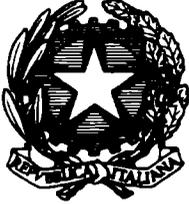


1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b  
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

Anno 141° — Numero 5

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 febbraio 2000

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA 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. 20. Sentenza 17-27 gennaio 2000.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Questione di legittimità costituzionale - Legge approvata dalla Regione Liguria - Eccezione di inammissibilità, basata sulla asserita riproduzione nell'atto impugnato di precedente disposizione legislativa, già assoggettata a controllo governativo - Rigetto - Novità del contenuto precettivo della disposizione censurata.**

**Regione Liguria - Parco naturale regionale - Disciplina transitoria - Aree protette, qualificate come parco (a decorrere dal 1° febbraio 1996) - Divieto di attività venatoria - Limitata operatività fino all'adozione del piano del Parco e per un tempo indefinito - Elusione del principio fondamentale del divieto di caccia, vincolante la competenza regionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge Regione Liguria riapprovata il 22 aprile 1997, art. 1, comma 47, n. 8.
- Costituzione, art. 117; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, comma 6; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 21, comma 1, lettera *b)*, e 30, comma 1, lettera *d)*.

**Regione Liguria - Aree protette - Divieto di attività venatoria - Limitata operatività fino all'adozione del piano del Parco - Norma coincidente, nel contenuto, con la disposizione della legge riapprovata il 22 aprile 1997, dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale conseguenziale (ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87).**

- Legge Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12, art. 47, comma 8 ..... Pag. 9

### N. 21. Ordinanza 17-27 gennaio 2000.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Rapporto di lavoro a tempo parziale - Applicabilità ai dirigenti di ruolo del Servizio sanitario nazionale - Ritenuta incidenza sulla razionale ed efficiente organizzazione della amministrazione sanitaria - Modifiche sopravvenute al quadro normativo di riferimento - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.**

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 57 e 58.
- Costituzione, artt. 3 e 97 ..... » 13

### N. 22. Ordinanza 17-27 gennaio 2000.

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

**Giudice di pace - Decadenza e dispensa dal servizio - Disciplina legislativa - Forma prevista dei provvedimenti - Adozione (con decreto del Presidente della Repubblica) previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura - Ricorso per conflitto tra poteri sollevato dal giudice di pace di Scandiano, nei confronti delle Camere del Parlamento - Lamentata attribuzione al Consiglio superiore della magistratura di un potere non previsto in Costituzione - Delibazione preliminare sull'ammissibilità del conflitto - Carezza della legittimazione del ricorrente, nella specie non agente nell'esercizio di funzioni giurisdizionali.**

- Legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 9, comma 3.
- Costituzione, artt. 24, 101, 102 e 105; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37 ..... » 15

## N. 23. Ordinanza 17-27 gennaio 2000.

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

**Corte dei conti - Funzione di controllo - Controllo sulla gestione finanziaria di enti sovvenzionati dallo Stato - Riduzione dei poteri di controllo, a seguito di decreto legislativo del Governo - Ricorso per conflitto tra poteri sollevato dalla Corte dei conti, nei confronti del Governo e dei Ministri dell'università e della funzione pubblica - Lamentata violazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata alla ricorrente - Delibazione preliminare sull'ammissibilità del conflitto - Sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazioni conseguenti.**

- D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 296.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione alla legge 15 marzo 1997, n. 59), 100, secondo comma; legge 21 marzo 1958, n. 259; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

**Giudizio per conflitto tra poteri dello Stato - Legittimazione passiva al conflitto - Riferibilità del conflitto ad atti ascrivibili alla responsabilità del Governo - Legittimazione a resistere di singoli Ministri - Esclusione .....**

Pag. 17

#### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 agosto 1999 (del commissario dello Stato per la regione siciliana).

**Cave e torbiere - Norme della regione siciliana - Sanzioni amministrative per le attività estrattive svolte senza autorizzazione (art. 7, legge reg. n. 19/1995) - Riduzione percentuale degli importi già irrogati e fissazione di un limite massimo al loro ammontare - Denunciata violazione del principio di buon andamento della p.a. - Disparità di trattamento a favore di una ristretta categoria di contravventori - Mancata copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla diminuzione di entrate.**

- Legge reg. siciliana approvata il 6 agosto 1999, art. 1, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, e 97 .....

» 21

## N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 23 ottobre 1999 (del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Agricoltura - Norme della regione Toscana in materia di viticoltura - Sanzioni per gli impianti e reimpianti abusivi di vigneti - Omessa previsione dell'estirpazione delle superfici abusive - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia (e, a monte, con quella comunitaria).**

- Legge regionale Toscana riapprovata il 28 settembre 1999, artt. 4, comma 1, 5, comma 1, e 8, comma 1.
- D.L. 7 settembre 1987, n. 370 (convertito, con modificazione, nella legge 4 novembre 1987, n. 460), art. 4, comma 3 .....

» 22

- N. 36. Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 29 ottobre 1999 (del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di controllo degli impianti termici - Controlli sugli impianti con potenza inferiore ai 35 kw - Prevista possibilità che siano effettuati esclusivamente con la verifica del libretto di impianto e senza oneri a carico dei proprietari - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia (legge n. 10/1991 e d.P.R. n. 412/1993).**

- Legge regionale Friuli-Venezia Giulia riapprovata il 4 ottobre 1999, art. 1, comma 5.
- Costituzione, art. 117.

**Edilizia e urbanistica - Norme della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di controllo degli impianti termici - Prevista non debenza delle somme eventualmente già percepite da comuni e province (relative all'accatastamento degli impianti con autocertificazione ovvero alle denunce previste dall'art. 11, comma 20, d.P.R. n. 412/1993) - Denunciato contrasto con le norme statali che pongono l'onere dei controlli a carico dei proprietari (artt. 31, legge n. 10/1991 e 11, comma 18, d.P.R. n. 412/1993).**

- Legge regionale Friuli-Venezia Giulia riapprovata il 4 ottobre 1999, art. 1, comma 6.
- Costituzione, art. 117 .....

Pag. 24

- N. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 30 novembre 1999 (della provincia autonoma di Trento)

**Sanità pubblica - Formazione specifica in medicina generale - Diplomi di formazione - Previsto rilascio da parte degli assessorati regionali e necessaria conformità al modello predisposto con decreto ministeriale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni - Interferenza nelle funzioni amministrative della provincia autonoma di Trento.**

- Art. 24, comma 2, d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368.
- Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1) e 29), 9, n. 10), e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689; d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 2, comma 1, lett. h).

**Sanità pubblica - Formazione specifica in medicina generale - Concorsi per l'ammissione ai corsi biennali - Poteri ministeriali in ordine all'emanazione del bando e alla determinazione delle procedure, nonché previsioni di dettaglio relative allo svolgimento delle prove - Denunciata lesione di competenze legislative ed amministrative della provincia autonoma di Trento.**

- D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 25, commi 2, 3, 4 e 5.
- Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1) e 29), 9, n. 10), e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689; d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 2, comma 1, lett. h).

**Sanità pubblica - Formazione specifica in medicina generale - Poteri del Ministero della sanità di determinare obiettivi didattici, metodologie di insegnamento-apprendimento e programmi di attività teoriche e pratiche, nonché di articolare la formazione e di individuare le strutture e i dipartimenti in cui essa si svolge - Denunciata arbitraria invasione di competenze della provincia autonoma di Trento.**

- D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 26, commi 1, 2 e 3.
- Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1) e 29), 9, n. 10), e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689; d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 2, comma 1, lett. h) .....

» 25

- N. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 dicembre 1999 (del commissario dello Stato per la regione siciliana).

**Industria e commercio - Riforma della disciplina del commercio - Norme della regione siciliana - Requisiti per l'esercizio dell'attività commerciale - Transitoria estensione al settore merceologico non alimentare dei requisiti professionali previsti per il settore alimentare - Denunciato contrasto con il divieto di limitazioni regionali al diritto dei cittadini di esercitare la loro professione, impiego o lavoro in ogni parte del territorio nazionale - Violazione della libertà di iniziativa economica - Incongruenza rispetto alla dichiarata finalità di tutela dei consumatori - Irragionevolezza intrinseca.**

- Legge reg. siciliana approvata il 23 novembre 1999, art. 3, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 120; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 5, comma 5, in relazione all'art. 14, Statuto regione siciliana.

**Industria e commercio - Riforma della disciplina del commercio - Norme della regione siciliana - Lotti nelle aree di sviluppo industriale - Regolarizzazione di assegnazioni precedentemente revocate - Prevista possibilità, «anche a prescindere dai requisiti di cui al comma 1» dell'art. 30, legge regionale n. 29/1995 - Denunciata estensione indiscriminata della sanatoria a situazioni di fatto costituite illegalmente.**

- Legge regionale siciliana approvata il 23 novembre 1999, art. 28.
- Costituzione, artt. 3 e 97. ....

Pag. 30

- N. 1. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma del 14 settembre 1999.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Udienza preliminare - Giudice che, nel medesimo procedimento, abbia esercitato funzioni di g.i.p. - Incompatibilità a partecipare al giudizio - Differimento di efficacia della disposizione contenente tale causa di incompatibilità al 2 gennaio 2000 - Irragionevolezza.**

- D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, art. 247, comma 2-bis aggiunto dal d.l. 24 maggio 1999, n. 119, (recte: n. 145), art. 3, comma 3 convertito in legge 22 luglio 1999, n. 234.
- Costituzione, art. 3 .....

» 33

- N. 2. Ordinanza del tribunale militare di La Spezia dell'8 ottobre 1999.

**Reati militari - Furto militare - Reato punibile a querela della persona offesa - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per l'analogo reato comune.**

- Codice penale militare di pace, art. 230, comma 1.
- Costituzione, art. 3 .....

» 35

- N. 3. Ordinanza della Corte di appello di Trento del 23 novembre 1999.

**Espropriazione per pubblica utilità - Norme della provincia autonoma di Trento - Indennità di esproprio per le aree non edificabili - Determinazione - Riferimento esclusivo ai valori agricoli tabellari determinati per zone agrarie omogenee - Omessa considerazione del valore venale del fondo - Irragionevole assimilazione di realtà oggettivamente diverse - Incongruità del sistema tabellare e dell'indennizzo calcolato in base ad esso.**

- Legge provincia di Trento 19 febbraio 1993, n. 6, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma e 42, terzo comma; statuto Trentino-Alto Adige, art. 8, comma 1 .....

» 39

## N. 4. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 1° dicembre 1997.

**Istruzione pubblica - Istruzione universitaria - Attribuzione al Ministro della pubblica istruzione del potere di definizione, su conforme parere del C.U.N., dei criteri generali per la regolamentazione dell'accesso ai corsi universitari compresi quelli a «numero chiuso» - Violazione del principio della riserva di legge relativa in materia di accesso all'istruzione universitaria, nonché dei principi di uguaglianza e del libero accesso alle scuole.**

– Legge 19 novembre 1990, n. 341, art. 9, comma 4, modificato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 116.

– Costituzione, artt. 33 e 34 ..... Pag. 41

## N. 5. Ordinanza del giudice istruttore del tribunale di Bassano del Grappa del 5 ottobre 1999.

**Processo civile - Interruzione in caso di «scomparsa» del convenuto (sentenza n. 220/1986 della Corte costituzionale) - Riassunzione successivamente alla nomina del curatore - Termine semestrale - Decorrenza dalla data dell'interruzione, anziché da quella della nomina - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto alle cause interruttive ex artt. 299 e segg. cod. proc. civ.**

– Cod. proc. civ., art. 305.

– Costituzione, art. 3 ..... » 45

## N. 6. Ordinanza del Consiglio di Stato del 23 febbraio 1999.

**Impiego pubblico - Somme erogate al personale del comparto Ministeri, per effetto dell'inquadramento definitivo nelle qualifiche funzionali, ai sensi dell'art. 4, ottavo comma, legge n. 312/1980 - Esclusione della rivalutazione monetaria e degli interessi - Ingiustificata deroga al principio di debenza degli interessi sui crediti monetari - Incidenza sui principi di retribuzione proporzionata ed adeguata e di tutela del lavoro.**

– Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 26, commi 4 e 5.

– Costituzione, artt. 3, 35 e 36 ..... » 46

## N. 7. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Firenze del 28 giugno 1999.

**Contenzioso tributario - Conciliazione giudiziale - Verifica dei presupposti e delle condizioni di ammissibilità da parte della commissione tributaria provinciale - Potere di valutare la congruità degli imponibili e delle imposte concordate tra l'amministrazione finanziaria e il contribuente - Esclusione - Violazione del principio di imparzialità nella gestione dei pubblici uffici - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Lesione dell'indipendenza della magistratura - Richiamo alla sentenza n. 313/1990 della Corte costituzionale.**

– D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 48.

– Costituzione, artt. 53, 97 e 104 ..... » 50

N. 8. Ordinanza del tribunale di Brindisi dell'8 novembre 1999.

**Credito (Istituti di) - Interessi bancari - Clausole relative all'anatocismo contenute nei contratti stipulati anteriormente alla delibera CICR di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 342/1999 - Prevista validità ed efficacia fino alla data di entrata in vigore di tale delibera - Denunciata mancanza di una legge delega riferibile alla disciplina dei singoli contratti bancari e, in particolare, alle «modalità di calcolo degli interessi» - Esorbitanza dai limiti temporali delle deleghe ex artt. 25 della legge n. 142/1992 e 1 della legge n. 128/1998 - Violazione, in subordine, dei limiti all'emanazione di norme di interpretazione autentica - Lesione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza - Carenza di delega ad emanare norme retroattive e violazione dei limiti ad esse inerenti - Contrasto con la tutela costituzionale del risparmio.**

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 3.

- Costituzione, artt. 3, 24, 47, 76, 101, 102 e 104 .....

Pag. 53

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 20

Sentenza 17-27 gennaio 2000

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Questione di legittimità costituzionale - Legge approvata dalla Regione Liguria - Eccezione di inammissibilità, basata sulla asserita riproduzione nell'atto impugnato di precedente disposizione legislativa, già assoggettata a controllo governativo - Rigetto - Novità del contenuto precettivo della disposizione censurata.**

**Regione Liguria - Parco naturale regionale - Disciplina transitoria - Aree protette, qualificate come parco (a decorrere dal 1° febbraio 1996) - Divieto di attività venatoria - Limitata operatività fino all'adozione del piano del Parco e per un tempo indefinito - Elusione del principio fondamentale del divieto di caccia, vincolante la competenza regionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge Regione Liguria riapprovata il 22 aprile 1997, art. 1, comma 47, n. 8.
- Costituzione, art. 117; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, comma 6; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 21, comma 1, lettera *b*), e 30, comma 1, lettera *d*).

**Regione Liguria - Aree protette - Divieto di attività venatoria - Limitata operatività fino all'adozione del piano del Parco - Norma coincidente, nel contenuto, con la disposizione della legge riapprovata il 22 aprile 1997, dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale conseguenziale (ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87).**

- Legge Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12, art. 47, comma 8

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuliano VASSALLI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, della legge regionale della Liguria, riapprovata il 22 aprile 1997, recante: «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) modificata con legge regionale 21 aprile 1995, n. 32», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 12 maggio 1997, depositato in cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 1999 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'avv. Giampaolo Zanchini per la regione Liguria.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 12 maggio 1997 e depositato il successivo 22 maggio, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato l'art. 1, comma 47, della legge approvata dal Consiglio regionale della Liguria il 12 marzo 1997, e riapprovata, a seguito di rinvio governativo, il 22 aprile seguente, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette), modificata con legge regionale 21 aprile 1995, n. 32», per violazione degli articoli 3 e 117 della Costituzione, in riferimento all'art. 21, comma 1, lettera *b*) e 30, comma 1, lettera *d*) della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), nonché all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

Il ricorrente osserva che la disposizione impugnata, dopo avere stabilito che «per le aree protette regionali l'attribuzione della definizione di Parco naturale regionale decorre dal 1° febbraio 1996», disciplina l'ipotesi che le province abbiano adottato, prima di detta data, i piani faunistico-venatori previsti dall'art. 6 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio). In quel caso, ad avviso della difesa erariale, la norma regionale prevede che «fino all'adozione del Piano del parco (...) il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria si applica a quella parte dell'area che rientra in quelle individuate dalle province», mentre a seguito «dell'entrata in vigore del Piano del parco, il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette diventa operante a partire dalla stagione venatoria immediatamente successiva». Si tratterebbe, ad avviso del Governo, di un «regime del tutto contraddittorio», in quanto «o il divieto riguarda aree nelle quali non si poteva già cacciare, ed allora non ha senso la moratoria, ovvero il divieto riguarda aree nelle quali si poteva cacciare, ed allora il richiamo ai tempi indefiniti di adozione del piano del Parco costituisce elusione sostanziale del principio di legislazione nazionale che nelle aree protette non si pratica la caccia in base a divieto assistito da sanzione penale».

2. — Si è costituita in giudizio la regione Liguria, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero infondata.

La regione sottolinea che la prima parte della disposizione impugnata riproduce letteralmente l'art. 47, comma 8, della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino della aree protette) e che quindi l'impugnativa del Governo, per tale parte, è inammissibile, non essendo consentito «che una medesima norma regionale possa essere assoggettata, una volta ottenuto il visto del Commissario del Governo, ad un ulteriore controllo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione».

Nel merito, la questione sarebbe infondata, in quanto la disposizione regionale prevede un regime secondo il quale, ferma la definizione dei parchi naturali, occorre distinguere le aree per le quali, in base a piani faunistici già adottati, vige il divieto di attività venatoria, dalle aree non soggette a tale divieto, per le quali l'attività venatoria viene eccezionalmente consentita fino all'approvazione del piano del Parco. Non si può sostenere, prosegue la difesa della regione, che tale previsione transitoria sia «elusiva dei principi statali», in quanto l'art. 18, comma 10, della stessa legge regionale n. 12 del 1995 prescrive tassativamente «in 30 mesi dall'insediamento del Consiglio dell'Ente il termine ultimo per l'adozione di detto piano, collegando a tale scadenza sia un potere sostitutivo regionale, sia l'applicabilità di norme di salvaguardia, comprendenti il divieto dell'attività venatoria».

Anche le censure del Governo relative alla seconda parte della disposizione impugnata sarebbero, secondo la difesa regionale, infondate, in quanto la previsione che riferisce il divieto di caccia alla stagione venatoria successiva all'approvazione del Piano del parco intende evitare l'insorgere di situazioni di incertezza relative al regime venatorio nelle aree considerate, in relazione non soltanto alle «aspettative maturate», ma anche alle «situazioni giuridiche, presidiate anche penalmente, coinvolte».

In una memoria presentata in prossimità dell'udienza, la regione ribadisce l'inammissibilità del ricorso governativo avverso una legge regionale meramente riproduttiva di discipline già passate al vaglio del controllo statale, il quale si tradurrebbe quindi, nel caso di specie, in una «vanificazione dei termini perentori» previsti al riguardo dalla Costituzione.

La resistente ribadisce altresì che il divieto di caccia nei parchi naturali regionali, operando «esclusivamente in presenza di strumenti regionali di individuazione delle aree protette come parchi regionali», non può ritenersi applicabile in difetto del Piano del parco, che la legislazione della Liguria individua come strumento puntuale di disciplina, di indirizzo e di perimetrazione dell'area protetta, con la conseguenza che, «a prescindere dalla formale

acquisizione del *nomen iuris*», «l'effettivo status di parco naturale regionale è acquisito dalle aree» soltanto con l'approvazione del piano medesimo. Per quanto attiene al differimento del divieto di caccia alla stagione venatoria successiva all'approvazione del Piano, secondo la resistente «non può non rientrare nell'ambito della discrezionalità del legislatore regionale nell'adattamento delle norme di principio statali al proprio ordinamento, pena la dequalificazione del relativo potere a normazione secondaria».

3. — All'esito dell'udienza pubblica dell'11 maggio 1999, la Corte, con l'ordinanza istruttoria del 26 maggio 1999, ha ordinato al ricorrente il deposito della relazione del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, risultante allegata al verbale della deliberazione del Consiglio dei ministri di proposizione del ricorso, ma non prodotta in giudizio.

Dopo il regolare deposito della documentazione a cura dell'Avvocatura generale dello Stato, il giudizio è stato nuovamente discusso alla pubblica udienza del 23 novembre 1999.

### *Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale, promossa con il ricorso indicato in epigrafe, riguarda l'art. 1, comma 47, della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale della Liguria il 12 marzo 1997 e, a seguito del rinvio governativo, riapprovata dallo stesso Consiglio il 22 aprile 1997.

La disposizione impugnata, dettando la disciplina transitoria delle aree protette, viene censurata con riferimento esclusivo al numero 8, là dove prevede che, all'interno delle medesime aree, qualificate *ex lege* «parco naturale regionale» a decorrere dal 1° febbraio 1996, i piani faunistici provinciali — di cui all'art. 6 della legge regionale n. 29 del 1994 — abbiano già individuato aree non destinate alla caccia, alle quali si applica il divieto di attività venatoria; in ogni caso «a seguito dell'entrata in vigore del piano del parco, il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette diventa operante a partire dalla stagione venatoria immediatamente successiva».

Secondo il ricorrente, la formulazione della disposizione è incomprensibile e comunque contraddittoria, perché «o il divieto riguarda aree nelle quali non si poteva già cacciare, ed allora non ha senso la moratoria, ovvero il divieto riguarda aree nelle quali si poteva cacciare, ed allora il richiamo ai tempi indefiniti di adozione del piano del parco costituisce elusione sostanziale del principio di legislazione nazionale che nelle aree protette non si pratica la caccia in base a divieto assistito da sanzione penale sulla quale non può incidere il legislatore regionale». Conseguentemente, ad avviso della difesa dello Stato, risulterebbero violati i precetti dell'art. 117 della Costituzione, nonché dell'art. 3 per il contenuto irrazionale della disciplina.

2. — Premesso che in esecuzione dell'ordinanza istruttoria del 26 maggio 1999 il ricorrente ha provveduto alla regolare integrazione della documentazione depositata, in via preliminare va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla regione, secondo cui non sarebbe configurabile che «una medesima norma regionale possa essere assoggettata, una volta ottenuto il visto del Commissario del Governo, ad un ulteriore controllo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione».

