe a dichiarare «illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 5-bis del decreto legge n. 333/1992 conv. in legge n. 359/1992 nella parte in cui applica alle risarcimento del danno i criteri di determinazione stabiliti per il prezzo, l'entità dell'indennizzo».

Rilevato che a tale pronuncia è pervenuta la Corte — come chiaramente leggasi nella motivazione — tenendo presente che la misura dell'indennizzo, quale obbligazione *ex lege* per atto legittimo, costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera ed interesse privato alla conservazione del bene, nel mentre la misura del risarcimento del danno, quale obbligazione *ex delicto*, deve realizzare il diverso equilibrio tra interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato. Con la ulteriore precisazione che nella occupazione espropriativa l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del

bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, per cui la parificazione del *quantum* risarcitorio alla misura dell'indennità si prospetta come un di più che sbilancia eccessivamente il temperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo;

Rilevato che nella nuova normativa consequenziale a tale decisione si prospettano egualmente quegli aspetti di incostituzionalità già evidenziati sotto la precedente normativa in quanto in sostanza essa ha:

1) tolto l'abbuono del 40%, che è privo di incidenza nell'ambito di occupazione acquisitiva, non essendovi spazio per l'applicazione dell'istituto della cessione volontaria;

2) riconosciuto l'aumento del 10% rispetto all'indennità di esproprio che non può considerarsi tale in quanto, è calcolato non più sul valore venale del bene integralmente considerato ma sul valore quale risultante dall'applicazione dell'art. 5-bis sopra citate e quindi su un importo pari al 50% del valore medesimo e, quindi, in sostanza l'incremento effettivo è di solo il 5%, cioè il 10% del 50%;

Ritenuto, pertanto, che la somma così determinata non può certamente rappresentare quella «ragionevole riduzione della misura della riparazione dovuta dalla p.a. al proprietario dell'immobile» secondo la ricordata sentenza della Corte costituzionale, per cui si ravvisano la violazione degli artt. 3 e 42, comma secondo, della costituzione;

Rilevato inoltre che tale criterio di valutazione del danno dovrebbe applicarsi per i beni privati illegittimamente occupati dalla p. a. prima della fissata data del 30 settembre 1996 in tal modo determinando un'altra violazione del principio di eguaglianza non essendovi alcuna valida ragione perché chi — come gli attori nel presente procedimento — abbia subito prima di quella data l'occupazione acquisitiva debba essere destinatario di un trattamento notevolmente deteriore rispetto a chi si sia trovato nella identica situazione immediatamente dopo tale data;

Ritenuto pertanto di dover sollevare d'ufficio la questione di rinnovata incostituzionalità sopra indicata, che è rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata in ordine all'art. 5-bis, comma 7, della legge 8 agosto 1992, e n. 359, aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, con specifico riferimento agli artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione.

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

*P. Q. M.*

*Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale nonché che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente delle due Camere del Parlamento.*

Lagonegro, addì 20 gennaio 1998

*Il presidente: NIGRO*

98C0342

DOMENICO CORTESANI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore

ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

## MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

- presso le Agenzie dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA: piazza G. Verdi, 10 e via Cavour, 102;
- presso le Librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

## PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1998

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio e termine al 31 dicembre 1998  
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1998 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1998*

### PARTE PRIMA - SERIE GENERALE E SERIE SPECIALI

*Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili*

<p><b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>484.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>275.000</b></li> </ul> <p><b>Tipo A1</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>396.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>220.000</b></li> </ul> <p><b>Tipo A2</b> - Abbonamento ai supplementi ordinari contenenti i provvedimenti non legislativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>110.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>66.000</b></li> </ul> <p><b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>102.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>66.500</b></li> </ul> <p><b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>260.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>143.000</b></li> </ul>	<p><b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>101.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>65.000</b></li> </ul> <p><b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>254.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>138.000</b></li> </ul> <p><b>Tipo F</b> - <b>Completo.</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi e non legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (ex tipo F):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>1.045.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>565.000</b></li> </ul> <p><b>Tipo F1</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali (escluso il tipo A2):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. <b>935.000</b></li> <li>- semestrale ..... L. <b>495.000</b></li> </ul>
--	--

*Integrando con la somma di L. 125.000 il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 1998.*

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale .....	L. <b>1.500</b>
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione .....	L. <b>1.500</b>
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami» .....	L. <b>2.800</b>
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione .....	L. <b>1.500</b>
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione .....	L. <b>1.500</b>
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli, ogni 16 pagine o frazione .....	L. <b>1.500</b>

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale .....	L. <b>154.000</b>
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione .....	L. <b>1.500</b>

#### Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale .....	L. <b>100.000</b>
Prezzo di vendita di un fascicolo .....	L. <b>8.000</b>

#### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1998 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo (52 spedizioni raccomandate settimanali) .....	L. <b>1.300.000</b>
Vendita singola: ogni microfiches contiene fino a 96 pagine di Gazzetta Ufficiale .....	L. <b>1.500</b>
Contributo spese per imballaggio e spedizione raccomandata (da 1 a 10 microfiches) .....	L. <b>4.000</b>

*N.B. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%.*

#### PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale .....	L. <b>451.000</b>
Abbonamento semestrale .....	L. <b>270.000</b>
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione .....	L. <b>1.550</b>

*I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.*

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione dei dati riportati sulla relativa fascetta di abbonamento.

**Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**  
 abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082146/85082189



\* 4 1 1 1 1 0 0 1 4 0 9 8 \*

**L. 12.000**