Nella specie, in realtà, non si verifica alcuna forma di reiterazione del controllo: è vero infatti che la disposizione censurata, espressamente sostitutiva dell'art. 47 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12, lo riproduce integralmente, sia pure con l'aggiunta di un ulteriore precetto, ma è altrettanto vero che la delibera legislativa, cui appartiene la norma riproduttrice censurata, è un atto formalmente nuovo, che viene assoggettato al controllo governativo per la prima volta. Né, in ogni caso, la norma censurata può essere considerata identica a quella che sostituisce, appunto perché contiene un precetto del tutto nuovo. Infine, neppure può essere invocata alcuna forma di acquiescenza, in considerazione del costante orientamento espresso in proposito da questa Corte (sentenze n. 93 del 1996, n. 224 del 1994).

3. — Nel merito, il ricorso è fondato.

La disposizione in oggetto, che definisce, con valore retroattivo, le «aree protette esistenti» come «parco naturale regionale» a decorrere dal 1° febbraio 1996, incontra il limite, contenuto nella legislazione nazionale sulle aree protette e sulla protezione della fauna selvatica, la quale, rispettivamente all'art. 22, comma 6 della legge

n. 394 del 1991 e agli artt. 21, comma 1, lettera *b* e 30, comma 1, lettera *d*) della legge n. 157 del 1992, sancisce un esplicito divieto, penalmente sanzionato, di attività venatoria, tra l'altro, «nei parchi naturali regionali»; divieto che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente considerato come principio fondamentale in grado di vincolare la competenza regionale in materia (da ultimo, cfr. sentenza n. 389 del 1999).

Anche se la disposizione censurata è formulata in modo che il suo oggetto sembra consistere nel divieto di attività venatoria, tuttavia è agevole constatare che questo divieto non può logicamente estendersi né essere rispettato almeno in quelle parti di «territorio agro-silvo-pastorale in cui è ammessa la caccia», secondo quanto espressamente stabilisce l'art. 6 della legge regionale n. 29 del 1994 con riferimento a quei piani faunistico-venatori provinciali, alla cui disciplina proprio la stessa norma censurata rinvia, appunto fino all'adozione del piano del parco. Ciò è tanto più vero se si considera che il termine finale per l'adozione del predetto piano non è prestabilito e che esso neppure è implicitamente derivabile dall'art. 18, comma 10, della citata legge regionale n. 12 del 1995, che prevede un termine di trenta mesi dall'insediamento del Consiglio direttivo dell'Ente parco per l'adozione di detto piano, perché neppure la data di insediamento del Consiglio direttivo si può dire che sia prestabilita, in ragione dell'indeterminatezza del momento iniziale della relativa procedura di formazione.

In questo modo, invocando la pretesa transitorietà della disposizione impugnata, l'attività venatoria può essere praticata nei predetti territori per un tempo indefinito, rendendo così configurabile, come dice la difesa dello Stato, una «elusione sostanziale» del principio fondamentale del divieto di caccia. La disposizione legislativa impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117 della Costituzione, restando assorbiti gli altri motivi di censura.

4. — La dichiarazione di illegittimità costituzionale, sotto il profilo indicato, dell'art. 1, comma 47, n. 8 della delibera legislativa in questione comporta che essa sia estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, all'art. 47, comma 8, della legge regionale n. 12 del 1995, il cui contenuto, come già rilevato, è stato testualmente riprodotto nella norma impugnata. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, la dichiarazione di illegittimità consequenziale può essere applicata anche ai giudizi in via principale (sentenze n. 441 del 1994, n. 34 del 1961), in quanto esprime un principio di diritto processuale che è valido per tutte le questioni di legittimità costituzionale previste dal capo II della predetta legge n. 87, come si desume anche dalla dizione letterale del citato art. 27.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, n. 8 della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale della Liguria il 12 marzo 1997 e riapprovata il 22 aprile 1997, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette), modificata con legge regionale 21 aprile 1995, n. 32»;*

*Dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 8, della legge della regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 2000.

*Il Presidente:* VASSALLI

*Il relatore:* CAPOTOSTI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 2000.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 21

Ordinanza 17-27 gennaio 2000

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Rapporto di lavoro a tempo parziale - Applicabilità ai dirigenti di ruolo del Servizio sanitario nazionale - Ritenuta incidenza sulla razionale ed efficiente organizzazione della amministrazione sanitaria - Modifiche sopravvenute al quadro normativo di riferimento - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.**

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 57 e 58.
- Costituzione, artt. 3 e 97

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuliano VASSALLI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 57 e 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza emessa il 7 maggio 1998 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, sul ricorso proposto da M. F. contro Azienda sanitaria locale n. 35 di Magenta ed altra, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 1999.

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

Udito nella camera di consiglio del 24 novembre 1999 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti.

Ritenuto che il tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, ha sollevato, con ordinanza del 7 maggio 1998, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 57 e 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione;

che, nel giudizio *a quo* un dipendente della Azienda sanitaria locale di Magenta, con la qualifica di coadiutore sanitario dirigente di primo livello, ha impugnato la nota con la quale l'azienda ha rigettato la sua domanda di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale *ex art.* 1, commi 57 e 58, legge n. 662 del 1996, da lui motivata con l'intento di svolgere attività libero professionale quale odontoiatra;

che, ad avviso del collegio rimettente, la disciplina del rapporto di pubblico impiego *part-time* riguarda anche i dirigenti del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.) e, in particolare, ad essi sarebbero applicabili i commi 57 e 58 dell'art. 1, della legge n. 662 del 1996, secondo i quali «il rapporto di lavoro a tempo parziale può essere costituito relativamente a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche o livelli dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione del personale militare, di quello delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco» le modalità di costituzione del rapporto ed i contingenti massimi di personale che può accedervi sono fissati con decreto ministeriale e, in caso di domanda di trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale, la trasformazione avverrebbe automaticamente, decorsi sessanta giorni dalla data di presentazione, potendo l'amministrazione rigettarla soltanto qualora esista un conflitto di interessi tra attività interna ed esterna, ovvero in caso di attività esterna alle dipendenze di altra amministrazione;

che, secondo il T.A.R., le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto la loro applicabilità al rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario del S.S.N. influirebbe negativamente sulla razionale ed efficiente organizzazione delle aziende del S.S.N., dato che queste potrebbero soltanto differire, per un breve tempo, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con la più recente legislazione in materia di pubblico impiego, diretta a razionalizzare l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, in quanto non permetterebbero di realizzare una efficace politica di gestione del personale e di utilizzarlo con la necessaria flessibilità, anche perché la disciplina della destinazione dei risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro neppure consentirebbe di fare fronte tempestivamente ai «vuoti» di organico, risultando in tal modo vanificato il principio della programmazione triennale del fabbisogno del personale, ancor più in quanto i dipendenti pubblici sono titolari del «diritto» di ottenere il ritorno al tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata, in quanto la disciplina del rapporto di lavoro *part-time* nel pubblico impiego costituisce parte di un ampio disegno diretto a ridurre la spesa pubblica ed a conseguire obiettivi di politica economica riservati alla discrezionalità del legislatore, sicché essa costituisce espressione di scelte sindacabili esclusivamente sotto il profilo della ragionevolezza;

che, a suo avviso, le censure sono infondate anche perché l'art. 22 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha fissato un limite alla costituzione dei rapporti di lavoro a tempo parziale e le eventuali carenze di organico derivanti dalla trasformazione di detti rapporti di lavoro possono essere fronteggiate, sia mediante i processi di mobilità, sia destinando una parte del risparmio di spesa, realizzato proprio grazie al *part-time*, a nuove assunzioni, anche in deroga alle limitazioni vigenti (art. 1, comma 59 della legge n. 662 del 1996).

Considerato che il T.A.R. per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale dei commi 57 e 58 dell'art. 1, della legge n. 662 del 1996, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, deducendo che la disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale da essi recata, ritenuta applicabile anche ai dirigenti del ruolo sanitario del S.S.N., potrebbe influire negativamente sulla razionale ed efficiente organizzazione delle amministrazioni pubbliche;

che successivamente alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, la legge 30 novembre 1998, n. 419, ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto, tra l'altro, la disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, anche allo scopo di prevedere sia che ad esso sia esteso il «regime di diritto privato» sia le «modalità per pervenire (...) all'esclusività del rapporto di lavoro, quale scelta individuale, per il personale della dirigenza in ruolo al 31 dicembre 1998» (art. 2, comma 1, lettere *p*) e *q*);

che il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, emanato nell'esercizio della suindicata delega, ha stabilito, tra l'altro: che il rapporto di lavoro del personale del S.S.N. è disciplinato dal d.lgs. n. 29 del 1993 (art. 3-*bis*, comma 14, del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 229 del 1999) ed è riservata alla contrattazione collettiva la fissazione dei criteri per l'assegnazione e la verifica degli incarichi dirigenziali, essendo il dirigente «responsabile del risultato anche se richiedente un impegno orario superiore a quello contrattualmente definito» (art. 15, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dall'art. 13, del d.lgs. n. 229 del 1999); che «sono soppressi i rapporti di lavoro a tempo definito per la dirigenza sanitaria» (art. 15-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dall'art. 13, del d.lgs. n. 229 del 1999); che il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari è esclusivo e «comporta la totale disponibilità nello svolgimento delle funzioni dirigenziali» e che la mancata accettazione del rapporto esclusivo, per gli incarichi di funzione apicale, alle scadenze espressamente stabilite, determina il conferimento di un incarico non comportante direzione di struttura (art. 15-*quater* e 15-*quinquies*, commi 1 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1999, introdotti dall'art. 13, del d.lgs. n. 229 del 1999); che il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari in servizio al 31 dicembre 1998, i quali abbiano comunicato l'opzione per l'esercizio della libera professione extramuraria, in ogni caso, «comporta la totale disponibilità nell'ambito dell'impegno di servizio, per la realizzazione dei risultati programmati» (art. 15-*sexies*, comma 1, introdotto dall'art. 13, del d.lgs. n. 229 del 1999);

che siffatte disposizioni, tutte sopravvenute all'ordinanza di rimessione, hanno modificato la disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti del S.S.N., anche allo scopo di «perseguire l'efficacia e l'efficienza dei servizi sanitari» (art. 2, comma 1, lettera *g*), della legge n. 419 del 1998), innovando il complessivo quadro normativo di riferimento;

che si palesa, quindi, indispensabile il riesame, da parte del giudice rimettente, della perdurante rilevanza della questione alla luce delle modifiche normative sopravvenute.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda.*  
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 2000.

*Il Presidente:* VASSALLI

*Il relatore:* CAPOTOSTI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 2000.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

00C0082

N. 22

*Ordinanza 17-27 gennaio 2000*

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

**Giudice di pace - Decadenza e dispensa dal servizio - Disciplina legislativa - Forma prevista dei provvedimenti - Adozione (con decreto del Presidente della Repubblica) previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura - Ricorso per conflitto tra poteri sollevato dal giudice di pace di Scandiano, nei confronti delle Camere del Parlamento - Lamentata attribuzione al Consiglio superiore della magistratura di un potere non previsto in Costituzione - Delibazione preliminare sull'ammissibilità del conflitto - Carenza della legittimazione del ricorrente, nella specie non agente nell'esercizio di funzioni giurisdizionali.**

- Legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 9, comma 3.
- Costituzione, artt. 24, 101, 102 e 105; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuliano VASSALLI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato sorto a seguito del potere del Consiglio superiore della magistratura di deliberare provvedimenti di decadenza e dispensa per i giudici di pace, promosso dal giudice di pace di Scandiano, con ricorso depositato il 4 maggio 1999 ed iscritto al n. 117 del registro ammissibilità conflitti.

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 1999 il giudice relatore Fernanda Contri.

Ritenuto che il giudice di pace di Scandiano, quale coordinatore dell'ufficio, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Parlamento, nelle persone dei Presidenti *pro-tempore* della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, per violazione degli artt. 24, 101, 102 e 105 della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 3, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nella parte in cui prevede che «i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 [decadenza e dispensa dal servizio dei giudici di pace] sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura.»;

che il ricorrente ritiene sussistere la propria legittimazione attiva ad essere parte del conflitto quale «organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene», e ancora che egli per lo stesso motivo ritiene sussistere la legittimazione passiva del Parlamento;

che ad avviso del giudice di pace di Scandiano dal combinato disposto degli artt. 24, 101 e 102 della Costituzione e dell'art. 1 dell'Ordinamento giudiziario si evincerebbe che le attribuzioni di ciascun organo giudiziario derivano, «non solo genericamente, ma specificatamente», dalla Costituzione, e che l'ufficio giudiziario dovrebbe esercitare effettivamente la sua funzione, essendo essa indefettibile e dovendo dare tutela ai diritti ed agli interessi legittimi;

che il ricorrente lamenta la lesione delle sue attribuzioni operata dalla disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 9 della legge n. 374 del 1991, in particolare osservando che il Consiglio superiore della magistratura, con le sue deliberazioni in materia, esercita un potere di decadenza dei giudici di pace non compreso fra quelli indicati dall'art. 105 della Costituzione;

che il giudice di pace coordinatore di Scandiano assume che il Parlamento, avendo inserito nel terzo comma dell'art. 9 cit. le parole: «previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura», avrebbe conferito a tale organo un potere «che va oltre quelli tassativamente previsti dall'art. 105 della Costituzione», ed avrebbe in tal modo attribuito ai provvedimenti del Consiglio un carattere decisionale e non semplicemente positivo, «con modalità che portano alla paralisi dell'attività di organi giurisdizionali e conseguentemente alla violazione di attribuzioni costituzionalmente garantite»;

che secondo il ricorrente la lesione si sarebbe in concreto verificata in quanto il Consiglio superiore della magistratura, con deliberazione del 17 febbraio 1999 — senza aver considerato l'art. 2 del d.-l. 1° febbraio 1999, n. 16, convertito dalla legge 1° aprile 1999, n. 84 (che ha disposto che i giudici di pace in servizio alla data di entrata in vigore del d.-l. continuino ad esercitare le loro funzioni sino alla nomina di altro giudice o alla loro conferma, in esito alle procedure previste dalla legge) —, ha dichiarato la decadenza dall'ufficio dello stesso coordinatore, per raggiunti limiti di età;

che il giudice di pace di Scandiano, in conclusione, chiede alla Corte di voler dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 9, terzo comma, della legge n. 374 del 1991, nella parte in cui prevede la «previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura», per violazione dell'art. 105 della Costituzione.

Considerato che le modifiche apportate all'art. 9 della legge n. 374 del 1991 dall'art. 7 della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'art. 593 del codice di procedura penale) non influiscono sulla materia del presente conflitto;

che nella presente fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte è chiamata a delibare, senza contraddittorio, se il ricorso per conflitto di attribuzione sia ammissibile, nel concorso dei requisiti soggettivi prescritti e in quanto esista la materia di un conflitto la cui decisione appartenga alla sua competenza, restando impregiudicata ogni altra decisione;

che, sotto il profilo soggettivo, questa Corte ha più volte affermato come i singoli organi giurisdizionali siano legittimati ad essere parte nei conflitti di attribuzione, in relazione al carattere diffuso che connota il potere di cui sono espressione, ma che tale legittimazione sussiste limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale (ordinanze nn. 244 e 340 del 1999);

che nel caso di specie il ricorrente è manifestamente privo della legittimazione attiva, in quanto agisce quale «coordinatore» dell'ufficio, secondo quanto dispone l'art. 15 della legge 21 novembre 1991, n. 374, e non nell'esercizio di funzioni giurisdizionali;

che perciò il ricorso è inammissibile per carenza del requisito soggettivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 2000.

*Il Presidente: VASSALLI*

*Il relatore: CONTRI*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 2000.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

00C0083

N. 23

*Ordinanza 17-27 gennaio 2000*

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

**Corte dei conti - Funzione di controllo - Controllo sulla gestione finanziaria di enti sovvenzionati dallo Stato - Riduzione dei poteri di controllo, a seguito di decreto legislativo del Governo - Ricorso per conflitto tra poteri sollevato dalla Corte dei conti, nei confronti del Governo e dei Ministri dell'università e della funzione pubblica - Lamentata violazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata alla ricorrente - Delibazione preliminare sull'ammissibilità del conflitto - Sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazioni conseguenti.**

- D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 296.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione alla legge 15 marzo 1997, n. 59), 100, secondo comma; legge 21 marzo 1958, n. 259; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.
- Giudizio per conflitto tra poteri dello Stato - Legittimazione passiva al conflitto - Riferibilità del conflitto ad atti ascrivibili alla responsabilità del Governo - Legittimazione a resistere di singoli Ministri - Esclusione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuliano VASSALLI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato sorto a seguito della limitazione del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di astrofisica (INAF) ai soli «conti consuntivi» attuata con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 296 (Istituzione dell'Istituto nazionale di astrofisica INAF e norme relative all'Osservatorio vesuviano), promosso dalla Corte dei conti, con ricorso depositato il 24 settembre 1999 ed iscritto al n. 129 del registro ammissibilità conflitti.

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 1999 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

Ritenuto che il Presidente della Corte dei conti, a seguito della determinazione n. 52/1999 della Sezione competente al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nei riguardi del Governo della Repubblica e dei Ministri per l'università e la ricerca scientifica e per la funzione pubblica, in relazione al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 296 (Istituzione dell'Istituto nazionale di astrofisica — INAF e norme relative all'Osservatorio vesuviano), «nella parte in cui si è limitato il potere di controllo della Corte dei conti», per violazione degli artt. 76 e 100, secondo comma, della Costituzione, chiedendo che questa Corte, «previo annullamento e/o dichiarazione di illegittimità costituzionale» del suddetto decreto legislativo, dichiari che «spetta alla Corte dei conti — nella composizione della sezione del controllo sugli enti — l'esercizio del controllo previsto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 sugli enti considerati dalle richiamate norme»;

che il ricorrente, facendo riferimento all'art. 100, secondo comma, della Costituzione per quanto attiene all'esercizio del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria nonché ai successivi adempimenti nei confronti delle Camere «sul risultato del riscontro eseguito», osserva che, in attuazione di tale parametro costituzionale, è stata emanata la legge 21 marzo 1958, n. 259, la quale, ai fini del controllo di cui trattasi, ha istituito una speciale Sezione e ha dettato le modalità per l'esercizio della funzione di controllo;

che nel ricorso si sostiene che la legge 15 marzo 1997, n. 59, nel prevedere (art. 11) una delega per il riordinamento di particolari enti pubblici e privati, operanti in specifici settori, non ha fatto alcun riferimento, nell'indicazione dei necessari criteri direttivi, alle funzioni di controllo della Corte dei conti nei riguardi degli enti medesimi, manifestando anzi, nell'art. 14, con il richiamo alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, l'intento di mantenere il sistema di controllo previgente;

che, inoltre, l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, pur rinviando alla legge ordinaria la determinazione dei casi e delle forme del controllo, riferisce quest'ultimo a tutti gli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria senza porre alcuna distinzione e pertanto la limitazione di tale controllo, ad opera delle disposizioni in questione, alla «semplice verifica dei bilanci consuntivi con esclusione del controllo sugli atti di gestione e con esclusione perfino dell'esame della regolarità contabile» violerebbe la sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata alla Corte dei conti medesima.

Considerato che la Corte dei conti, in persona del suo Presidente, sulla base della determinazione n. 52/1999 della Sezione competente al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, con ricorso depositato il 24 settembre 1999, ha proposto conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, e contro i Ministri per l'università e la ricerca scientifica e per la funzione pubblica, in relazione al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 296 (Istituzione dell'Istituto nazionale di astrofisica - INAF e norme relative all'Osservatorio vesuviano), per violazione degli artt. 76, in riferimento alla legge 15 marzo 1997, n. 59, e 100, secondo comma, della Costituzione;

che, in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte è chiamata a deliberare senza contraddittorio sull'ammissibilità del ricorso sotto il profilo dell'esistenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»;

che, dal punto di vista dei presupposti soggettivi, alla Corte dei conti, nell'esercizio della sua funzione di controllo sulla gestione finanziaria degli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, spetta la legittimazione a proporre conflitto costituzionale di attribuzioni a norma dell'art. 134 della Costituzione, in quanto tale funzione, sia pure di natura ausiliare, è caratterizzata, oltre che dalla sua previsione nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, dalla posizione di piena indipendenza dell'organo chiamato a esercitarla (sentenza n. 466 del 1993 e ordinanza n. 323 del 1999, nonché, in relazione alla funzione di controllo in generale, sentenze nn. 406 del 1989 e 302 del 1995);

che, ancora dal punto di vista soggettivo, la legittimazione a resistere spetta al Governo, rappresentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e non ai singoli Ministri, in quanto — indipendentemente dalla questione dell'astratta legittimazione di questi ultimi — il conflitto proposto riguarda norme contenute in decreti legislativi delegati, ascrivibili ai poteri e alla responsabilità del Governo nel suo complesso;

che, con riferimento ai presupposti oggettivi, il ricorso è indirizzato alla garanzia della sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali, in quanto la lesione lamentata concerne competenze della Corte dei conti configurate dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, riconducibili alla previsione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

che, circa il profilo dell'idoneità a determinare conflitto di atti aventi natura legislativa, quali quelli in questione, questa Corte ha già dato una risposta affermativa con sentenza n. 457 del 1999 resa su analogo conflitto;

che pertanto il ricorso deve essere dichiarato ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nei confronti del Governo della Repubblica, il conflitto di attribuzioni proposto dalla Corte dei conti con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dispone:*

a) *che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza all'organo ricorrente;*

b) *che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati al Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione di cui sub-a), per essere successivamente depositati presso la cancelleria di questa Corte entro il termine fissato dall'art. 26, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 2000.

*Il Presidente: VASSALLI*

*Il relatore: ZAGREBELSKY*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 2000.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

00C0084



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 agosto 1999  
(del commissario dello Stato per la regione siciliana)*

**Cave e torbiere - Norme della regione siciliana - Sanzioni amministrative per le attività estrattive svolte senza autorizzazione (art. 7, legge reg. n. 19/1995) - Riduzione percentuale degli importi già irrogati e fissazione di un limite massimo al loro ammontare - Denunciata violazione del principio di buon andamento della p.a. - Disparità di trattamento a favore di una ristretta categoria di contravventori - Mancata copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla diminuzione di entrate.**

- Legge regionale siciliana approvata il 6 agosto 1999, art. 1, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, e 97.

L'Assemblea regionale siciliana, nella seduta del 6 agosto 1999 ha approvato il disegno di legge n. 475 dal titolo «Modifiche della legge regionale 1° marzo 1995, n. 19, ed altre disposizioni concernenti giacimenti di materiali da cava», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale il 9 agosto 1999.

Il provvedimento legislativo testè approvato nel modificare la precedente, l.r. n. 19/1995, includendo tra i materiali oggetto di attività estrattiva le calcareniti e il basalto dell'Etna prima esclusi, dispone la riapertura per 90 giorni, del termine fissato dalla cennata l.r. n. 19 per la presentazione delle istanze finalizzate al rilascio dell'autorizzazione per la coltivazione dei giacimenti minerali da cava.

In tale contesto di consentita legittimazione *ex post* di attività estrattive eventualmente già intraprese, purché compatibili con i vincoli paesaggistici e di tutela ambientale, è stata inserita la norma del comma 6, art. 1 oggetto del presente gravame per violazione degli artt. 3, 97 e 81, quarto comma della Costituzione.

La norma censurata, infatti, apoditticamente dispone che tutte le sanzioni previste dall'art. 7 l.r. n. 19/1995 sinora irrogate per attività estrattiva svolte in assenza di autorizzazione, o proseguite dopo la notifica del provvedimento di decadenza o di revoca, siano ridotte del 60 per cento e che, in ogni caso, non possono superare l'importo di 30 milioni di lire.

Orbene siffatta cospicua decurtazione delle sanzioni amministrative irrogate dal 1995 ad oggi appare lesiva del principio di buon andamento della p.a. poiché priva la stessa amministrazione di notevoli risorse finanziarie senza che ne abbia alcuna utilità di ritorno la collettività amministrata. La norma ingenera al contempo una palese disparità di trattamento giacché «premia» una ristretta categoria di contravventori delle leggi regionali (*id est* l.r. n. 127/1980 e successive modifiche) in assenza, peraltro di una esplicita connessione con la disposta sanatoria, che in astratto avrebbe potuto giustificare la scelta di quantificare in maniera difforme l'ammontare delle sanzioni da applicare.

La disposizione in questione inoltre, si pone in palese contrasto con l'art. 81, quarto comma della Costituzione atteso che non è prevista alcuna copertura finanziaria agli oneri che la stessa comporta sotto il profilo delle minori entrate.

Dai chiarimenti forniti dai competenti uffici regionali, ai sensi dell'art. 3 d.P.R. n. 488/1969 (all. 1), risulta infatti che i distretti minerari di Palermo, Catania e Caltanissetta hanno emesso 103 ordinanze ingiunzioni per l'ammontare complessivo di 5.593 milioni di lire.

Tali somme, trattandosi di ingiunzioni emesse tutte in anni comprese tra il 1995 o il 1998, sono state inserite fra le entrate del bilancio regionale ed hanno costituito in sede di rendiconto per i diversi esercizi finanziari oggetto di parifica della Corte dei Conti.

Orbene la riscontrata esistenza dei residui attivi, peraltro di cospicuo ammontare, rende evidente la violazione dell'art. 81, comma 4 posta in essere dal legislatore che nel disporre *tout court* la riduzione delle sanzioni irrogate ha omesso di provvedere di dare copertura all'onere finanziario derivante non solo della perdita di entrate già accertata ma anche dall'obbligo indirettamente posto all'Amministrazione di restituire parte delle somme eventualmente già versate dai contravventori.

• P. Q. M.

*E con riserva di presentazione di memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto prefetto dott. Gianfranco Romagnoli, Commissario dello Stato per la regione siciliana, visto l'art. 28 dello Statuto siciliano con il presente atto il comma 6 dell'art. 1 del d.d.l. n. 475 dal titolo «Modifiche della legge 1° marzo 1995, n. 19, ed altre disposizioni concernenti giacimenti di materiale da cava», per violazione degli artt. 3, 97 e 81, quarto comma della Costituzione.*

Palermo, addì 13 agosto 1999.

Il commissario dello Stato per la regione siciliana: Gianfranco ROMAGNOLI

99C0930

N. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 1999  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

**Agricoltura - Norme della regione Toscana in materia di viticoltura - Sanzioni per gli impianti e reimpianti abusivi di vigneti - Omessa previsione dell'estirpazione delle superfici abusive - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia (e, a monte, con quella comunitaria).**

- Legge regionale Toscana riapprovata il 28 settembre 1999, artt. 4, comma 1, 5, comma 1, e 8, comma 1.
- D.L. 7 settembre 1987, n. 370 (convertito, con modificazioni, nella legge 4 novembre 1987, n. 460), art. 4, comma 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi n. 12:

Contro il Presidente della giunta della regione Toscana per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, 5, comma 1 e 8, comma 1 della deliberazione legislativa della regione Toscana n. 38/1999, riapprovata dal consiglio regionale nella seduta del 28 settembre 1999 (e trasmessa al commissario del Governo il 1° ottobre 1999), contenente «norme in materia di impianto e reimpianto di superfici vitate», per violazione della normativa statale in materia (art. 4, comma 3, d.-l. n. 370/1987, convertito in legge n. 460/1987).

1. — Nella seduta del 22 giugno 1999 il consiglio regionale della regione Toscana approvava la legge regionale n. 38/1999 contenente «norme in materia di impianto e reimpianto di superfici vitate».

Il Governo della Repubblica rinviava la delibera legislativa al consiglio regionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, osservando che alcune disposizioni di essa, in materia di sanzioni amministrative (artt. 4, comma 1, 5, comma 1, 8, comma 1), non erano in linea con la normativa statale attuale in materia (art. 4, comma 3, d.-l. n. 370/1987, convenzione in legge n. 460/1987).

Il consiglio regionale nella seduta del 28 settembre 1999 ha riapprovato, a maggioranza assoluta, la legge stessa (con lo stesso n. 38/1999), senza alcuna modifica. Il testo riapprovato è stato comunicato al Governo il 1° ottobre 1999.

Con il presente atto il Governo impugna la suddetta deliberazione legislativa regionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di essa che non sono state modificate come richiesto.

2. — La normativa toscana intende disciplinare l'impianto e il reimpianto di superfici vitate secondo quanto disposto dal reg. CEE 16 marzo 1987 n. 822/1987 e successive numerosissime modifiche, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, (ora sostituito dal reg. CE del consiglio 17 maggio 1999 n. 1493/1999, pubblicato in G.U.C.E n. L 179 del 14 luglio 1999 e entrato in vigore sette giorni dopo, con applicazione a decorrere dal 1° agosto 2000).

Gli artt. 4, comma 1, 5, comma 1 e 8, comma 1 della delibera legislativa, nel dettare sanzioni per gli impianti e i reimpianti abusivi, per i reimpianti effettuati senza previa notificazione dell'effettuata estirpazione del vecchio impianto, e per i procedimenti relativi a violazioni accertate prima dell'entrata in vigore della legge regionale, non contemplano l'estirpazione del vigneto impiantato (o reimpiantato) abusivamente.

Il Governo ha segnalato alla regione, con il rinvio della prima delibera legislativa, che le sanzioni previste, proprio perché non prevedono questa estirpazione, «non sono in linea con la normativa statale attuale in materia (art. 4, comma 3, d.-l. n. 370/1987 convertito in legge n. 460/1987) che invece prevede tale ulteriore disposizione sanzionatoria a carico del trasgressore». La regione ha confermato integralmente la prima delibera (senza dare neanche una spiegazione di questo suo atteggiamento).

Orbene, non v'è dubbio che la norma statale sopraindicata (art. 4, comma 3 del d.-l. 7 settembre 1987 n. 370, convertito, con modificazione, della legge 4 novembre 1987, n. 460) contempli, con valenza per tutto il territorio nazionale, la estirpazione: «chiunque trasgredisce le disposizioni relative ai nuovi impianti di viti di cui agli artt. 6 e 8 del reg. CEE n. 822/1987, soggiace alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma ... Analoga sanzione si applica per l'inosservanza dei limiti di reimpianto stabiliti dall'art. 7 del predetto regolamento. Ove il trasgressore non esegua la estirpazione delle viti entro il termine fissato dall'autorità regionale, quest'ultima provvede alla rimozione degli impianti ...».

Trattasi di norma che, pur nel rispetto della competenza regionale nella materia specifica, è stata adottata in forma di legge dello Stato per assicurare una indispensabile unitarietà di disciplina sul punto (cfr. le sentenze della Corte n. 284/1989 e n. 85/1996, emesse su conflitti di attribuzione promossi dalla regione Toscana, e la sentenza n. 155/1999, emessa su conflitto promosso dalla regione Sicilia, che legittimano una competenza normativa primaria dello Stato in relazione a misure indispensabili per garantire uniformità di disciplina allorché emergono esigenze unitarie e in particolare riconoscono che lo Stato possa prevedere le sanzioni amministrative ferma la loro irrogazione da parte delle regioni).

E in effetti già il reg. CEE n. 822/1987 nella sua formulazione originaria prevedeva nell'art. 11, comma 2, che gli Stati membri potessero «adottare normative nazionali più restrittive in materia di nuovi impianti o di reimpianti di viti» e ora il già citato reg. 1493/1999, — dopo aver «considerato» al n. 23 del preambolo che «alcune superfici sono state piantate contravvenendo alle restrizioni vigenti; che le attuali sanzioni ... sono risultate di difficile applicazione; le superfici in oggetto devono, essere estirpate; detta sanzione deve applicarsi ad ogni impianto effettuato illegalmente dopo la pubblicazione della proposta del presente regolamento ...» —, all'art. 2, comma 7, prevede appunto l'estirpazione per superfici piantate abusivamente a decorrere dal 1° settembre 1998.

La normativa regionale si pone in netto contrasto dunque con la normativa nazionale e, a monte, con quella comunitaria.

*P. Q. M.*

*Chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, 5, comma 1, e 8, comma 1, della deliberazione legislativa della regione Toscana n. 38/1999 riapprovata nella seduta del 28 settembre 1999 di cui in epigrafe.*

*Saranno depositati: il testo originario e quello riapprovato n. 38/1999 della legge impugnata, con relativa comunicazione 1° ottobre 1999, il provvedimento di rinvio 26 luglio 1999 e la delibera 8 ottobre 1999 del Consiglio dei Ministri.*

Roma, addì 13 ottobre 1999.

L'avvocato dello Stato: Oscar FIUMARA

N. 36

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 1999*  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di controllo degli impianti termici - Controlli sugli impianti con potenza inferiore ai 35 kw - Prevista possibilità che siano effettuati esclusivamente con la verifica del libretto di impianto e senza oneri a carico dei proprietari - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia (legge n. 10/1991 e d.P.R. n. 412/1993).**

- Legge regionale Friuli-Venezia Giulia riapprovata il 4 ottobre 1999, art. 1, comma 5.
- Costituzione, art. 117.

**Edilizia e urbanistica - Norme della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di controllo degli impianti termici - Prevista non debenza delle somme eventualmente già percepite da comuni e province (relative all'accatasta-mento degli impianti con autocertificazione ovvero alle denunce previste dall'art. 11, comma 20, d.P.R. n. 412/1993) - Denunciato contrasto con le norme statali che pongono l'onere dei controlli a carico dei proprie-tari (artt. 31, legge n. 10/1991 e 11, comma 18, d.P.R. n. 412/1993).**

- Legge regionale Friuli-Venezia Giulia riapprovata il 4 ottobre 1999, art. 1, comma 6.
- Costituzione, art. 117.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma *ope legis* domicilia, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta *pro-tempore*, per la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale riapprovata a maggioranza assoluta del Consiglio regionale di detta regione autonoma nella seduta del 4 ottobre 1999, comunicata al Commissario del Governo il 6 ottobre 1999, ed intitolata... «Disposizioni in materia di controlli degli impianti termici...».

Il testo legislativo impugnato, approvato una prima volta dal Consiglio regionale nella seduta del 19 febbraio 1999, era stato dal Governo rinviato, con *telex* del 26 marzo 1999 del seguente tenore ... «premesse che l'art. 30, comma 5, del d.lgs. n. 112/1998 assegna alle regioni solo funzioni di coordinamento degli enti locali in relazione al controllo degli impianti termici; che nella fattispecie la regione Friuli-Venezia Giulia ha competenza concorrente e non primaria, come invece affermato dalla regione stessa, la legge regionale appare invasiva della competenza affidata alle province in materia di controlli degli impianti termici laddove individua le procedure per i controlli e le verifiche di cui all'art. 31, comma 3, legge n. 10/1991 (art. 1, comma 1, legge regionale in esame).

Quanto sopra premesso la legge è censurabile per i seguenti motivi:

il comma 5, ove stabilisce che i controlli degli impianti con potenza inferiore ai 35 kw possono essere effettuati esclusivamente con la verifica del libretto di impianto termico e senza oneri a carico dei proprietari, contrasta con la normativa nazionale (legge 91/10 e d.P.R. n. 412/1993) che stabilisce rigorosamente controlli tramite apposite apparecchiature ed i cui oneri sono a carico degli utenti;

il comma 6, laddove dispone che le somme eventualmente già percepite da comuni e province non sono dovute, contrasta nettamente con gli art. 31, legge 10/1991 e art. 11, comma 18, d.P.R. n. 412/1993, i quali stabiliscono che l'onere dei controlli è posto a carico degli utenti...».

Il Consiglio regionale, come sopra detto, non ha tenuto conto dei rilievi ed ha riapprovato il disegno di legge nello stesso testo rinviato dal Governo.

Il disegno di legge non può sfuggire, però, alla denuncia di incostituzionalità, giacché in materia di controlli degli impianti termici la competenza legislativa della regione è di tipo concorrente, ed è soggetta, perciò, ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Tra tali principi debbono annoverarsi indubbiamente quelli che nel *telex* su trascritto si assumono violati.

Perciò debbono essere dichiarati incostituzionali il comma 5 dell'art. 1, nella parte in cui si stabilisce che il controllo degli impianti con potenza inferiore ai 35 kw possono essere effettuati esclusivamente con la verifica del libretto di impianto termico e senza oneri a carico dei proprietari, perché contrasta con la legge n. 10 del 1991 e il d.P.R. n. 412/1993, che stabiliscono che i controlli debbono essere effettuati da comuni e province (vd. art. 11, comma 19, del d.P.R. n. 412/1993) tramite apposite apparecchiature e con oneri a carico degli utenti, nonché il comma 6 dello stesso art. 1, nella parte in cui dispone che le somme eventualmente già percepite da comuni e province non sono dovute, perché contrasta con gli artt. 31 della legge n. 10 del 1991 e 11, comma 18, del d.P.R. n. 412/1993, i quali stabiliscono, invece, che l'onere dei controlli è posto a carico degli utenti.

P. Q. M.

*Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, della impugnata legge della regione Friuli-Venezia Giulia nelle disposizioni sopra indicate.*

*Si produrranno i testi della delibera legislativa, il telex di rinvio, la delibera del Consiglio dei Ministri che approva la determinazione di impugnare la legge.*

Roma, addì 18 ottobre 1999.

L'avvocato dello Stato: Giuseppe Orazio Russo

99C1108

n. 37

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 novembre 1999  
(della provincia autonoma di Trento)*

**Sanità pubblica - Formazione specifica in medicina generale - Diplomi di formazione - Previsto rilascio da parte degli assessorati regionali e necessaria conformità al modello predisposto con decreto ministeriale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni - Interferenza nelle funzioni amministrative della provincia autonoma di Trento.**

- Art. 24, comma 2, d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368.
- Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1) e 29), 9, n. 10), e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 1º novembre 1973, n. 689; d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 2, comma 1, lett. h).

**Sanità pubblica - Formazione specifica in medicina generale - Concorsi per l'ammissione ai corsi biennali - Poteri ministeriali in ordine all'emanazione del bando e alla determinazione delle procedure, nonché previsioni di dettaglio relative allo svolgimento delle prove - Denunciata lesione di competenze legislative ed amministrative della provincia autonoma di Trento.**

- D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 25, commi 2, 3, 4 e 5.
- Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1) e 29), 9, n. 10), e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 1º novembre 1973, n. 689; d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 2, comma 1, lett. h).

**Sanità pubblica - Formazione specifica in medicina generale - Poteri del Ministero della sanità di determinare obiettivi didattici, metodologie di insegnamento-apprendimento e programmi di attività teoriche e pratiche, nonché di articolare la formazione e di individuare le strutture e i dipartimenti in cui essa si svolge - Denunciata arbitraria invasione di competenze della provincia autonoma di Trento.**

- D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 26, commi 1, 2 e 3.
- Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1) e 29), 9, n. 10), e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 1º novembre 1973, n. 689; d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 2, comma 1, lett. h).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della Giunta provinciale *pro-tempore* dott. Lorenzo Dellai, autorizzata con deliberazione della Giunta provinciale n. 7293 del 12 novembre 1999 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 16 novembre 1999 (rep. n. 23914) rogata dal dr. Tommaso Sussarellu nella sua qualità ufficiale rogante della provincia stessa (all. 2) — dagli avvocati Giandomenico Falcon di Padova e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5;

Contro il presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368, recante «Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi certificati ed altri titoli», pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale n. 250 del 23 ottobre 1999, supplemento ordinario, nelle disposizioni che attribuiscono allo Stato

e in particolare al Ministro della sanità determinati compiti e poteri che si sovrappongono alle competenze provinciali ed interferiscono con esse, o direttamente disciplinano oggetti riservati alla disciplina provinciale, e precisamente:

dell'art. 24, comma 2, in relazione alla predisposizione del modello di diploma di formazione in medicina generale, da rilasciarsi al termine del corso di formazione da parte degli assessorati regionali alla sanità;

dell'art. 25, commi 2, 3, 4, e 5, in relazione alla emanazione del bando di concorso per l'ammissione al corso biennale di formazione specifica in medicina generale, nonché alla determinazione delle relative procedure concorsuali;

dell'art. 26, commi 1, 2 e 3, in relazione alla determinazione di obiettivi didattici, di metodologie di insegnamento-apprendimento e di programmi delle attività teoriche e pratiche, e alla articolazione della formazione, nonché alla individuazione delle strutture ospedaliere, delle strutture distrettuali e dei dipartimenti in cui si svolge la formazione;

dei predetti artt. 24, comma 2, e 25, commi 4 e 5, in relazione alla diretta individuazione dell'organo provinciale competente al rilascio del diploma di formazione a conclusione del corso, e comunque in quanto vincolano la provincia con norme di dettaglio, per violazione:

dell'art. 8, nn. 1 e 29, e dell'art. 9, n. 10), nonché dell'art. 16 dello Statuto;

delle norme di attuazione dello Statuto, ed in particolare del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, e del d.P.R. 1º novembre 1973, n. 689;

del sistema di relazioni tra Stato e province autonome stabilito dal d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, ed in particolare degli artt. 2 e 3, concernenti rispettivamente i rapporti fra legge statale e legge provinciale ed i rapporti tra potestà amministrativa statale e potestà amministrativa provinciale;

del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni;

dei principi posti in favore delle regioni e province autonome dalla legge di delega 24 aprile 1998, n. 128, e segnatamente di quello posta dall'art. 2, comma 1, lett. h), per i profili e nei modi di seguito illustrati.

#### FATTO E DIRITTO

Il presente ricorso si connette (pur senza sovrapporsi) con l'impugnazione già proposta dalla stessa provincia avverso l'art. 14 del d.lgs. n. 229 del 1999, nella parte in cui questo, introducendo gli artt. 16-*quinquies* e 16-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, ha introdotto poteri statali in materia di «Formazione manageriale e di Strutture per la formazione».

Esso investe talune disposizioni del d.lgs. n. 368 del 1999, in relazione ad uno degli oggetti cui è dedicata la normativa statale, e precisamente in relazione alla «Formazione specifica in medicina generale» disciplinata al Titolo IV.

Conviene infatti precisare che non vi è controversia né sulla materia dei Titoli II e V, rispettivamente «Reciproco riconoscimento dei titoli e Riconoscimento titoli» (pur se può restare incerta la ragione per la quale l'unico articolo del titolo V non è stato inserito nel Titolo II, considerata l'omogeneità della materia), né sulla materia del Titolo VI, «Formazione dei medici specialisti»: la quale ultima, appunto, pur riguardando il settore della formazione, si riferisce specificamente alla formazione universitaria nelle scuole di specializzazione, materia attualmente in qualche modo riservata all'autonomia della stessa università, come affermato da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 316 del 1993, salvi i compiti regionali e provinciali, in particolare nella individuazione del fabbisogno.

Quanto invece alla formazione postlaurea in medicina generale, non di carattere universitario, di cui al titolo IV, non è dubbio che si tratti di ambito di materia affidato alla competenza legislativa ed amministrativa provinciale, sia sotto il profilo della assistenza sanitaria che sotto quello della formazione.

Da un lato infatti l'art. 8, n. 29, dello Statuto affida alle province la potestà legislativa in materia di addestramento e formazione professionale, dall'altro l'art. 9, n. 10, affida ad esse la potestà legislativa in materia di igiene e sanità pubblica, compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera: e per entrambe l'art. 16, secondo la regola generale del parallelismo, assegna alle province altresì la potestà amministrativa.

Tali attribuzioni di competenza sono state concretizzate con apposite norme di attuazione. Precisamente, si tratta per la parte sanitaria del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, per la parte relativa alla formazione del d.P.R. 10 novembre 1973, n. 689.

In particolare l'art. 5, comma 3, del d.P.R. n. 689 del 1973 (aggiunto dall'art. 3 del d.lgs. n. 267 del 1992) dispone che le province autonome «possono attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione richiesta da specifiche aree professionali», e che «gli attestati rilasciati ai termine di tali corsi abilitano all'esercizio di una attività professionale in corrispondenza alle norme comunitarie».

Che tale competenza si riferisca anche alla «formazione specifica in medicina generale» di cui alle direttive comunitarie è stato stabilito da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 316 del 1993, nell'ambito di una controversia proposta allora dalla provincia autonoma di Bolzano, proprio sulla base della distinzione tra formazione universitaria e formazione pratica nell'ambito delle strutture sanitarie (si noti che la direttiva qui attuata 93/16 conferma la formazione in questione come «più pratica che teorica», negli stessi termini della direttiva n. 86/457, sulla cui base era stata pronunciata la citata sentenza).

D'altronde, il decreto legislativo qui impugnato non disconosce la titolarità regionale e provinciale della materia, ed all'art. 28, ad esempio, espressamente afferma che «i corsi sono organizzati dalle regioni e dalle province autonome», sia pure con onere di comunicazione al Ministero della sanità ai fini informativi.

Senonché esso non solo non contiene alcuna disposizione generale di salvaguardia delle prerogative e degli speciali meccanismi di adeguamento alla normazione statale previsti per la provincia ricorrente, ma contiene invece alcune disposizioni che tali prerogative e garanzie direttamente contraddicono: formulandole in modo tale da rendere inevitabile la conclusione che esse si riferiscono direttamente e in quanto tali anche alla ricorrente provincia.

Si tratta, in primo luogo, della previsione di poteri statali, ed in concreto ministeriali, di determinazione di oggetti in ordine ai quali ogni potestà legislativa ed amministrativa spetta alla provincia autonoma di Trento, nei soli limiti eventualmente derivanti dai principi ordinamentali e di riforma e, in quanto prevista e necessario, dagli atti di indirizzo e coordinamento vincolanti nel (solo) risultato, esclusa ogni attività amministrativa direttamente o indirettamente svolta da organi statali.

Si tratta, in secondo luogo, di ulteriori disposizioni che, al di fuori delle regole ora ricordate, direttamente individuano l'organo provinciale competente (al rilascio del diploma di formazione a conclusione del corso), o che comunque vincolano la provincia con norme di dettaglio.

Così facendo, le disposizioni qui contestate violano non solo le garanzie disposte dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione, come meglio si illustrerà, ma altresì i principi della legge di delega 24 aprile 1998, n. 128, ed in particolare quello posto proprio a tutela delle regioni e province autonome dall'art. 2, comma 1, lett. h), che espressamente precisa che «nelle materie di competenza delle regioni a statuto ordinario e speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano saranno osservati l'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, e l'art. 6, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616».

E sia consentito ricordare che il primo, al comma 3, non solo vincola la legislazione statale nelle materie di competenza regionale ad indicare espressamente le disposizioni di principio, ma specifica che, «nelle materie di competenza esclusiva, le regioni a statuto speciale e le province autonome si adeguano alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti», mentre l'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 616 del 1977 ribadisce la titolarità regionale delle funzioni amministrative nelle materie oggetto di direttiva.

Giova inoltre precisare che né la riserva allo Stato delle funzioni qui in contestazione, né ovviamente il carattere iperdettagliato di talune disposizioni sono minimamente imposte dalla attuazione della direttiva comunitaria.

Nessuna delle disposizioni del Titolo IV della direttiva n. 93/16/CEE del 5 aprile 1993 comporta una speciale ripartizione interna di competenze, che assicuri ai livelli centrali dello Stato compiti determinati.

Dunque, la legittimità costituzionale delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 368 del 1999 va commisurata a soli parametri di diritto costituzionale nazionale, esclusa ogni «alterazione» di diritto comunitario.

Occorre dunque ora considerare analiticamente le disposizioni contestate.

Da quanto sopra illustrato discende in primo luogo l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, nella parte in cui questo dispone che il diploma di formazione in medicina generale, da rilasciarsi al termine del corso di formazione «da parte degli assessorati regionali alla sanità», debba essere conforme al modello predisposto con decreto del Ministro della sanità».

Una simile disposizione, nelle sue diverse parti (diretta individuazione di una competenza addirittura assessoria, conformità ad un modello ministeriale uniforme), esprime una concezione che vede nel settore della sanità non una cooperazione tra diversi livelli di governo, da svolgersi secondo regole e principi costituzionali, ma un apparato amministrativo unitario di cui il Ministro continua a considerarsi il vertice.

Va affermata l'illegittimità costituzionale, che si vorrebbe dire quasi ovvia (secondo la consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale), della disposizione che direttamente individua negli «assessorati» gli organi competenti al rilascio dei diplomi. Ma va affermata altresì l'illegittimità della disposizione che vincola il contenuto specifico dei diplomi ad un modello uniforme e per di più «ministeriale».

In primo luogo, infatti, il diploma dovrà evidentemente essere chiaramente riconoscibile come tale, ma non esiste alcuna ragione per la quale debba corrispondere ad un modello uniforme.

Se pure vi fossero ragioni di uniformità, a queste dovrebbe corrispondersi secondo un principio collaborativo — cioè con la collaborazione delle regioni e province autonome — e nell'ambito della funzione istituzionalmente deputata a tale scopo, cioè nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento.

Un potere ministeriale solitario ed autoritativo in questo ambito non esiste e non può esistere: ciò che può esistere, ove ne sussistano i presupposti di interesse nazionale (che per vero in questa occasione parrebbe scomodato senza ragione), è la previsione legislativa della funzione di indirizzi, secondo i suoi tipici contenuti e regole di funzionamento.

Diversamente, si tratta semplicemente di una interferenza statale nell'esercizio delle funzioni amministrative di competenza provinciale.

Ugualmente ad avviso della provincia autonoma di Trento va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2, 3, 4, e 5, sotto distinti profili.

Comune ad essi è lo stesso atteggiamento di burocratica disciplina unitaria che già caratterizzava, nella parte considerata, l'art. 24.

Dal sistema previsto dai primi due commi emerge che le regioni e le province autonome si limiterebbero in realtà a «fornire» al Ministero, «entro il 31 ottobre di ogni anno», la «entità del contingente numerico» da ammettere annualmente ai corsi: cioè, in altre parole, il numero dei partecipanti ai corsi.

Su questa base sarebbe poi il Ministro della sanità ad emanare entro il 28 febbraio di ogni anno «il bando di concorso per l'ammissione al corso biennale di formazione».

Ora, che vi possano essere esigenze «nazionali» di informazione, affinché chi risiede in diversa area territoriale possa essere in grado di presentare domanda di partecipazione ai corsi, la provincia ricorrente non lo nega, ed in questo spirito non ha impugnato il comma 1 dell'art. 25: ma è evidente, a suo avviso, che ad essa compete in proprio l'organizzazione dei corsi dall'inizio alla fine, ivi compreso il bando di ammissione, e (come subito si dirà) la disciplina delle relative procedure nel quadro della propria potestà legislativa primaria.

Eventuali ulteriori esigenze di coordinamento che il legislatore ravvisasse potrebbero, come già detto sopra, trovare soddisfazione mediante la previsione della funzione di indirizzo e coordinamento, secondo le regole proprie di essa.

Con il seguente comma 3, l'art. 25 del d.lgs. n. 368 non solo inizia a disciplinare in modo diretto ed incredibilmente dettagliato lo svolgimento dei concorsi per l'ammissione ai corsi di formazione, ma prevede ulteriori poteri ministeriali nella gestione «accentrata» dei concorsi.

Precisamente vi si stabilisce che «il concorso consiste in una prova scritta, soluzione di quesiti a risposta multipla su argomenti di medicina clinica, unica su tutto il territorio nazionale, che si svolge nel giorno ed ora fissati dal Ministero della sanità e nel luogo stabilito da ciascuna regione o provincia autonoma».

Sembra quasi scontato, anche se il legislatore non ha neppure preso la cura di dirlo, che il Ministero provvederà anche a determinare i quesiti oggetto della prova.

Ora, tutto ciò rappresenta null'altro che la sostituzione del Ministero alla provincia autonoma di Trento nell'esercizio delle funzioni amministrative proprie della provincia: con violazione dell'autonomia legislativa e, sul piano dell'attività amministrativa, in piena contraddizione con l'art. 16 dello Statuto ed in particolare con la norme di attuazione di cui all'art. 5, comma 3, del d.P.R. n. 689 del 1973 (aggiunto dall'art 3, d.lgs. n. 267 del 1992), secondo il quale le province autonome «possono attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione richiesta da specifiche aree professionali»: attivare e gestire, sembra ovvio, in proprio, e non secondo regole ed uniformità ministeriali.

Ancora, va ribadito, ad eventuali esigenze di uniformità va eventualmente fatto fronte secondo gli strumenti della leale cooperazione, ed in particolare mediante l'attivazione della funzione di indirizzo e coordinamento e le connesse procedure di intesa, escluso comunque un potere statale di stabilire in modo preciso il contenuto ed il giorno delle prove.

Con i commi 4 e 5 dell'art. 25 il d.lgs. n. 368/1999 disciplina nella stessa logica in modo dettagliato altri aspetti della procedura concorsuale. Così, secondo il comma 4, del giorno e dell'ora della prova scritta dovrebbe essere data comunicazione — evidentemente nella prospettiva della unicità per tutto il territorio nazionale —

attraverso pubblicazione di avviso nella *Gazzetta Ufficiale*, serie «Concorsi ed esami»; laddove la provincia autonoma di Trento ritiene di dovere pubblicare il giorno e l'ora della prova da essa stabilita nel proprio Bollettino ufficiale, se si vuole con pubblicazione meramente notiziale nella *Gazzetta Ufficiale*.

In modo dettagliato, poi, si prescrive che «del luogo della prova scritta e dell'ora di convocazione dei candidati» sia data comunicazione «a mezzo avviso pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione o della provincia autonoma e affisso presso gli ordini provinciali dei medici chirurghi e degli odontoiatri della regione o della provincia autonoma»

Il comma 5 stabilisce poi addirittura che «nel caso di costituzione di più commissioni i candidati sono assegnati a ciascuna commissione, fino al raggiungimento del numero massimo di 250 candidati per commissione, in base alla località di residenza ovvero in ordine alfabetico ovvero in base ad altro criterio obiettivo stabilito dalla regione o provincia autonoma».

Appare qui un legislatore delegato, che, incapace di stabilire regole e principi per l'armonizzazione dell'attività di un sistema di amministrazioni collegate ma autonome, assume su di sé il compito sostanzialmente regolamentare di disciplinare ogni regola procedurale, al punto che persino quando «autorizza» le regioni (e le province autonome) a stabilire un proprio criterio, non rinuncia pedantesca a proporre loro due criteri alternativi.

È quasi inutile sottolineare che non è questo il modo in cui lo Statuto di autonomia e le norme di attuazione, ed in particolare il d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, concepiscono le relazioni tra Stato e province autonome quanto ai rapporti tra legge statale e legge provinciale, previste dall'art. 2 come relazioni di attuazione nei limiti previsti dallo Statuto: ovvero, in questo caso, nei limiti dei principi ordinamentali e dei principi di riforma, che nel caso non si direbbero davvero in gioco.

Per ragioni attinenti all'impropria istituzione di poteri ministeriali, analoghe a quelle sopra esposte, va altresì censurata la legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 1, 2 e 3, nella parte in cui esso prevede:

che «gli obiettivi didattici, le metodologie di insegnamento-apprendimento ed i programmi delle attività teoriche e pratiche e l'articolazione della formazione» vengano stabiliti «con decreto del Ministro della sanità, sentita la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e odontoiatri» (comma 1). Anche in questo caso va ribadito che eventuali esigenze di uniformità e di coordinamento non possono che essere soddisfatte mediante l'apposita funzione di indirizzo e coordinamento e nel rispetto dei suoi modi e limiti, e non mediante la sottrazione alle autonomie costituzionali e l'appropriazione al Ministero della sanità di parti sostanziali della materia; e sia consentito di notare che nell'ambito di tale funzione va acquisita l'intesa della Conferenza Stato-regioni, mentre appare paradossale oltre che illegittimo che nella procedura ministeriale stabilita dall'art. 26, comma 1, le regioni e province autonome non siano neppure sentite;

che le «strutture ospedaliere e le strutture distrettuali ed i dipartimenti ove si svolge la formazione di cui al comma 2» siano «quelli individuati a tal fini con decreto del Ministro della sanità, su proposta delle regioni o province autonome»: ove costituisce lesione delle prerogative costituzionali della provincia ricorrente la riduzione delle proprie potestà amministrative ad una funzione di «proposta» e la statuizione della necessità di un decreto ministeriale di individuazione, che costituirebbe oltretutto esercizio diretto da parte dello Stato di funzioni amministrative locali, in palese violazione dell'art. 4 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266.

Si noti che il ruolo che il Ministro verrebbe ad esercitare non può essere altro che quello di un improprio controllo sulla correttezza dell'esercizio del potere di individuazione attuato con la proposta dei competenti organi provinciali.

È ovvio però che i poteri di controllo che lo Stato può esercitare sulla provincia sono puntualmente ed esaurientemente definiti dallo statuto di autonomia e dalle norme di attuazione, e che nessun altro potere del genere può essere surrettiziamente introdotto mediante un arbitrario coinvolgimento del Ministro nelle funzioni amministrative locali. Il potere ministeriale in questione non rappresenta dunque altro che una ingiustificata ed arbitraria spoliamento della competenza provinciale.

*P. Q. M.*

*Chiede all'ec. Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale delle contestate disposizioni del d.lgs. n. 368 del 1999, per violazione dello Statuto di autonomia e delle norme di attuazione, così come indicato in premessa e secondo i profili e le ragioni illustrate nel ricorso.*

Avv. prof. Giandomenico FALCON - avv. LUIGI MANZI

N. 38

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 dicembre 1999  
(del commissario dello Stato per la regione siciliana)*

**Industria e commercio - Riforma della disciplina del commercio - Norme della regione siciliana - Requisiti per l'esercizio dell'attività commerciale - Transitoria estensione al settore merceologico non alimentare dei requisiti professionali previsti per il settore alimentare - Denunciato contrasto con il divieto di limitazioni regionali al diritto dei cittadini di esercitare la loro professione, impiego o lavoro in ogni parte del territorio nazionale - Violazione della libertà di iniziativa economica - Incongruenza rispetto alla dichiarata finalità di tutela dei consumatori - Irragionevolezza intrinseca.**

- Legge regionale siciliana approvata il 23 novembre 1999, art. 3, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 120; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 5, comma 5, in relazione all'art. 14, Statuto regione siciliana.

**Industria e commercio - Riforma della disciplina del commercio - Norme della regione siciliana - Lotti nelle aree di sviluppo industriale - Regolarizzazione di assegnazioni precedentemente revocate - Prevista possibilità, «anche a prescindere dai requisiti di cui al comma 1» dell'art. 30, legge regionale n. 29/1995 - Denunciata estensione indiscriminata della sanatoria a situazioni di fatto costituite illegalmente.**

- Legge regionale siciliana approvata il 23 novembre 1999, art. 28.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

L'Assemblea regionale siciliana, nella seduta del 23 novembre 1999, ha approvato il disegno di legge nn. 909-920-830-706 dal titolo: «Riforma della disciplina del commercio», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il successivo 26 novembre 1999.

Il legislatore regionale, nell'esercizio della competenza esclusiva attribuitagli nella materia *de qua* dall'art. 14, lett. *d*) dello Statuto speciale, con il provvedimento legislativo testé approvato introduce nell'ordinamento siciliano i principi fortemente innovatori contenuti nel d.lgs. n. 114/1998 in materia di commercio.

In virtù di detta competenza, peraltro espressamente richiamata dal legislatore nazionale all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 114/1998, l'Assemblea regionale, nell'emanare la nuova disciplina del commercio sostanzialmente ed in gran parte analoga a quella vigente nel rimanente territorio nazionale, se ne discosta all'art. 3, seppure in via transitoria, in due punti, di cui uno dà adito a censure di costituzionalità.

Quanto al primo punto l'art. 3 prevede, infatti, al comma 1 che l'attività commerciale può essere esercitata con riferimento al settore merceologico alimentare e a quello non alimentare «con relativo raggruppamento di prodotti di cui all'allegato *A* della legge».

Orbene, dal citato allegato risulta l'individuazione di tre raggruppamenti merceologici relativi al settore alimentare e non alimentare.

I. — Tutti i prodotti alimentari nonché articoli per la pulizia della persona e della casa ed articoli in carta per la casa.

II. — Prodotti dell'abbigliamento (articoli di vestiario confezionati di qualsiasi tipo e pregio con esclusione degli accessori e della biancheria intima), calzature.

III. — Prodotti vari (trattasi di una o più categorie merceologiche non comprese nel raggruppamento II).

Il medesimo comma, tuttavia, precisa che l'articolazione suddetta ha carattere sperimentale per la durata di trenta mesi, a partire dall'entrata in vigore della legge e che, «sulla base dei risultati della sperimentazione il Presidente della regione, su proposta dell'assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca, presenterà all'Assemblea apposito disegno di legge per la definitiva disciplina dei settori merceologici. In caso di mancata approvazione di tale disegno di legge nei 180 giorni successivi alla scadenza dei trenta mesi di cui sopra, troveranno applicazione le disposizioni di cui all'art. 5, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114».

Detta disposizione, sebbene difforme dalla corrispondente norma statale (*id est* art. 5, comma 1, d.lgs. n. 114/1998), è da ritenersi in linea con le prescrizioni dell'art. 4, comma 4, lett. *c*) della legge n. 59/1997, con cui il Governo nazionale è stato delegato ad emanare nuove norme in materia di commercio, che prevedono la riduzione e la razionalizzazione delle tabelle merceologiche.

La creazione temporanea di un terzo raggruppamento merceologico per i prodotti dell'abbigliamento non appare, neppure lesiva dei principi di riforma posti dal cennato d.lgs. n. 114/1998, atteso che la previsione in que-

stione è dettata dalla necessità, valutata dalla regione nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva nella materia, di adeguare l'impianto fortemente riformatore e innovativo della normativa nazionale di riferimento alla particolare situazione geografica, territoriale e socio-economica siciliana e, soprattutto, alla esistente rete commerciale che, nel settore alimentare e dell'abbigliamento, ha subito in questi anni una pesante crisi.

Non influente in tale giudizio di congruità della disposizione regionale rispetto ai principi contenuti nel più volte citato d.lgs. n. 114/1998 è l'esistenza di leggi emanate da altre regioni, anche a statuto ordinario, come ad esempio la legge n. 19 del 20 luglio 1999 della regione Basilicata, con cui vengono previsti ulteriori raggruppamenti merceologici nel settore alimentare, la cui identificazione, peraltro, viene demandata ad un successivo atto regolamentare di competenza della Giunta regionale.

Lo stesso legislatore nazionale, d'altronde, ha tenuto ben presente l'esigenza di eliminare il rischio di impatti negativi sull'esistente rete commerciale e consentire una graduale applicazione della riforma non pregiudizievole per gli operatori economici, ed a tal fine, all'art. 10, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 114/1998, ha previsto per regioni la possibilità di sospendere o inibire temporaneamente gli effetti della comunicazione dell'apertura degli esercizi di vicinato, nei fatti concedendo la facoltà, di cui numerose regioni si sono avvalse, di contingentare l'avvio di nuove attività commerciali.

Analogo giudizio di conformità ai principi di riforma economico-sociale posti dall'art. 4 comma 4, lett. c), legge n. 59/1997 e dal d.lgs. n. 114 del 1998 non può invece esprimersi sull'altro punto di novità rispetto alla normativa nazionale, introdotto dal comma 5 del medesimo art. 3 della legge regionale in esame.

Infatti, se da un canto i commi 2, 3 e 4 del citato art. 3, per quanto attiene ai requisiti necessari per l'esercizio dell'attività commerciale riproducono pedissequamente le norme dei primi 6 commi dell'art. 5 del d.lgs. n. 114/1998, dall'altro il comma 5 oggetto di censura, dispone che «al fine di sviluppare un'adeguata cultura di impresa e nell'interesse primario dei consumatori, per un triennio, a far data dall'entrata in vigore della legge», ai fini dell'esercizio dell'attività di vendita relativa al settore merceologico non alimentare, si richiedono i medesimi requisiti professionali previsti per il settore alimentare.

Detta disposizione, invero, così come formulata, introduce seppure transitoriamente, una limitazione, non prevista in ambito nazionale, allo svolgimento di un'attività professionale, in palese violazione degli artt. 120, 41 e 3 della Costituzione.

Secondo il citato art. 120 della Costituzione e, infatti, precluso alla regione introdurre norme che limitino il diritto dei cittadini ad esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

In proposito, codesta ecc.ma Corte ha acclarato con costante giurisprudenza, *ex plurimis*, sent. n. 168/1987, che non possono essere introdotti dal legislatore regionale requisiti e condizioni ulteriori non previsti dalla legislazione nazionale per lo svolgimento di attività professionali.

Nella fattispecie in esame l'estensione dei requisiti, prescritti dall'art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 114/1998 per il solo esercizio di una attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare, anche a tutti gli altri raggruppamenti previsti in sede regionale, comporterebbe un ostacolo insormontabile, in contrasto con il principio sancito dall'art. 120 della Costituzione, per i cittadini che da altre regioni si volessero trasferire in Sicilia per esercitare un'impresa commerciale, poiché troverebbero condizioni che non hanno riscontro nella legislazione vigente nel resto del territorio dello Stato.

La limitazione in questione, motivata con l'esigenza di assicurare l'interesse primario della tutela dei consumatori, è, inoltre, da ritenersi lesiva del principio di cui all'art. 41 della Costituzione.

La libertà dell'iniziativa economica può essere, invero soggetta a vincoli e condizioni poste discrezionalmente dal legislatore, anche regionale, a tutela di interessi primari della collettività, quale nella fattispecie in esame potrebbe considerarsi, in astratto, quello della tutela del consumatore.

Tuttavia nello scrutinio di legittimità della norma, per costante giurisprudenza di codesta Corte, è consentito vagliare il rapporto di congruità fra mezzi e fini per salvaguardare la libertà garantita contro interventi arbitrariamente restrittivi, che praticamente potrebbero annullare il diritto primario inerente alla libertà di iniziativa economica.

Orbene, è di palmare evidenza che non può ritenersi coerente con la dichiarata finalità della tutela dei consumatori una norma di validità triennale, il cui unico immediato effetto è oltretutto quello di ridurre drasticamente il numero dei potenziali operatori commerciali causando piuttosto pregiudizio e nocimento allo sviluppo della rete distributiva, al pluralismo dell'offerta, all'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive ed al conseguente contenimento dei prezzi dovuto all'esplicitarsi del libero mercato.

Per le ragioni suesposte la norma *de qua* appare anche inficiata del vizio di irragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3 della Costituzione in quanto, introducendo limiti non previsti in sede nazionale all'esercizio di attività commerciale, comporta conseguenze pratiche confliggenti con la stessa finalità di tutela del consumatore, assunta a giustificazione della disposizione transitoria e derogatoria.

Altra norma che costituisce oggetto di gravame è quella contenuta nell'art. 28 del disegno di legge approvato.

Il contenuto della suddetta disposizione, che di seguito si trascrive, disciplina un caso di specie non strettamente attinente alla materia oggetto dell'intera legge.

«Il primo periodo del comma 4 dell'art. 30 della legge regionale 4 aprile 1995, n. 29 è così sostituito: "In sede di prima applicazione, gli originari assegnatari o i soggetti che da questi o da loro aventi causa abbiano a qualsiasi titolo la disponibilità, anche parziale, del lotto hanno diritto, su istanza, anche a prescindere dai requisiti di cui al comma 1, alla riconferma o al mantenimento dell'assegnazione del lotto, a condizione che alla data del 23 aprile 1995, abbiano svolto già tali attività commerciali, anche ove sia intervenuto provvedimento di revoca"».

L'art. 28, che riproduce il testo di un autonomo disegno di legge, non sottoposto ancora all'esame delle competenti commissioni permanenti dell'Assemblea, è stato introdotto con un emendamento presentato in aula senza che su di esso si sia svolto un adeguato dibattito di approfondimento.

Lo scrivente è stato indotto, proprio dall'assenza di una relazione esplicativa della norma, a chiedere, ai sensi dell'art. 3, d.P.R. n. 488/1969 chiarimenti alla amministrazione regionale competente.

Da questi è emerso che fine della disposizione sarebbe quello di perseguire l'interesse pubblico preminente ad assicurare il mantenimento dei livelli occupazionali esistenti presso talune aziende irregolarmente insediate nei consorzi A.S.I. dell'isola, che hanno subito provvedimenti di revoca dell'assegnazione delle aree, evitando la prosecuzione del contenzioso giudiziario pendente e, comunque, il rimborso alle aziende stesse di cospicue somme dovute per le addizioni e/o migliorie apportate ai lotti.

Dai medesimi chiarimenti emerge, altresì, che la norma è intesa a superare una disparità di trattamento venutasi a creare tra le imprese ammesse alla regolarizzazione in base all'art. 30, l.r. n. 29/1995 in quanto esercanti attività di grande distribuzione commerciale, dalla cennata norma equiparata a quella industriale, e le altre aziende, che nelle more dell'approvazione ed entrata in vigore della legge stessa, avevano avuto revocata l'assegnazione del lotto.

Si è in presenza, evidentemente, di una norma di sanatoria che per consolidata giurisprudenza costituzionale, non è di per sé inammissibile a condizione che sussistano preminenti interessi pubblici da tutelare, interessi che nella fattispecie sono ravvisabili nella necessità di assicurare il mantenimento di significative iniziative di imprese e dei livelli occupazionali esistenti.

La coerenza intrinseca della disposizione in esame viene, tuttavia, profondamente contraddetta dall'inciso «anche a prescindere dai requisiti di cui al comma 1» avverso il quale si solleva censura sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Attraverso detto inciso, infatti, si produrrebbe l'effetto di una ingiustificata sanatoria in favore di tutti coloro che a qualsiasi titolo esercitano attività commerciali anche di dimensioni oltremodo ridotte e comunque inferiori a quelle determinate in via generale dall'art. 30, comma 1 della l.r. n. 29/1995 ai fini dell'equiparazione alle attività industriali.

La disposizione, in definitiva, consoliderebbe situazioni di fatto costitutesi illegalmente a danno dei potenziali richiedenti che avrebbero diritto di svolgere nelle aree stesse le attività consentite, ingenerando nei cittadini aspettative di future sanatorie di qualsivoglia situazione illegale ed incentivando, di tal fatta, comportamenti non rispettosi delle norme vigenti.

Per le argomentazioni su esposte ed in assenza di alcun comprovato interesse pubblico preminente, legislativamente rilevante, che sorregga una così indiscriminata estensione della sanatoria, si ritiene che la stessa non possa superare quel rigoroso scrutinio di costituzionalità, richiesto più volte da codesta ecc.ma Corte, affinché non risulti arbitraria, e quindi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, la sostituzione della disciplina generale originariamente applicabile con quella eccezionale ora emanata.

P. Q. M.

Visto l'art. 28 dello Statuto siciliano con il presente atto impugna i sottoelencati articoli del disegno di legge nn. 909-920-830-706 dal titolo «Riforma della disciplina del commercio» approvato dall'A.R.S. il 23 novembre 1999:

art. 3, comma 5 per violazione degli artt. 3, 41, 120 della Costituzione nonché dell'art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 114/1998 in relazione ai limiti posti dall'art. 14 dello Statuto speciale;

art. 28 limitatamente all'inciso «anche a prescindere dai requisiti di cui al comma 1» per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Palermo, addì 1° dicembre 1999.

Il commissario dello Stato per la regione siciliana: Gianfranco ROMAGNOLI

99C2240

N. 1

*Ordinanza emessa il 14 settembre 1999 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di Buldrini Marcello ed altra*

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Udienza preliminare - Giudice che, nel medesimo procedimento, abbia esercitato funzioni di g.i.p. - Incompatibilità a partecipare al giudizio - Differimento di efficacia della disposizione contenente tale causa di incompatibilità al 2 gennaio 2000 - Irragionevolezza.**

- D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, art. 247, comma 2-bis aggiunto dal d.l. 24 maggio 1999, n. 119, (recte: n. 145) art. 3, comma 3, convertito in legge 22 luglio 1999, n. 234.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Premesso che con ordinanza del 21 luglio 1999 il g.u.p. di Roma ha denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 247, comma 2-bis, d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, interpolato dall'art. 3, comma 3, d.l. 24 maggio 1999, n. 119, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui differisce il termine d'acquisto d'efficacia dell'art. 34, comma 2-bis c.p.p., interpolato dall'art. 171, d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, dal 2 giugno 1999 al 2 gennaio 2000,

O S S E R V A

In sede di conversione del d.l. 24 maggio 1999, n. 145, la legge 22 luglio 1999, n. 234, ha disposto con l'art. 3-bis comma 1, che: «fino alla data del 2 gennaio 2000, l'art. 34, comma 2-bis, del c.p.p. inserito dall'art. 171 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 (11), non si applica ai procedimenti nei quali l'udienza preliminare è in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Restano comunque salvi gli atti e le attività compiuti dal giudice».

Ciò posto la questione di legittimità costituzionale prospettata dal g.u.p. di Roma con la precitata ordinanza del 21 luglio 1999, mantiene la sua rilevanza.

Come osservato nella citata ordinanza «sotto il profilo della non manifesta infondatezza della questione, va evidenziato che, sin dall'immediatezza dell'entrata in vigore del codice del 1989, la Corte costituzionale, attraverso una serie reiterata d'interventi, ha provveduto a colmare in molte parti le lacune del quadro normativo evocato dall'art. 36 lett. g), c.p.p. in tema d'incompatibilità, tracciando, già con la sentenza n. 496 del 1990, una linea ideale di demarcazione tra attività svolte durante le indagini preliminari tali da condizionare (o da far apparire condizionato) il successivo accertamento del dovere di punire ed attività non implicanti alcun condizionamento.

Le prime, consistenti in valutazioni non formali, ma di contenuto, dei risultati delle indagini preliminari, avrebbero dovuto costituire altrettante ipotesi d'incompatibilità.

Quest'ultimo principio è stato successivamente ribadito, sia dalla Corte costituzionale 15 dicembre 1994, n. 453, là dove ritenuto sussistente l'incompatibilità allorché «l'aspetto sostanziale della funzione di giudizio si concreti in una valutazione del merito delle indagini, complessivamente considerate nel loro stadio terminale, ai

fini dell'eventuale adozione di un provvedimento idoneo a porre termine definitivamente al procedimento e a devolvere la regiudicanda alla sede processuale», sia dalla Corte costituzionale, 6 settembre 1995, n. 432, per la quale è insufficiente al fine d'escludere una causa d'incompatibilità, cogliere la «differenza tra valutazioni di tipo indiziario che il giudice compie in sede d'indagine preliminari e giudizio sul merito dell'accusa all'esito del dibattimento», ma occorre «anche considerare, più specificamente, la possibilità che alcuni apprezzamenti sui risultati delle indagini preliminari determinino un'anticipazione di giudizio suscettibile di minare l'imparzialità del giudice».

Non di meno, la Corte costituzionale, al fine di negare, in via generale, l'incompatibilità tra le funzioni di giudice dell'udienza preliminare e quelle di giudice per le indagini preliminari, ha fatto leva sull'esplicito intendimento del legislatore .... di evitare che al provvedimento di rinvio a giudizio fosse attribuito un peso eccessivo, e quindi una portata condizionante sui successivi esiti del processo», infatti, ove si dovesse ritenere che l'udienza preliminare è giudizio a tutti gli effetti» — argomenta Corte costituzionale, 5 febbraio 1996, n. 24 — «detta decisione si trasformerebbe in una pesante ipoteca gravante sul destino processuale dell'imputato a causa della prede-libazione sulla sua responsabilità penale».

Il legislatore, tuttavia, si muove lungo opposta direttrice, allorché interpolando, con l'art. 171 del citato d.lgs. n. 51 del 1998, il comma 2-bis, nell'art. 34 c.p.p., individua nell'aver «esercitato funzioni di giudice per le indagini preliminari» un vero e proprio requisito negativo di capacità del giudice, il quale, per ciò soltanto, «non (potrà) emettere il decreto penale di condanna, né tenere l'udienza preliminare; inoltre, anche fuori dei casi previsti dal comma 2, non (potrà) partecipare al giudizio».

*Sic stantibus rebus*, la nuova causa d'incompatibilità opera a prescindere dal tipo e dal contenuto dell'intervento del giudice per le indagini preliminari, a fronte d'un esercizio della funzione del giudice per l'udienza preliminare, la quale non tollera più in via assoluta, pregressi interventi».

Le predette osservazioni condivise *in toto* da questo g.u.p. si attagliano perfettamente al processo n. 14491/1996 del g.u.p. instaurato nei confronti di Buldrini Marcello e Mastracchio M. Antonia.

Infatti in detto processo questo g.u.p. ha adottato provvedimenti quali: revoca misura cautelare con ordinanza del 24 settembre 1997; proroga indagini preliminari con ordinanza del 7 maggio 1997, è stata inoltre celebrata l'udienza preliminare del 4 maggio 1999 rinviata al 5 ottobre 1999.

Ne consegue che come osservato nella predetta ordinanza di rimessione del 21 luglio 1999 che: «al fine di valutare se una legge sia o no in contrasto con il principio d'uguaglianza non è sufficiente che la stessa non contraddica i precetti inderogabili posti dall'art. 3, primo comma, Cost., essendo violato detto principio anche quando la legge; senza una ragionevole motivo, tratti diversamente cittadini i quali si trovino in uguali situazioni, è necessario convenire che nulla consente di distinguere ragionevolmente fra due situazioni, nelle quali l'esercizio della funzione di giudice dell'udienza preliminare sia allo stesso modo in corso, vigendo comunque in entrambe le ipotesi una previsione d'incompatibilità; neppure può essere considerato ragionevole motivo di differenziazione di trattamento l'esigenza di evitare nell'immediato, l'inefficienza e le disfunzioni del sistema per effetto della nuova causa d'incompatibilità, là dove è ragionevole, più tosto, prevedere che esse possano riproporsi, tali e quali, allo scadere del nuovo termine, poiché non sono ammissibili soluzioni, le quali anziché basarsi sugli incontrastabili principi desumibili dal sistema, siano finalizzate, invece, a trovare un rimedio alle difficoltà pratiche che si teme possano mettere in pericolo l'efficienza operativa del processo penale».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 37;

Rileva di ufficio nel processo sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 247, comma 2-bis, d.gls. 19 febbraio 1998, n. 51, interpolato dall'art. 3, comma 3, d.-l. 24 maggio 1999, n. 119, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui differisce il termine di acquisto di efficacia dell'art. 34, comma 2-bis c.p.p., interpolato dall'art. 3-bis d.-l. 24 maggio 1999, n. 145, convertito in legge n. 234/1999, nella parte in cui scaturisce che fino al 2 gennaio 2000, l'art. comma 2-bis c.p.p. non si applica ai procedimenti nei quali l'udienza preliminare è in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del predetto decreto legge.

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

Dispone che la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 14 settembre 1999.

Il giudice per le indagini preliminari: LANDI

## N. 2

*Ordinanza emessa l'8 ottobre 1999 dal tribunale militare di La Spezia  
nel procedimento penale a carico di Fanni Tommaso***Reati militari - Furto militare - Reato punibile a querela della persona offesa - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per l'analogo reato comune.**

- Codice penale militare di pace, art. 230, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa a carico di Fanni Tommaso, nato il 13 febbraio 1975 a Cagliari, ivi residente in via F. Borromini n. 7, p. 2, marinaio in servizio su nave Libeccio, imputato del reato continuato di furto militare (art. 81 c.p.v., c.p. 230, comma 1, c.p.m.p.) «perché essendo in servizio alle armi presso la nave "Libeccio" in La Spezia, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, al fine di trarne personale profitto, tra il 29 ottobre 1997 e il 31 ottobre 1997, all'interno delle camerate della caserma Piomarta, si impossessava di n. 2 telefonini cellulari, sottraendoli ai militari Siciliano Ciraulo Paolo e Tocco Cristian.»

All'odierna udienza dibattimentale, immediatamente dopo la costituzione delle parti, il difensore dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 230, comma 1 c.p.m.p., in relazione all'art. 624 c.p., come modificato dalla legge 25 giugno 1999, n. 205; il p.m. a aderito a tale eccezione.

## O S S E R V A

L'art. 12 della legge 25 giugno 1999, n. 205 (delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario) ha aggiunto all'art. 624 c.p. un comma che prevede: «Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra una o più delle circostanze di cui agli artt. 61, n. 7) e 625, c.p.».

Per quanto riguarda i reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge citata, l'art. 19 del medesimo testo normativo dispone che, se la persona abbia avuto in precedenza notizia del fatto costituente reato, il termine per la proposizione della condizione di procedibilità decorra dalla data in cui è entrata in vigore la legge n. 205/1999 (13 luglio 1999).

Inoltre, tale norma prevede che, in pendenza del relativo procedimento penale, il giudice debba informare la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela; in quest'ultimo caso, il termine decorre dal giorno in cui la persona è stata informata.

La questione eccepita appare rilevante, in primo luogo, per il tipo di reato attribuito all'imputato, in ordine al quale non sono state contestate circostanze aggravanti.

Secondariamente, la rilevanza della questione, benché proposta nella fase degli atti introduttivi al dibattimento, deriva sia dall'obbligo stabilito dall'art. 129 c.p.p. per il caso in cui manchi una condizione di procedibilità, sia dalla necessità d'informare la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela, secondo quanto previsto dall'art. 19 della legge n. 205/1999.

Inoltre, per il combinato disposto degli artt. 431, lett. a), c.p.p. e 491, comma 2, c.p.p., è nella fase delle questioni preliminari che potrebbe essere eccepito tempestivamente il mancato inserimento della eventuale querela nel fascicolo per il dibattimento.

Nel merito, questo giudice, preso atto che il richiamato art. 12 fa esplicito riferimento unicamente al reato di furto previsto dall'art. 624 c.p., non ritiene che la nuova disposizione legislativa possa essere estesa in via interpretativa anche al reato di furto militare, previsto dall'art. 230 c.p.m.p.

Al riguardo, militano la natura tassativa del richiamo al solo reato comune e ragioni di certezza giuridica; criteri che questa Corte costituzionale ha indicato con la sentenza n. 272 del 25 luglio 1997, a proposito dell'applicabilità dell'ultima amnistia, oltre che al reato previsto dall'art. 640, comma 2, c.p., anche al corrispondente reato militare, previsto dall'art. 234, comma 2, c.p.m.p.

Nel recente passato, l'omessa estensione ai reati militari di modifiche introdotte per le fattispecie penali comuni ad essi corrispondenti ha già determinato situazioni di sopravvenuta illegittimità costituzionale.

Nella sentenza costituzionale n. 2 dell'8 gennaio 1991, che ha interessato il reato di furto militare d'uso (art. 233, primo comma, n. 1 c.p.m.p.), in relazione al reato di furto d'uso (art. 626, comma 1, n. 1, c.p.), si osserva

che «... non si ravvisano valide esigenze, proprie del consorzio militare, tali da rendere razionalmente giustificabile la così sopravvenuta diversificazione di disciplina del furto militare d'uso, rispetto al furto d'uso comune ...» e si evidenzia, piuttosto, l'identità della condizione alla quale si ricollegano tali fattispecie.

Questa Corte, con sentenza n. 448 del 4 dicembre 1991, comparando tra loro i reati di peculato (art. 314 c.p.) e peculato militare (art. 215 c.p.m.p.), ne ha sottolineato «la sostanziale identità», ritenendo irrazionale che le modifiche introdotte per la norma penale comune non fossero state estese anche a quella penale militare.

Tale orientamento è stato ribadito anche con la già citata sentenza Costituzionale n. 272 del 1997; nonostante sia stato sottolineato che, in materia di amnistia, spetta al legislatore una competenza esclusiva e difficilmente sindacabile, circa l'individuazione dei criteri di scelta dei reati cui applicare la speciale causa estintiva.

Ai fini che qui interessano, la natura eccezionale dell'istituto dell'amnistia rende particolarmente significativa la sentenza appena indicata, dove i reati previsti dagli artt. 640, comma 2, c.p. e 234, comma 2, c.p.m.p. sono ritenuti «perfettamente corrispondenti»; nonostante la loro differente pena edittale e malgrado il reato militare sia caratterizzato dagli elementi specializzanti della qualità di militare del soggetto attivo e dell'amministrazione pubblica danneggiata.

A proposito di questi ultimi due elementi, anzi, si è precisato in sentenza che nessuno di essi avrebbe potuto fornire una coerente giustificazione alla disparità di trattamento sottoposta al giudizio della Corte.

La questione che le parti hanno prospettato al tribunale militare richiede un attento confronto tra il reato comune di furto (art. 624 c.p.) e il reato di furto militare (art. 230, comma 1, c.p.m.p.).

In primo luogo, da un punto di vista meramente sistematico, si nota che entrambi i reati sono classificati, nei rispettivi codici, tra i reati contro il patrimonio. Tale comune inquadramento è già un sintomo dell'identità dei beni giuridici tutelati dalle norme in raffronto; caratteristica, quest'ultima, che non è propria di ogni relazione che intercorre tra i reati non esclusivamente militari (privi, cioè, dei requisiti indicati dall'art. 37, secondo comma, c.p.m.p.) e i reati comuni ad essi corrispondenti.

Passando alla comparazione dei precetti normativi, si individuano, quali elementi specializzanti del reato di furto militare, la qualità militare del soggetto attivo, del soggetto passivo e del luogo in cui il delitto è stato commesso.

Per quanto riguarda le prime due peculiarità del reato di furto militare, la richiamata giurisprudenza costituzionale ha mostrato di non ritenerle così significative da determinare una sostanziale diversità tra la norma penale militare e la speculare fattispecie comune. Inoltre, poiché può essere qualificato come furto militare soltanto il fatto che presenti tutti e tre gli elementi specializzanti anzidetti, ne deriva che lo *status* militare del soggetto attivo e del titolare del bene giuridico protetto risulta addirittura irrilevante, qualora il reato non sia stato commesso in luogo militare.

L'elemento costitutivo del «luogo militare», dunque, rappresenta una più marcata caratterizzazione del reato previsto dall'art. 230 c.p.m.p.; il cui ultimo comma, del resto, indica la nozione di luogo militare agli effetti della legge penale militare.

Occorre stabilire, tuttavia, se il requisito del luogo militare assuma una tale importanza da giustificare rilevanti divergenze dalla normativa penale comune che, nel caso posto all'attenzione di questo giudice, si sostanzierebbero nella costante procedibilità di ufficio per il reato di furto militare.

Un primo rilievo, complementare a quelli già svolti a proposito della qualità militare dei soggetti del reato, mostra come, in luogo militare, possano essere commessi reati di furto riferibili all'art. 624 c.p., ogniqualvolta difetti la qualità di militare nel soggetto attivo, o nel soggetto passivo oppure in entrambi i soggetti. Di conseguenza, la natura militare del *locus commissi delicti*, richiesta dal reato previsto dall'art. 230 c.p.m.p., anziché esprimere una particolare esigenza di tutela sembra rivolta, piuttosto, a delimitare l'ambito di applicabilità della norma penale speciale.

Il luogo militare, del resto, è un elemento costitutivo proprio anche del reato di furto (militare) d'uso, previsto dall'art. 233, comma 1, n. 1, c.p.m.p.; tuttavia tale circostanza non è stata ritenuta di ostacolo alla pronuncia della citata sentenza costituzionale n. 2 del 1991, dove la fattispecie comune e quella militare sono state valutate come sostanzialmente corrispondenti.

Passando ad esaminare il profilo sanzionatorio delle norme in esame, si rileva che il reato di cui all'art. 624, comma 1, c.p. è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da L. sessantamila a un milione; mentre la pena edittale per il reato di furto militare previsto dall'art. 230, comma 1, c.p.m.p. è costituita dalla sola reclusione militare da due mesi a due anni.

L'esame comparato dell'astratta entità di tali pene, dunque, mostra che per il reato comune di furto è stabilita la pena pecuniaria e la pena detentiva massima più elevata; mentre per il reato di furto militare è fissato il minimo di pena detentiva più elevato.

Si può affermare, quindi che gli elementi specializzanti propri del reato di furto militare non abbiano comportato un pena più severa, rispetto alla fattispecie comune.

Anzi, estendendo l'esame anche agli artt. 625 c.p. e 231 c.p.m.p., rispettive circostanze aggravanti per i reati di furto in argomento, si può constatare che la norma penale comune contempla sempre pene più elevate rispetto a quella militare.

A questo punto, si ritiene utile ricercare nella relazione per l'approvazione del codice penale militare di pace le ragioni delle richiamate scelte legislative.

La inclusione nel codice penale militare di reati che hanno per oggetto la lesione di un interesse già tutelato dalla legge penale comune è stata motivata (§ 115 Rel. c.p.m.p.) con l'esigenza di rendere inapplicabili le pene stabilite dal codice penale; questo, sia perché esse comprendono pene pecuniarie, considerate incompatibili con l'indole del reato militare, sia perché ritenute non «adeguate alla entità effettiva del fatto, avuto riguardo al suo movente e alle condizioni di persona o di ambiente», né «proporzionate all'entità dei reati».

In verità, il tenore letterale di tali espressioni non chiarisce se la paventata inadeguatezza delle pene comuni sia stata intesa per eccesso o per difetto. L'operato del legislatore, tuttavia, chiarisce in modo inequivocabile che le pene previste per i reati comuni furono considerate sproporzionate per eccesso; a tale conclusione si perviene confrontando le sanzioni previste per i reati militari di cui agli artt. da 215 a 237 c.p.m.p. e quelle relative ai corrispondenti reati comuni.

L'esame della relazione al codice penale militare, nella parte specificamente riguardante l'art. 230 c.p.m.p. (§ 121), chiarisce la genesi del minimo di pena fissato in due mesi di reclusione militare per la fattispecie disciplinata dal primo comma di tale norma; si legge, infatti, che: «è stato mantenuto il minimo della pena nella misura stabilita dai codici penali militari del 1869, i quali consentivano di infliggere», per l'appunto, «la pena di due mesi di carcere militare».

Pertanto, le ragioni del più elevato minimo edittale, caratteristico del furto militare, non sono ricollegabili ad una ritenuta maggiore gravità della fattispecie speciale; ma, piuttosto, ad esigenze di continuità con la codificazione militare previgente.

La minor gravità del furto militare, giustificabile con la particolare situazione di convivenza cui i militari sono tenuti, trova riscontro anche nella vigente normativa processuale che, a differenza del furto previsto dall'art. 624 c.p., espressamente richiamato dall'art. 381, comma 2, lett. g), c.p.p., non consente in ogni caso l'arresto in flagranza per tale reato militare.

Secondo l'art. 12 della legge 25 giugno 1999, n. 205, come si è visto, la punibilità a querela del reato previsto dall'art. 624 c.p. è esclusa quando ricorra una o più delle circostanze di cui agli artt. 61, n. 7) e 625 c.p.; occorre verificare, dunque, la possibile incidenza di tali circostanze rispetto al reato di furto militare.

Per quanto concerne l'art. 61, n. 7 c.p., esso è direttamente applicabile alla legge penale militare in virtù dell'art. 16 c.p.; l'art. 625 c.p., invece, essendo una circostanza aggravante speciale è, evidentemente, applicabile al solo reato previsto dall'art. 624 c.p.

Occorre rilevare, tuttavia, che tra l'art. 625 c.p. e l'art. 231 c.p.m.p. esiste uno stretto legame, reso esplicito dalla stessa relazione al codice penale militare di pace (citato § 121), dove si afferma: «l'art. 231 riproduce le circostanze aggravanti dei nn. 2, 3, 4 e 5 dell'art. 625 del codice penale; le sole, cioè, di cui può ricorrere l'applicazione in tema di furto militare».

Nei casi richiamati dalla relazione, in effetti, l'art. 231 c.p.m.p. coincide esattamente con l'art. 625 c.p.; inoltre, rispetto ad essi, non presenta ulteriori o diverse circostanze. Si può affermare, quindi, che l'art. 625 racchiude in sé tutti gli elementi indicati dall'art. 231 c.p.m.p., e che le ulteriori circostanze contenute nella norma comune sono logicamente incompatibili con il reato di furto militare.

In base a queste considerazioni, appare rispettosa della discrezionalità del legislatore una pronuncia che adegui alla Costituzione l'art. 12 della legge 25 giugno 1999, n. 205 tale da sostituire, in relazione al reato di furto militare, il riferimento all'art. 625 c.p. con l'art. 231 c.p.m.p.; ovvero che, semplicemente, rimandi alle concrete circostanze elencate nell'art. 625 c.p.

L'istituto della querela trae origine dall'interesse dello Stato a stabilire una graduatoria dei valori sociali, ai quali ricollegare una tutela differenziata in relazione alla qualità degli interessi violati.

Ogni reato, infatti, anche qualora incida sulla sfera del singolo individuo, lede comunque interessi pubblici; cosicché la scelta operata dal legislatore con la legge n. 205 del 1999 esprime una valutazione di minore interesse sociale per il reato di furto, tanto da condizionare alla proposizione della querela la possibilità di esercitare l'azione penale per tale reato.

Si è già visto come il trattamento riservato alle due fattispecie di furto, tanto sul piano sostanziale che processuale, riveli un minor rigore nei confronti del reato di furto militare e come, in origine, entrambi i reati fossero invariabilmente perseguibili d'ufficio.

La valutazione di un attenuato interesse sociale per il solo reato previsto dall'art. 624 c.p., insita nella citata legge n. 205, sembra aver alterato il preesistente equilibrio tra i due tipi di furto, tanto da far apparire irragionevole a causa della minore gravità del reato e della sua sostanziale identità con la corrispondente fattispecie comune, la persistente perseguibilità di ufficio per il reato furto militare.

Per quanto riguarda le condizioni di procedibilità, il codice penale militare di pace prevede la richiesta di procedimento del Ministro (art. 260, comma 1) e la richiesta di procedimento del comandante di Corpo o di altro ente superiore (art. 260, comma 2); in effetti, allo stato della normativa vigente, nessun reato militare figura sottoposto ad una condizione di procedibilità diversa da quelle appena indicate.

Tale circostanza, tuttavia, non induce questo tribunale a ritenere che la condizione della querela sia, di per sé, incompatibile con l'ordinamento penale militare.

In primo luogo, si osserva che l'art. 269 c.p.m.p., dedicato all'officialità dell'azione penale, stabilisce: «Per i reati soggetti alla giurisdizione militare, l'azione penale è pubblica, e, quando non sia necessaria la richiesta o la querela, è iniziata d'ufficio ...». Al riguardo, la relazione al codice penale militare (§ 138) spiega «che si è fatto richiamo anche alla querela, tenendo presente il caso in cui un reato comune, punibile a querela della persona offesa, sia soggetto alla giurisdizione militare per ragione di connessione».

Tale intendimento, per il vero, è stato vanificato dai rigorosi limiti che l'art. 103, terzo comma, della Costituzione ha assegnato alla giurisdizione dei tribunali militari per il tempo di pace e, comunque, implicherebbe l'inapplicabilità della querela ai reati militari.

Si ritiene, tuttavia, preferibile un approccio interpretativo di tipo oggettivo che, attribuendo alla legge un significato autonomo, desumibile dal suo contenuto, non obliteri il dato normativo; diversamente, secondo la teoria soggettiva dell'interpretazione, si verrebbe a risultati caratterizzati da immobilità e inadeguati al mutato contesto in cui la norma è chiamata a dispiegare i suoi effetti. Di conseguenza, si reputa tuttora operante il richiamo della querela, contenuto nell'art. 269 c.p.m.p.

Per quanto riguarda, poi, le disposizioni sostanziali e processuali che disciplinano la querela esse risultano astrattamente applicabili in ambito penale militare in virtù degli artt. 16 c.p. e 261 c.p.m.p.

Per tutte le considerazioni svolte, questo giudice *a quo*, pur consapevole dell'ampio margine di discrezionalità che caratterizza le scelte legislative in materia di condizioni procedibilità, potizza una violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento che deriva dalla perseguibilità di ufficio del furto militare anche nei casi in cui il corrispondente reato comune di furto risulti procedibile a querela.

Il tribunale militare, di conseguenza, ritiene non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 230, comma 1, c.p.m.p., nella parte in cui non prevede che il delitto di furto militare sia punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra una o più delle circostanze di cui agli artt. 61, n. 7) e 231 c.p.m.p.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara, in relazione all'art. 3 della Costituzione, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 230, comma 1, c.p.m.p., nella parte in cui non prevede che il delitto di furto militare sia punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra una o più delle circostanze di cui agli artt. 61, n. 7) e 231 c.p.m.p.;*

*Dispone la sospensione del presente processo;*

*Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti di Camera e Senato.*

Così deciso a La Spezia il giorno 8 ottobre 1999.

*Il presidente: ROSIN*

*Il giudice estensore: BACCI*

## N. 3

*Ordinanza emessa il 23 novembre 1999 dalla Corte di appello di Trento  
nel procedimento civile vertente tra Andreaus Marco ed altri e comune di Mori*

**Espropriazione per pubblica utilità - Norme della provincia autonoma di Trento - Indennità di esproprio per le aree non edificabili - Determinazione - Riferimento esclusivo ai valori agricoli tabellari determinati per zone agrarie omogenee - Omessa considerazione del valore venale del fondo - Irragionevole assimilazione di realtà oggettivamente diverse - Incongruità del sistema tabellare e dell'indennizzo calcolato in base ad esso.**

- Legge provincia di Trento 19 febbraio 1993, n. 6, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma e 42, terzo comma; statuto Trentino-Alto Adige, art. 8, comma 1.

## LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in primo grado iscritta a ruolo in data 25 novembre 1994 al n. 520/1994 r.g. promossa con atto di citazione notificato in data 16-17 novembre 1994 da Andreaus Marco, residente in Trento, via Falzolgher, 47, Andreaus Clara, residente in Trento, via Giardini n. 43/9, Zanfei Cesare, residente a Mori (Trento), via G. Marconi, n. 36, Gimor S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede in Trento, via del Suffragio n. 3, tutti rappresentati e difesi dall'avv.to Marco Detassis di Trento, domiciliatario per delega a margine dell'atto di citazione, attori.

Contro comune di Mori, in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv.to Giulio Giovannini di Trento, domiciliatario per delega a margine della comparsa di risposta. Convenuto.

Oggetto: determinazione indennità esproprio. Causa ritenuta in decisione all'udienza collegiale del 23 novembre 1999.

Con citazione notificata il 16 novembre 1994 Andreaus Marco, Andreaus Clara, Zanfei Cesare e la S.a.s. Gimor proponevano opposizione avverso il decreto di fissazione dell'indennità di esproprio dei fondi di loro proprietà determinata in circa L. 53.000 al mq., assumendo che i valori stimati dalla provincia non rispondevano assolutamente al valore di mercato de beni espropriati né costituivano serio ristoro della perdita delle loro proprietà.

Si costituiva in giudizio il comune di Mori precisando che l'indennità di esproprio era stata calcolata secondo i parametri previsti dalla legge provinciale n. 6/1993.

Nel corso della fase istruttoria veniva disposta consulenza tecnica d'ufficio accertativa della consistenza e del valore dei fondi, nonché supplemento alla stessa.

All'udienza del 4 giugno 1999 le parti precisavano le conclusioni come in epigrafe trascritte.

*Motivazione*

Deve anzitutto precisarsi, in punto di fatto, che i terreni oggetto di esproprio sono stati, come emerge dagli elaborati tecnici in atti, per lungo tempo utilizzati come cava e sono stati poi, ma prima del decreto di esproprio, trasformati per diverse utilizzazioni.

Trattasi, dunque, come anche di recente affermato dalla Suprema Corte, di terreni non aventi vocazione edificatoria, anche se suscettibili di utilizzazione diversa da quella agricola, non assumendo alcun rilievo la pregressa e non più in atto utilizzazione industriale quale l'attività estrattiva di cava (cfr. Cass. 26 maggio 1999, n. 5085) e dunque valutabili con parametri omogenei a quelli utilizzati per i terreni agricoli.

Ciò posto, va premesso che ai fini del presente giudizio irrilevante si appalesa la disciplina introdotta con la legge provinciale di Trento 27 agosto 1999 n. 3 art. 28 che ha riaperto, fino al 30 giugno 2000, i termini per la rideterminazione dell'indennità di esproprio siccome modificata con l'art. 4 legge provinciale di Trento 11 settembre 1998 n. 10.

Ed infatti le modifiche al sistema provinciale di esproprio dei fondi destinati all'esecuzione di opere pubbliche introdotte con la legge provinciale n. 10/1998 hanno riguardato esclusivamente i fondi edificabili e non i fondi agricoli (come nella specie).

Deriva da tale considerazione che appare inutile (ed irrilevante) attendere lo spirare dell'indicato termine del 30 giugno 2000 atteso che la nuova legge non ha introdotto nuovi parametri alla stregua dei quali procedere alla rideterminazione della indennità di esproprio. In altre parole, gli oppositori non possono richiedere alla pubblica amministrazione la rideterminazione dell'indennità di esproprio non essendo stati in alcun modo variati i criteri di determinazione dell'indennità per i fondi agricoli.

Ciò premesso la Corte ritiene che sussistano problemi di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge provinciale n. 6/1993 relative al calcolo dell'indennità di esproprio per i fondi agricoli.

Si tratta, infatti, di un sistema fondato su un meccanismo tutto tabellare (o categoriale) che vincola il giudice ad un predeterminato *iter* di ragionamento e restringe la sua cognizione meritoria al solo interno di predeterminate classi legali e ciò anche in quei casi in cui ne derivino conclusioni palesemente avulse dalla realtà oggettiva.

Le classificazioni legali portano necessariamente a giudizi di uguaglianza pure nelle disuguaglianze (impossibili da precatalogare) cosa questa inammissibile (art. 3 Cost.) in una materia tanto incisiva sui diritti del cittadino quale quella afferente alle espropriazioni (art. 42 Cost.).

In particolare la legge provinciale *de qua* viene a basare il calcolo dell'indennità di espropriazione, sulla base di «perimetrazioni» cartografiche che, in termini economici sul terreno non esistono o meglio, che esistono in ben altre e meno rigide e più variegate forme rispetto a quelle fissate in base ai criteri previsti dall'art. 13 legge n. 6/1993.

Secondo tali criteri (art. 13) le categorie tengono in considerazione esclusivamente la vocazione culturale dei fondi della zona nella quale si inserisce quello espropriato secondo parametri medi che naturalmente non tengono conto della peculiarità delle singole realtà.

È chiaro che la convenzionalità è, nella logica, l'esatto contrario della libertà; difatti un conto è mediare le stime libere attraverso semisomme dei valori liberi con quelli catastali o tabellari, salvaguardando in tal modo la proporzionalità caso a caso, ed un altro è, invece, convenzionare le stime mediante estrazioni legali.

La Corte ritiene, dunque, di dover ribadire che la realtà delle stime immobiliari non può essere racchiusa in categorie legali ma deve rimanere, secondo la sua propria natura, il risultato di una improgrammabile e ben più vasta e composita varietà di fattori a loro volta interdipendenti fra loro caso per caso.

Vale la pena di osservare che non sarebbe sufficiente la pura e semplice disapplicazione degli atti amministrativi di fissazione delle tabelle in quanto, oggetto della censura proposta da questo giudice, non è tanto la fissazione dei valori medi da parte dell'autorità amministrativa quanto il fatto che tali valori medi sono utilizzati come unico parametro nella determinazione dell'indennità di esproprio senza considerazione del valore venale del fondo.

L'incongruità del sistema indicato per la determinazione dell'indennità per i terreni agricoli appare tanto più evidente ove si consideri che il nuovo sistema di indennizzo previsto dalla riforma del 1998, abbandona il rigido sistema tabellare per i fondi aventi destinazione edificiale mediandolo proprio con il valore venale del bene oggetto del provvedimento ablativo. In altre parole, solo per i fondi agricoli la legge rimane ancorata al sistema tabellare ormai abbandonato per i fondi destinati all'edilizia.

Soltanto un sistema che direttamente consenta di tenere in considerazione il valore venale del fondo espropriato (ancorché unitamente ad altri parametri, pure, in ipotesi, tabellari) può sottrarsi al sospetto di incostituzionalità.

La questione oltreché non manifestamente infondata è, per i motivi anche dianzi esposti, rilevante nel presente giudizio.

Infatti, secondo il C.T.U. i beni oggetto dell'esproprio hanno una valutazione di libero mercato di circa L. 73.000 al mq. (non potendosi del tutto escludere una futura destinazione edificatoria il C.T.U. considera una media fra i migliori terreni agricoli — L. 26.000 al mq. — ed il valore minimo per le aree edificabili — L. 120.000 al mq.) anziché L. 53.000 al mq.

La sperequazione indicata mostra la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della definizione del presente giudizio.

P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24, primo comma e 42, terzo comma della Costituzione e art. 8, comma 1 dello statuto regione Trentino-Alto Adige la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della L.P. di Trento 19 febbraio 1993, n. 6;*

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

*Dispone che a cura della cancelleria, la presente ordinanza si notifichi alle parti, nonché al Presidente della giunta provinciale di Trento e che sia comunicata al Presidente del consiglio provinciale di Trento.*

Trento, addì 23 novembre 1999.

*Il presidente:* CICIRETTI

*Il consigliere relatore:* PAOLUCCI

00C0053

N. 4

*Ordinanza emssa il 1° dicembre 1997 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Marino Maria Cristina ed altri contro l'Università degli studi di Messina ed altri*

**Istruzione pubblica - Istruzione universitaria - Attribuzione al Ministro della pubblica istruzione del potere di definizione, su conforme parere del C.U.N., dei criteri generali per la regolamentazione dell'accesso ai corsi universitari compresi quelli a «numero chiuso» - Violazione del principio della riserva di legge relativa in materia di accesso all'istruzione universitaria, nonché dei principi di uguaglianza e del libero accesso alle scuole.**

- Legge 19 novembre 1990, n. 341, art. 9, comma 4, modificato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 116.
- Costituzione, artt. 33 e 34.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 13853/1997 proposto da Marino Maria Cristina, Plutino Francesca, Cuzzocrea Demetrio, Archinà Maria, Casella Michele, Amodeo Domenico, Dato Giorgia Alessia, Luciano Laura, Cataldo Giovanna, Cutri Maria Rosa, Romeo Angela, Mollica Salvatore, Verduci Sergio rappresentati e difesi dall'avv. Antonino Pellicanò ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Vincenzo Antonucci in Roma, via Filippo Corridoni, 23;

Contro l'Università degli studi di Messina; il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in persona dei rispettivi rappresentanti *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, *ex lege* domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12; nonché sul ricorso n. 13854/1997 proposto da Calogero Gianfranco, Arena Fausto, Morello Antonio, Pantenghini Diego, Amedeo Pietro, Isgrò Lorenzo, Malara Domenico, De Agostino Nadia, Bertucci Luca, Burgio Giuseppe, Ferlaino Romina, Del Vecchio Angelo, Crupi Loredana, Aurea Claudio, Peiretti Valter, Passafaro Francesco, Marrapodi Marcello, Ferro Salvatore, Romeo Anna C., Di Maria Pierfrancesco, Cataldo Giovanna, Rosaniti Leonardo, Toscano Angelo, Tavella Michele, Spagnolo Emanuela, Mirabile Carmela, Puglisi Maria A. rappresentati e difesi dall'avv. Antonino Pellicanò ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Vincenzo Antonucci in Roma, via Filippo Corridoni, 23;

Contro l'Università degli studi di Messina; il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica in persona dei rispettivi rappresentanti *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato *ex lege* domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nonché sul ricorso n. 14295 proposto da Scapellato Francesco (*rectius*: Alessandra), rappresentata e difesa dagli avvocati Corrado Mauceri e Fausto Buccellato, con domicilio eletto presso il secondo in Roma, viale Angelico n. 45;

Contro l'Università degli studi di Messina; il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché sul ricorso n. 14296/97 proposto da Dovizioso Salvatore e Monticelli Gianni, rappresentati e difesi dagli avvocati Corrado Mauceri e Fausto Buccellato, con domicilio eletto presso il secondo in Roma, viale Angelico n. 45;

Contro l'Università degli studi di Bologna, il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, per l'annullamento (ric. 13853/97):

dei decreti ministeriali del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 31 luglio 1997, 21 luglio 1997, n. 245;

del provvedimento bando del 23 luglio 1997, con cui l'Università convenuta indiceva concorso a 196 posti per l'iscrizione al corso di laurea in medicina e chirurgia e della graduatoria generale di merito per l'ammissione al corso anzidetto per l'anno accademico 1997/1998; nonché per l'annullamento (ric. n. 13854/97);

della graduatoria generale di merito per l'ammissione al corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria presso l'università di Messina per l'anno accademico 1997/1998, nella parte in cui i ricorrenti non risultano tra i vincitori, unitamente al bando di concorso 23 luglio 1997, con cui è stato indetto il concorso per 13 posti per l'iscrizione al predetto corso di laurea, al decreto ministeriale del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 26 luglio 1997, prot. 9111 che fissa in 13 unità il numero dei posti in questione, il decreto ministeriale n. 245 del 21 luglio 1997 ed ogni altro provvedimento presupposto, contestuale e connesso, nonché per l'annullamento (ric. n. 14295/97);

dei decreti ministeriali del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica n. 245 del 21 luglio 1997 e del 31 luglio 1997, *in parte qua* e le delibere degli organi universitari dell'università di Messina che limitano l'accesso alla iscrizione al corso di laurea in medicina e chirurgia per l'anno accademico 1997/1998, nonché per l'annullamento (ric. n. 14296/97);

delle delibere degli organi dell'università di Bologna, del d.P.R. n. 135/1982 e della allegata tabella XVIII-*bis*, dei decreti ministeriali del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 21 luglio 1979 e 31 luglio 1997, nonché ogni altro atto indicato nell'epigrafe del ricorso che limitano l'iscrizione al corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria al contingente stabilito dal Ministero anzidetto;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimare;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la camera di consiglio del 1° dicembre 1997, il consigliere Evasio Speranza;

Uditi, altresì, i difensori delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto;

#### FATTO E DIRITTO

I. — Con i ricorsi all'esame della sezione di cui va disposta la riunione ai soli fini della trattazione della presente fase di giudizio, i ricorrenti investono i provvedimenti specificati in epigrafe nella parte in cui determinano la preclusione dell'accesso ai corsi universitari cui i medesimi aspirano ad essere iscritti per l'anno accademico 1997-1998, e ne chiede, in via incidentale, la sospensione: su tale richiesta cautelare la sezione è chiamata a decidere.

Trattasi di corsi per i quali l'amministrazione, attraverso atti regolamentari e di attuazione, ha imposto consistenti limitazioni nelle iscrizioni.

L'agire dell'amministrazione — in particolare il decreto ministeriale 21 luglio 1997, n. 245 («Regolamento recante norme in materia di accessi alla istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento») — trova

dichiaratamente supporto normativo nell'art. 9, comma 4, della legge 19 novembre 1990, n. 341, come modificato dall'art. 17, comma 116, della legge 15 maggio 1997, n. 127, che ha attribuito ad un atto emanato dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il potere di determinare la limitazione degli accessi di cui trattasi.

Ed invero, l'art. 9 citato, a seguito della detta modifica, stabilisce che il Ministero «definisce, su conforme parere del Consiglio universitario nazionale, i criteri generali per la regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione ed ai corsi universitari, anche a quelli per i quali l'atto emanato dal Ministro preveda una limitazione delle iscrizioni».

La sezione dubita della legittimità costituzionale della norma: pertanto, ritiene di dover sollevare, anche d'ufficio per i profili non trattati dai ricorrenti, la relativa questione di costituzionalità, per contrasto col principio della riserva di legge e, conseguentemente, con gli artt. 33 e 34 della Costituzione.

## II. — La questione appare rilevante sotto un duplice profilo.

Da un lato, sembra incontrovertibile che la tutela cui mira l'azione intrapresa discende, nella specie, dalla eventuale eliminazione dalla realtà giuridica della disposizione che, conferendo il detto potere all'amministrazione, consente alla stessa di precludere o limitare l'accesso ai corsi universitari: sì che viene a configurarsi un'assoluta priorità — anche in ragione di principi attinenti all'economia di giudizio — di trattazione della detta questione. È infatti evidente che la caducazione delle norme che consentono al Ministro dell'università di porre limitazioni alle iscrizioni consentirebbe la soddisfazione piena dell'interesse dedotto in giudizio dai ricorrenti, consentendo agli stessi l'iscrizione al corso senza sottomettersi a procedure selettive, mentre le altre censure sollevano questioni che, ove fondate, assicurerebbero un grado minore di soddisfazione all'interesse dei ricorrenti e si presentano subordinate all'esito eventualmente negativo dell'incidente di costituzionalità;

Dall'altro, la indicata rilevanza deve ritenersi configurabile anche nella presente fase cautelare, atteso che il dubbio di costituzionalità in ordine alla norma precitata, che costituisce la fonte del potere nella specie esercitato dall'amministrazione, preclude al collegio una pronuncia definitiva, sia pure in sede di sommaria deliberazione, sull'esistenza o meno del *fumus* della pretesa azionata, non potendo tale valutazione essere svincolata dalla decisione della Corte sulla portata della norma sottoposta al suo esame.

## III. — La questione appare altresì non manifestamente infondata.

Ritiene la sezione che, in materia di accesso agli studi, anche universitari, sussista, in base agli artt. 33 e 34 della Costituzione, una riserva relativa di legge, con la conseguenza che, in mancanza di norme legislative che attribuiscono all'amministrazione — nel rispetto dei caratteri costitutivi della riserva stessa — il potere di stabilire limitazioni alle iscrizioni ai corsi, devono ritenersi illegittimi i provvedimenti regolamentari o di attuazione che tali limitazioni prevedano.

La configurabilità, nella materia, di una riserva relativa di legge costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza del giudice amministrativo (in tal senso, TAR Lazio, III sezione, 3 aprile 1996, n. 763 e 14 settembre 1994, n. 1632; TAR Toscana, I sezione, 24 aprile 1997, n. 78; TAR Veneto, I sezione, 13 giugno 1992, n. 222 e, II sezione, 13 giugno 1997, n. 1015; TAR Liguria, II sezione, 21 marzo 1995, n. 197).

Ed invero, è l'art. 33, secondo comma, della Costituzione a stabilire espressamente che «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali di ogni ordine e grado», nel quadro di quella previsione del successivo art. 34, primo comma, che sancisce che «la scuola è aperta a tutti» (e che ha trovato attuazione, per le università, con la legge 11 dicembre 1969, n. 910).

E laddove il legislatore ha ritenuto di introdurre limitazioni all'accesso, vi ha provveduto, di norma, direttamente (basti ricordare l'art. 24, secondo comma della legge 7 febbraio 1958, n. 88 che, in ordine all'iscrizione al primo anno degli istituti superiori di educazione fisica, prevede un numero di posti determinati da assegnare mediante concorso per esami; l'art. 3 della legge 21 luglio 1961, n. 685, che limitava l'accesso dei diplomati degli istituti tecnici a determinate facoltà per gli anni accademici dal 1961/1962 al 1964/1965, per un numero predeterminato di posti da assegnare mediante concorso per titoli ed esami) ovvero mediante attribuzione del relativo potere alla p.a. nell'ambito, peraltro, fissato dalla legge stessa (ci si riferisce, ad es., all'art. 38 della legge 14 agosto 1982, n. 590, con cui, al fine di consentire l'avvio programmato dei corsi di laurea, si è attribuito all'amministrazione universitaria il potere di determinare, peraltro con espressa limitazione temporale — ai primi sei anni successivi all'attivazione di ciascun corso di laurea — il numero massimo delle iscrizioni).

Orbene, la previsione costituzionale di riserva relativa di legge per una determinata materia non preclude al legislatore ordinario di demandare ad altre fonti subordinate la disciplina della materia stessa, consentendo anzi che il precetto espresso dalla norma primaria possa essere integrato da atti di normazione secondaria che lo rendano meglio aderente alla multifforme realtà socio-economica, ma ciò è possibile solo previa determinazione di una serie di precetti idonei ad indirizzare e vincolare la normazione secondaria entro confini ben delineati o, quantomeno, previa determinazione delle linee essenziali della disciplina stessa.

In proposito, è costante l'insegnamento del giudice delle leggi sulla necessità che non «residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa — considerata nella complessiva disciplina della materia — razionali ed adeguati criteri» (Corte costituzionale 5 febbraio 1986, n. 34 e giurisprudenza ivi richiamata: sentt. nn. 4, 30 e 122 del 1957; 70 del 1960; 48 del 1961; 72 e 129 del 1969; 144 del 1972; 257 del 1982; ordd. nn. 31 e 139 del 1985).

Se ciò è vero, la disposizione dell'art. 9, comma 4, della legge n. 341 del 1990, come modificata dall'art. 17, comma 116, non sembra esente da precitati profili di incostituzionalità.

La norma, invero, conferisce al Ministro, come già ricordato, il potere di determinare la limitazione degli accessi all'istruzione universitaria, e ciò fa non solo senza alcuna individuazione delle linee essenziali della disciplina — pur vertendo in materia coperta da riserva di legge — ma addirittura attribuendo al Ministro stesso, con l'ausilio di altro organo dell'amministrazione (Consiglio universitario nazionale), la stessa definizione dei «criteri generali per la regolamentazione dell'accesso ... ai corsi universitari».

Sembra pertanto ipotizzabile la violazione del principio costituzionale della riserva relativa di legge; il che sembra comportare altresì la violazione, mediante l'adozione di meccanismi di produzione giuridica non conformi al dettato costituzionale, del principio della tutela del diritto allo studio, postulato dagli artt. 33 e 34 della Costituzione.

IV. — Per le considerazioni che precedono, va conseguentemente sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4 citato, per contrasto col principio costituzionale della riserva relativa di legge nonché con gli artt. 33 e 34 della Costituzione.

Va disposta, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale della suindicata norma.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge 19 novembre 1990, n. 341, come modificato dall'art. 17, comma 116 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in relazione al principio costituzionale della riserva di legge nonché agli artt. 33 e 34 della Costituzione;*

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

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 1° dicembre 1997.

*Il presidente: COSSU*

*Il consigliere, relatore: SPERANZA*

## N. 5

*Ordinanza emessa il 5 ottobre 1999 dal giudice istruttore del tribunale di Bassano del Grappa nel procedimento civile vertente tra Cortese Giacomo ed altri e Lanza Giuliano ed altri*

- Processo civile - Interruzione in caso di «scomparsa» del convenuto (sentenza n. 220/1986 della Corte costituzionale) - Riassunzione successivamente alla nomina del curatore - Termine semestrale - Decorrenza dalla data dell'interruzione, anziché da quella della nomina - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto alle cause interruttive ex artt. 299 e segg. cod. proc. civ.**
- Cod. proc. civ., art. 305.
  - Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Letti gli atti della causa n. 779/1997 reg. cont. promossa da Cortese Giacomo + 3 nei confronti di Lanza Giuliano ed altri; a scioglimento della riserva che precede;

Rilevato che il presente processo è stato interrotto, con ordinanza di questo giudice comunicata agli attori il 28 settembre 1998, in data 18 settembre 1998 a seguito dell'emersione di una situazione di «scomparsa» di alcuni dei convenuti tale da imporre appunto, in applicazione degli artt. 75 e 300 c.p.c. come risultanti a seguito della sentenza di illegittimità costituzionale della Corte costituzionale n. 220/1986, l'interruzione del processo finalizzata a demandare al pubblico ministero la richiesta di nomina di un curatore speciale dei predetti convenuti;

che in data 21 dicembre 1998 il tribunale, su richiesta del pubblico ministero, ha nominato curatore speciale dei convenuti Morosin Mario, Alberti Teresa, Zampese Antonio e Alberti Angelina il signor Mario Luigi Furlani;

che, successivamente, in data 8 giugno 1999, il procuratore degli attori ha depositato ricorso per la riassunzione del processo;

che i convenuti costituiti hanno eccepito l'estinzione del processo per mancata riassunzione dello stesso nel termine di legge di mesi sei a decorrere dalla data di comunicazione dell'ordinanza di interruzione del processo ex art. 305 c.p.c.;

che in effetti, pur essendo l'indicato termine di mesi sei maturato in data 28 marzo 1999, gli attori hanno provveduto a richiedere la fissazione dell'udienza per la riassunzione soltanto in data 8 giugno 1999;

che tale mancato rispetto del termine comporterebbe pertanto l'estinzione del processo;

che, a fronte dell'espresso dettato letterale dell'art. 305 citato, non appare sostenibile una diversa interpretazione secondo cui, nel caso di specie, il *dies a quo* dovrebbe essere individuato nella data del provvedimento di nomina del curatore speciale da parte del tribunale quale causa di cessazione dell'interruzione;

che tuttavia la necessaria interpretazione nel senso imposto dal dettato testuale della norma non può non apparire irragionevole laddove si consideri che, in assenza della possibilità di fare applicazione nella specie dell'istituto della rimessione in termini (circoscritto dall'art. 184-bis c.p.c. ai termini di cui agli artt. 183 e 184 c.p.c. e dunque non estensibile al termine di cui all'art. 305 cit.), si perverrebbe alla possibile conseguenza di confiscare addirittura la parte della facoltà di riassumere il processo nei termini ove la procedura di nomina del curatore impiegasse l'intero lasso temporale di mesi sei;

che invece assumendosi quale *dies a quo* del termine per la riassunzione quello rappresentato dalla data del provvedimento di nomina del curatore speciale degli scomparsi verrebbe assicurato un lasso di tempo di mesi sei interamente fruibile dall'interessato alla riassunzione così sostanzialmente garantendosi a tale peculiare causa d'interruzione il medesimo trattamento riservato dalla legge alle cause interruttive considerate dagli artt. 299 e ss. c.p.c.;

che pertanto deve dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 305 c.p.c., in relazione all'art. 3 Cost., laddove lo stesso prevede che, anche nel caso dell'interruzione del processo dovuta ad una scomparsa dei convenuti in forza della sentenza Corte costituzionale n. 220/1986 con conseguente necessità di nomina di un curatore speciale nei cui confronti riassumere il processo, il termine per la riassunzione decorra, anziché dalla nomina del predetto curatore, dalla data del provvedimento di interruzione del processo;

che la questione si appalesa infine di indubbia rilevanza giacché, ove il termine *de quo* fosse fatto appunto decorrere dal provvedimento di nomina del curatore, nella specie avvenuto il 21 dicembre 1998, gli attori, depositando il ricorso per la riassunzione in data 8 giugno 1999 non sarebbero decaduti dal termine semestrale di cui all'art. 305 cit..

P. Q. M.

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

*Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 305 c.p.c. in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui lo stesso prevede che, anche nel caso dell'interruzione del processo dovuta alla scomparsa dei convenuti in forza della sentenza Corte costituzionale n. 220/1986 con conseguente necessità di nomina di un curatore speciale nei cui confronti riassumere il processo, il termine per la riassunzione decorra, anziché dalla nomina del predetto curatore, dalla data del provvedimento di interruzione del processo;*

*Sospende il presente giudizio;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di comunicare la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bassano del Grappa, addì 5 ottobre 1999.

*Il giudice: ANDREAZZA*

00C0055

N. 6

*Ordinanza emessa il 23 febbraio 1999 dal Consiglio di Stato  
sul ricorso proposto dal Ministero di grazia e giustizia contro Cialone Tommaso ed altri*

**Impiego pubblico - Somme erogate al personale del comparto Ministeri, per effetto dell'inquadramento definitivo nelle qualifiche funzionali, ai sensi dell'art. 4, ottavo comma, legge n. 312/1980 - Esclusione della rivalutazione monetaria e degli interessi - Ingiustificata deroga al principio di debenza degli interessi sui crediti monetari - Incidenza sui principi di retribuzione proporzionata ed adeguata e di tutela del lavoro.**

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 26, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 3, 35 e 36.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 1344 del 1997 proposto dal Ministero di grazia e giustizia, in persona del Ministro *pro-tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui è *ex lege* domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Cialone Tommaso, De Nino Maria Antonietta, Gittastia Contina, Rosettini Beatrice, Cinaglia Teresa, Di Quattro Alba, Celano Cristina, Sfarra Anna Maria, Dionisio Elena Marianna, Morelli Nadia, Gianfrancesco Anna, Ercole Sandro, Ruggieri Vincenzo, Napoleone Luigi, Iafolla Giancarlo, Nanni Dina, Ciccone Graziella e Centorame Mario, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Vincenzo Camerini e Adriano Rossi, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, viale Mazzini n. 9, per l'annullamento della sentenza n. 565 del tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo — sede dell'Aquila — resa nella camera di consiglio del 22 marzo 1995 e pubblicata il 25 ottobre 1996;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio degli appellati;

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

Vista la decisione interlocutoria 30 gennaio 1998, n. 141;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 23 febbraio 1999 la relazione del Consigliere Dedi Rulli e uditi l'avvocato dello Stato Quadri per l'Amministrazione appellante e l'avv.to Camerini per gli appellati;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## F A T T O

Gli attuali appellati, tutti dipendenti del Ministero di grazia e giustizia, reinquadrati ai sensi dell'art. 4, ottavo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, con la sentenza in epigrafe meglio precisata, ottenevano il riconoscimento del loro diritto alla corresponsione della rivalutazione monetaria e degli interessi legali sulle differenze stipendiali dovute e liquidate in ritardo, con decorrenza dal 13 luglio 1981.

Con atto notificato in data 16 gennaio 1997, l'amministrazione di grazia e giustizia proponeva appello avverso la detta decisione, sostenendo che i pretesi emolumenti aggiuntivi erano dovuti solo dalla data di adozione dei concreti provvedimenti di inquadramento, come precisato dal Ministero del tesoro con circolare n. 47 del 21 giugno 1991.

In via subordinata l'amministrazione richiama le più recenti pronunzie anche di questa sezione le quali avevano ritenuto che interessi e rivalutazione decorressero solo dall'8 novembre 1988 e cioè dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della determinazione della commissione paritetica del 29 settembre 1988, relativa alla identificazione della corrispondenza tra i nuovi profili professionali e le qualifiche del precedente ordinamento.

Con memoria del 17 ottobre 1997, gli appellati facevano presente che, anche alla luce di tale più recente orientamento, la sentenza impugnata dall'amministrazione non poteva essere annullata *in toto* ma tutt'al più riformata in parte.

Nelle more del giudizio, dopo la decisione interlocutoria 30 gennaio 1998, n. 141, l'amministrazione, in considerazione della ormai costante giurisprudenza (cfr. circolare prot. n. 1697 (g/MF/1410 del 10 luglio 1997), iniziava la procedura per la corresponsione di quanto riconosciuto dovuto agli interessati.

È entrata, nel frattempo, in vigore il 1° gennaio 1999 la legge 23 dicembre 1998, n. 448, avente ad oggetto «misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo» e contenente, nell'art. 26, «norme di interpretazione autentica...».

In tale articolo è stato stabilito al comma 4 «Le somme corrisposte al personale del comparto ministeri per effetto dell'inquadramento definitivo nelle qualifiche funzionali ai sensi dell'art. 4, ottavo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, e le somme liquidate sui trattamenti pensionistici in conseguenza dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1991 non danno luogo ad interessi né a rivalutazione monetaria» ed al comma 5 «Fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge, le somme corrisposte in difformità da quanto disposto dal comma 4 sono considerate a titolo di acconto sui trattamenti economici e pensionistici in essere e recuperate con i futuri miglioramenti comunque spettanti sui trattamenti stessi».

In proposito gli appellati sostengono che la sentenza impugnata, nei limiti della decorrenza dell'8 novembre 1988 delle somme dovute (alla quale l'Amministrazione ha prestato parziale acquiescenza) debba ritenersi passata in giudicato con la conseguente salvezza di cui al quinto comma della citata disposizione.

In via subordinata, gli stessi eccepiscono la illegittimità costituzionale delle dette disposizioni, alle quali andrebbe riconosciuta portata innovativa con effetto retroattivo, per contrasto con gli artt. 101, 102, 103 e 104 nonché con gli artt. 3, 35 e 36 della Costituzione perché:

a) l'intervento legislativo non si è mosso sul piano generale ed astratto, ma si è ingerito nella specifica risoluzione della concreta fattispecie oggetto di contestazione tra dipendenti ed amministrazione, interferendo così sull'esercizio del potere giurisdizionale;

b) lo stesso intervento appare assunto in contrasto con il principio generale della ragionevolezza e di quello di uguaglianza, soprattutto se si considera che è colpita una sola categoria di dipendenti pubblici (quelli inquadrati *ex lege* n. 312/1980), nonché con i principi generali di tutela dei crediti di lavoro.

Gli appellati concludono, quindi, chiedendo che siano dichiarati dovuti gli interessi e la rivalutazione monetaria, ai sensi di quanto disposto dall'art. 429 c.p.c. (come modificato dalla legge 1° agosto 1973, n. 533) e dall'art. 150 disp. di attuazione dello stesso codice sui crediti per differenze retributive tardivamente corrisposte agli appellati, con decorrenza dalla data dell'8 novembre 1988, relativamente alla quale la sentenza del tribunale amministrativo regionale appellata sarebbe passata in giudicato per acquiescenza dell'amministrazione.

In subordine, chiedono, previa sospensione del giudizio, la rimessione alla Corte costituzionale per la risoluzione della dedotta eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 26, commi 4 e 5, legge 23 dicembre 1988, n. 448.

Alla pubblica udienza del 23 febbraio 1999 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. — Ciome già precisato nell'esposizione in fatto, la questione sostanziale portata all'esame del Collegio, concreta un'azione di accertamento del diritto alla corresponsione degli interessi legali e della rivalutazione monetaria sulle differenze retributive dovute a seguito degli inquadramenti definitivi operati ai sensi dell'art. 4, ottavo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, azione esperita dagli appellati e risolta in senso per loro favorevole dal t.a.r. dell'Abruzzo, con la sentenza impugnata.

Nelle more del giudizio, in pendenza dell'appello proposto dal Ministero di grazia e giustizia avverso la predetta sentenza, è entrata in vigore il 1° gennaio 1999 la legge 23 dicembre 1998, n. 448, che, con l'art. 26, commi 4 e 5, ha stabilito che le somme corrisposte «per effetto dell'inquadramento definitivo nelle qualifiche funzionali ai sensi dell'art. 4, comma 8, della legge 11 luglio 1988, n. 312 ... non danno luogo ad interessi né a rivalutazione monetaria ...» fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge».

2. — Preso atto del recente intervento legislativo, gli interessati, dopo aver precisato che — comunque — la decorrenza delle somme in contestazione andava stabilita alla data dell'8 novembre 1988 (e in base a tale decorrenza l'amministrazione aveva iniziato a porre in essere gli atti necessari all'esecuzione di quella decisione), affermano che le disposizioni in esame non possono trovare applicazione nella controversia che li riguarda, attesa la salvezza dei giudicati, prevista dal quinto comma, e la formazione del giudicato sulla decorrenza appena citata.

Argomentano, infatti, che l'amministrazione ha espressamente manifestato la volontà di corrispondere le somme per rivalutazione ed interessi sulle differenze stipendiali loro liquidate, a seguito degli inquadramenti, limitatamente agli importi spettanti in attuazione della consolidata interpretazione della giurisprudenza a decorrere dall'8 novembre 1988.

E questa dichiarazione (cfr. nota del 3 aprile 1998), in quanto sottoscritta e depositata dall'amministrazione nel giudizio di appello, costituisce un atto che ha prodotto acquiescenza alla sentenza impugnata, nei limiti appunto in cui la stessa amministrazione ha riconosciuto dovuti la rivalutazione e gli interessi legali in contestazione, con conseguenza che la sentenza appellata è passata in giudicato *in parte qua*.

Le esposte argomentazioni degli appellati non possono essere condivise.

È agevole, in proposito, opporre che anche nel corso del giudizio di secondo grado sussiste l'obbligo per l'amministrazione soccombente di dare esecuzione alla decisione del t.a.r. e che pertanto, in mancanza di elementi di significato univoco, dall'adempimento di tale obbligo non può affatto desumersi l'intento dell'amministrazione di abbandonare il gravame già proposto.

Nè in questo comportamento può ravvisarsi il segno di un atteggiamento contraddittorio, essendo del tutto conforme al sistema vigente che l'amministrazione, rimasta soccombente nel giudizio di primo grado, utilizzi gli strumenti a sua disposizione per ottemperare, in via provvisoria, a quella statuizione, ma al tempo stesso organizzi la propria difesa per ottenere una diversa decisione del giudice di appello.

(In termini, tra le altre, cfr. Cons. Stato, V Sez., 23 ottobre 1985, n. 346; IV Sez., 31 ottobre 1992, n. 832).

E d'altra parte, ove il comportamento cui si intende correlare la volontà di accettazione, sia stato posto in essere, come nella fattispecie in esame, dopo la richiesta di tutela giurisdizionale, può essere ipotizzata soltanto la rinuncia espressa, che deve intervenire nelle forme previste dall'art. 46 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642 (atto scritto notificato alla controparte o dichiarazione orale resa in udienza).

Nel caso in questione manca qualsiasi espressa dichiarazione in tale senso del Ministero appellante.

3. — Da quanto fin qui esposto consegue la rilevanza della questione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 26 della legge n. 448/1998 progettata dagli appellati.

Costoro ritengono che le stesse disposizioni si pongano in contrasto con i principi costituzionali circa l'esercizio della funzione giurisdizionale (artt. 101, 102, 103 e 104 Cost.) e quelli della ragionevolezza (art. 3) e di tutela del lavoro in tutte le sue funzioni (artt. 35 e 36). Il collegio ritiene che le questioni prospettate appaiano in parte non manifestamente infondate.

Giova preliminarmente puntualizzare che le norme in esame — le quali hanno previsto il divieto di corresponsione di interessi e rivalutazione sulle somme dovute per i reinquadramenti *ex lege* n. 312/1980 e il recupero di detti interessi e rivalutazione, ove corrisposti, ancorché dichiaratamente interpretative, sembrano sostanzialmente innovative, con efficacia retroattiva rispetto ai principi ed alla disciplina previgente.

4. — Ciò premesso in via generale, non può, in primo luogo, convenirsi con gli interessati quando affermano che le disposizioni di cui si discute sarebbero finalizzate a porre rimedio ad una scelta interpretativa della giurisprudenza difforme dalla linea di politica del diritto perseguita dal legislatore.

La funzione giurisdizionale, invero, non può dirsi violata per il solo fatto dell'intervento legislativo, perché il legislatore non tocca la potestà di giudicare quando, come nel caso in esame, si muove sul piano generale ed astratto delle fonti e costituisce un modello normativo cui la decisione giudiziale deve riferirsi cosicché la dedotta interferenza sul potere giurisdizionale non appare lesiva della divisione dei poteri, né contrastante, sotto questo profilo, con gli artt. 101, 102, 103 e 104 della Costituzione.

5. — Appare, invece, non manifestamente infondato, ad avviso del Collegio, il denunciato carattere discriminatorio delle norme in esame, prive di un ragionevole motivo giustificativo.

È utile ricordare, sia pure brevemente, l'iter procedimentale delineato dalla normativa *ex lege* n. 312/1980, ai fini dell'inquadramento del personale nelle nuove qualifiche funzionali, che si è svolto in più fasi:

a) inquadramento provvisorio;

b) identificazione dei profili professionali da parte di una commissione paritetica, prevista dall'art. 10 della legge stessa;

c) determinazione della corrispondenza tra le qualifiche rivestite dai dipendenti ed i nuovi profili professionali ad opera della detta commissione;

d) definitivo inquadramento del personale nelle nuove qualifiche funzionali sulla base dei profili professionali individuati come corrispondenti da parte di detto organo collegiale.

In ordine a tale procedimento (la cui durata, per giungere alla concreta definitiva sistemazione del personale interessato, ha superato il decennio) la giurisprudenza ha fatto, fino ad ora, applicazione dei principi generali derivanti dall'art. 429 c.p.c. precisando che, per i crediti di lavoro, la decorrenza degli interessi legali e della rivalutazione monetaria deve coincidere con la data in cui insorge per il dipendente il diritto a percepire una certa retribuzione che, nel caso che qui interessa è stata fatta coincidere con la pubblicazione della delibera della commissione paritetica individuativa della corrispondenza fra le vecchie qualifiche e profili professionali delle nuove. A questa delibera, infatti, l'amministrazione, in sede di inquadramento definitivo, era tenuta ad adeguarsi.

In tale quadro di riferimento, le disposizioni in esame, pur utilizzando (come si è precisato) il modulo formale proprio della norma interpretativa, hanno in realtà introdotto una disciplina nuova, datata di forza retroattiva. E proprio in relazione a simile retroattività il collegio ritiene che le stesse appaiano in contrasto con alcuni valori costituzionali, quali quello dell'affidamento e certezza dei rapporti giuridici per quanto concerne la incidenza su diritti già maturati, anche in relazione ai canoni di ragionevolezza, di eguaglianza e buon andamento.

È ben vero che il principio di irretroattività della legge — pur riconosciuto come principio generale dell'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari del cod. civ., non ha ottenuto in sede costituzionale, ad eccezione di quanto stabilito dall'art. 25 in materia penale, una garanzia specifica, cosicché la possibilità di adottare norme dotate di efficacia retroattiva non può essere esclusa.

È necessario, però, che quelle stesse norme superino, con esito positivo, l'indispensabile giudizio di ragionevolezza, vale a dire quell'apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la «causa» normativa che la deve assistere; ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che è chiamata a svolgere nel sistema ed omette, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa ragione della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e — dunque — fondata su scelte arbitrarie, che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza.

Ed è proprio siffatto bilanciamento dei contrapposti interessi che appare carente nella fattispecie in esame, che ha disposto, nei confronti dei soli dipendenti dei Ministeri (che hanno beneficiato dell'inquadramento previsto dalla legge n. 312/1980) la non corresponsione degli interessi della rivalutazione monetaria. Tali entità, costituendo elementi intrinseci dei crediti di lavoro vanno liquidati secondo i principi fissati dal legislatore con criteri di generalità per tutti i ritardi verificatesi nel pagamento dei crediti stessi. Infatti non sono sufficienti a giustificare la cennata normativa derogatoria finalità di contenimento della spesa pubblica, che ben si sarebbero potute perseguire attraverso una più sollecita azione della amministrazioni interessate.

A conferma di ciò può ricordarsi quanto statuito dal giudice delle leggi in ordine alla questione di analogo contenuto circa la denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge 29 gennaio 1994, n. 87, per la parte in cui dispone che le operazioni di riliquidazione dell'indennità di buonuscita con il computo dell'indennità integrativa speciale «non danno luogo a corresponsione di interessi, né a rivalutazione monetaria».

La infondatezza della questione allora prospettata è stata dichiarata sul rilievo che l'anzidetta normativa del 1994 aveva realizzato, con l'attribuzione di alcuni benefici a favore del personale interessato, quella necessaria compensazione fra vantaggi e svantaggi riferiti al lato attivo ed al lato passivo del rapporto (Corte costituzionale 16 maggio 1997, n. 138).

E nella questione ora in esame è mancato, come si è detto, un adeguato contemperamento di interessi, idoneo a giustificare la normativa derogatoria limitata ad una sola categoria di dipendenti pubblici. Appare, inoltre, leso il principio costituzionale di integrità ed effettività della retribuzione spettante al lavoratore.

6. — Per quanto fin qui precisato, il collegio considera non manifestamente infondata la denunciata illegittimità delle disposizioni esaminate per contrasto con gli artt. 3, 35 e 36 della Costituzione e, di conseguenza, ritiene che la indicata questione, nei termini e nei limiti sopradelineati, debba essere rimessa all'esame della Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, provvede come segue;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 26, commi 4 e 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 in riferimento agli artt. 3, 35 e 36 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il conseguente giudizio di legittimità costituzionale;*

*Manda alla segreteria della sezione di notificare la presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, addì 23 febbraio 1999.

*Il presidente: CATALLOZZI*

*Il consigliere estensore: RULLI*

00C0056

N. 7

*Ordinanza emessa il 28 giugno 1999 dalla commissione tributaria provinciale di Firenze sui ricorsi riuniti proposti da Maestrini Iolanda ed altri contro ufficio del registro di Firenze*

**Contenzioso tributario - Conciliazione giudiziale - Verifica dei presupposti e delle condizioni di ammissibilità da parte della commissione tributaria provinciale - Potere di valutare la congruità degli imponibili e delle imposte concordate tra l'amministrazione finanziaria e il contribuente - Esclusione - Violazione del principio di imparzialità nella gestione dei pubblici uffici - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Lesione dell'indipendenza della magistratura - Richiamo alla sentenza n. 313/1990 della Corte costituzionale.**

- D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 48.
- Costituzione, artt. 53, 97 e 104.

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza:

sul ricorso n. 7158/95 depositato il 1° dicembre 1995;

avverso avv. di liquid. n. 91/03002/000085/002, successione contro registro di Firenze giudiziari successioni, proposto da Maestrini Iolanda, residente a Montespertoli (Firenze) in via Taddeini n. 69;

sul ricorso n. 7159/95 depositato il 1° dicembre 1995;

avverso avv. di liquid. n. 91/03002/000085/002, successione contro registro di Firenze, giudiziari successioni, proposto da Maltomini Stefano, residente a Montespertoli (Firenze) in via Taddeini n. 69;

sul ricorso n. 7160/95 depositato il 1° dicembre 1995;

avverso avv. di liquid. n. 91/03002/000085/002, successione contro registro di Firenze, giudiziari successioni, proposto da Maltomini Graziano, residente a Montespertoli (Firenze) in via Taddeini n. 34.

La commissione tributaria provinciale di Firenze sez. X solleva d'ufficio eccezione di incostituzionalità dell'art. 48 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (conciliazione giudiziale) ritenendo rilevante e non infondata la questione con riferimento al procedimento oggetto di giudizio;

### *La Rilevanza della questione*

Maestrini Iolanda, Maltomini Stefano e Maltomini Graziano ricorrevano avverso avvisi di rettifica e liquidazione dell'ufficio del registro di successioni di Firenze con riferimento alla dichiarazione di successione in morte di Maltomini Augusto. I ricorsi venivano riuniti per connessione.

Si deve precisare che la successione ha per oggetto tre immobili valutati dai ricorrenti complessivamente lire 15 milioni. L'ufficio ha accertato, invece, un valore di L. 1.250.000.000.

Indipendentemente dai motivi di impugnazione preme rilevare che l'Ufficio si costituiva nel presente giudizio, contestava le affermazioni, dei ricorrenti e sottolineava che i tre immobili, unitariamente dichiarati dagli eredi ora ricorrenti, non sono classificati e destinati esclusivamente ad attività agricola ma sono utilizzati in parte anche come pizzeria-ristorante, area di servizio del ristorante, abitazione e solo parzialmente adibiti ad uso agricolo.

Dovendosi valutare il valore venale di mercato dei tre immobili — in assenza di valutazione automatica — lo stesso ufficio in una sua memoria 6 aprile 1999 osserva che:

il complesso immobiliare si compone di terreni e fabbricati in Montespertoli (Firenze) per complessivi mq. 63.540. Un fabbricato «denominato Arzillo» si sviluppa per 700 metri quadri, benchè qualificato come «rurale» in realtà è sede della pizzeria e ristorante «Il Nuovo Safari»;

altro fabbricato denominato «Lastrino», ha una volumetria di metri cubi 2.000 di cui 757 ad uso abitativo con licenza comunale;

i terreni si estendono per mq. 63.540, sono in parte utilizzati come area a servizio del ristorante ed in parte sono coltivati ad uliveto:

lo stesso redattore della memoria osserva che la valutazione globale di L. 1.250.000.000 non pare davvero eccessiva, se si tiene conto della appetibilità della zona (Toscana vicino a Firenze) e della estensione delle parti coperte e ad uso commerciale e abitativo, a parte l'ottima resa del terreno ad ulivo.

Chiesto ed ottenuto un rinvio per conciliazione alla prima udienza, in data 23 giugno 1999 perveniva una «proposta di conciliazione» prontamente accolta dalle controparti, in cui l'ufficio — a parte una riduzione per un asserito errore — dichiarava di voler operare una riduzione del 35% sul valore accertato, portandolo in concreto a complessivi lire 700 milioni.

Pare alla commissione che la limitazione dei poteri della commissione stessa alla «verifica delle condizioni di ammissibilità e della sussistenza dei presupposti», ai sensi dell'art. 48 del nuovo contenzioso tributario, costituisca violazione di principi costituzionali e che risulti dimostrato, da quanto detto sopra, la rilevanza della questione poiché, in concreto, lo Stato viene a perdere (rispetto al valore accertato) circa 50 milioni di imposta, ove l'ufficio — se non fosse stata presentata la proposta di conciliazione — avesse, per avventura, ottenuto la vittoria nel giudizio.

### *La non infondatezza della questione*

Oltre che rilevante nel caso di specie la questione è, ad avviso di questa commissione, chiaramente non infondata sotto diversi profili.

In primo luogo il punto fondamentale è che gli uffici possono, a loro insindacabile giudizio e senza neppure motivazione alcuna (in contrasto con i principi della legislazione ordinaria amministrativa che impongono la trasparenza e motivazione degli atti della p.a.) operare «sconti», senza limiti rispetto ai valori accertati e sostenuti con la costituzione in giudizio appena poche settimane prima e ciò contrasta, ad avviso della commissione, con il principio costituzionale di cui all'art. 97 per cui la gestione dei pubblici uffici deve esser improntata ad imparzialità, mentre, nella specie, mancando qualunque parametro di riferimento, i singoli funzionari sono (fin troppo) liberi di trattare in modo del tutto diverso situazioni tributarie analoghe od uguali.

In secondo luogo proprio l'assoluta discrezionalità, esente da motivazione dell'operato del funzionario viola il disposto dell'art. 53 che afferma l'obbligo dei cittadini di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva mentre, operando conciliazioni prive di controlli, si realizzano discriminazioni inevitabili, anche senza ipotizzare comportamenti illeciti.

In terzo luogo si viola il principio dell'art. 104 che afferma la «indipendenza» della Magistratura da ogni altro potere.

Nella specie un organo giurisdizionale, come è pacifico siano le commissioni tributarie, è del tutto soggetto alle decisioni dell'amministrazione se è vero, come è vero, che il controllo sulla conciliazione proposta è meramente formale e non sulla congruità degli imponibili e, dunque, delle imposte concordate.

Non potere valutare se la conciliazione sia o meno congrua, nella sostanza, delegittima completamente il ruolo del giudice, ridotto a quello di un «notaro» di un avvenuto accordo su cui non può interferire. Né si dica che, similmente a quanto avviene nel giudizio civile, la conciliazione o transazione anche stragiudiziale avvenuta tra le parti, non consente un vaglio del giudicante perché le situazioni sono del tutto diverse e non equiparabili.

Nel giudizio tributario una parte è privata, l'altra pubblica e quest'ultima porta in giudizio e rappresenta uno degli interessi vitali dello Stato, perché l'imposizione fiscale è il mezzo principale di sostentamento dello Stato medesimo.

La stessa Corte costituzionale, in numerose, costanti decisioni, con cui ha respinto varie questioni di incostituzionalità sollevate con riferimento a diverse norme fiscali, ha sempre affermato — anche laddove un paritetico rapporto privatistico avrebbe condotto ad opposte conclusioni — che le norme denunciate di incostituzionalità non lo sono perché si deve sempre considerare l'interesse primario dello Stato all'afflusso di denaro nelle sue casse.

Applicando lo stesso, ricorrente principio, deducibile da tante decisioni pare a questa commissione che non si possa equiparare la conciliazione di cui ora si tratta con quelle che si verificano nell'ambito del giudizio civile.

La delegittimazione della funzione giudicante appare ovvia e certa e se occorresse un recente paragone, in materia egualmente di interesse primario per lo Stato, quella penale, si pensi alla dichiarata incostituzionalità dell'art. 444, comma 2, del codice processuale penale, nella parte che non prevedeva, nella originaria stesura della norma, la possibilità per il giudice di valutare la congruità della pena proposta in sede di «patteggiamento» dall'imputato e accettata dal pubblico Ministero.

Il prevalente interesse pubblico, la necessità di non svilire la funzione del giudice, impedendogli di esprimere l'essenza della giurisdizione stessa condussero la Corte (sent. 2 luglio 1990, n. 313) ad un pronto rimedio all'errore del legislatore.

*P. Q. M.*

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

*Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 del d.lgs. n. 546/1992, dichiarandola rilevante e non manifestamente infondata, nella parte in cui non consente alla commissione tributaria provinciale alcun giudizio sulla congruità delle imposte da versare su cui l'ufficio e il contribuente si sono accordati, in violazione degli artt. 97, 53 e 104 Carta costituzionale;*

*Dispone la sospensione del giudizio di cui ai ricorsi riuniti in oggetto indicati;*

*Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che della presente ordinanza siano notiziate le parti;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e della Camera dei deputati.*

Firenze, addì 28 giugno 1999.

*Il presidente estensore: BELLAGAMBA*

## N. 8

*Ordinanza emessa l'8 novembre 1999 dal tribunale di Brindisi  
nel procedimento civile vertente tra Marcone Giuseppe ed altra e Banco di Napoli S.p.a.*

**Credito (Istituti di) - Interessi bancari - Clausole relative all'anatocismo contenute nei contratti stipulati anteriormente alla delibera CICR di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 342/1999 - Prevista validità ed efficacia fino alla data di entrata in vigore di tale delibera - Denunciata mancanza di una legge delega riferibile alla disciplina dei singoli contratti bancari e, in particolare, alle «modalità di calcolo degli interessi» - Esorbitanza dai limiti temporali delle deleghe ex artt. 25 della legge n. 142/1992 e 1 della legge n. 128/1998 - Violazione, in subordine, dei limiti all'emanazione di norme di interpretazione autentica - Lesione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza - Carenza di delega ad emanare norme retroattive e violazione dei limiti ad esse inerenti - Contrasto con la tutela costituzionale del risparmio.**

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 47, 76, 101, 102 e 104.

## IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione degli atti per giudizio incidentale di legittimità costituzionale e contestuale ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato nella causa civile iscritta al n. 499/99 r.g.a.c., avente per oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo tra Marcone Giuseppe e Salinaro Grazia, rappresentati e difesi dagli avv. R. D'Ippolito ed A. Putignano, opposenti e Banco di Napoli S.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. A. Caroli opposta;

*Svolgimento del processo*

Con atto notificato il 27 febbraio 1999 Marcone Giuseppe e Salinaro Grazia proponevano opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 2/1999 emesso dal Presidente del tribunale di Brindisi il 14 gennaio 1999 e notificato il 20 gennaio 1999, contenente ingiunzione di pagamento in favore del Banco di Napoli S.p.a. per L. 89.757.982, a titolo di saldo di conto corrente, oltre interessi al 16,50% con decorrenza dal 19 dicembre 1998 e L. 1.663.000 per spese di procedura; eccepivano che la banca non aveva mantenuto fede agli accordi raggiunti con il debitore principale (Marcone Giuseppe) per un piano di rientro dell'esposizione debitoria e che pertanto il decreto ingiuntivo è illegittimo e va revocato; contestavano i saldoconti prodotti dalla banca; eccepivano la nullità della clausola contrattuale che determina gli interessi con riferimento agli usi praticati sulla piazza dalle altre aziende di credito, per indeterminatezza ed indeterminabilità del tasso convenzionale; infine eccepivano la nullità della clausola che prevede la capitalizzazione trimestrale degli interessi, per violazione dell'art. 1283 c.c. ed in particolare per difetto degli «usi contrari» richiamati nello stesso art. 1283; citavano il Banco di Napoli a comparire dinanzi a questo tribunale, chiedendo la revoca del decreto ingiuntivo e la determinazione, con l'ausilio di una consulenza tecnica d'ufficio, dell'effettivo ammontare del credito, in base al calcolo degli interessi nella misura legale, anziché in quella convenzionale, e con esclusione dell'anatocismo trimestrale per tutta la durata del rapporto.

Con comparsa di risposta del 26 aprile 1999 si costituiva il Banco di Napoli; contestava che con gli opposenti fossero stato mai raggiunti accordi su un piano di rientro dell'esposizione debitoria relativa al dedotto rapporto di conto corrente; affermava la piena legittimità sia della clausola sulla determinazione degli interessi convenzionali, sia di quella sull'anatocismo trimestrale; chiedeva il rigetto dell'opposizione e la condanna delle controparti al pagamento delle spese processuali. All'udienza di trattazione di cui all'art. 184 c.p.c. le parti insistevano nelle rispettive domande ed eccezioni, senza modificarle; l'istituto di credito opposto chiedeva la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo e questo giudice riservava di decidere.

Sia ai fini della valutazione del *fumus boni iuris* per l'eventuale concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo, sia ai fini della decisione definitiva sulla eccepita nullità della clausola contrattuale relativa alla capitalizzazione degli interessi, è necessario proporre in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma terzo, d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 ottobre 1999, n. 233 ed entrato in vigore il 19 ottobre 1999).

*Rilevanza*

L'art. 25 del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342 modifica la rubrica dell'art. 120 t. u. delle leggi in materia bancaria e creditizia, sostituendola con la seguente: «Decorrenza delle valute e modalità di calcolo degli interessi» inoltre aggiunge al primo comma del suddetto art. 120 t. u. il seguente secondo comma: «Il CICR stabilisce modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria, prevedendo in ogni caso che nelle operazioni in conto corrente sia assicurata nei confronti della clientela la stessa periodicità nel conteggio degli interessi sia debitori che creditori», infine il terzo comma dell'art. 25 recita: «Le clausole relative alla produzione di interessi sugli interessi maturati, contenute nei contratti stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore della delibera di cui al comma 2, sono valide ed efficaci fino a tale data e, dopo di essa, debbono essere adeguate al disposto della menzionata delibera, che stabilirà altresì le modalità ed i tempi dell'adeguamento. In difetto di adeguamento, le clausole divengono inefficaci e l'inefficacia può essere fatta valere solo dal cliente».

Tale ultima disposizione, che afferma la validità e l'efficacia delle clausole sull'anatocismo trimestrale contenute nei contratti di conto corrente stipulati in passato, si applica alla fattispecie dedotta nel presente giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, ai fini della decisione sull'eccezione di nullità della clausola contrattuale che prevede la capitalizzazione trimestrale degli interessi.

*Non manifesta infondatezza*

1. — Contrasto con l'art. 76 della costituzione - Carenza assoluta di legge delega.

La legge 23 agosto 1988, n. 400 al capo 3° disciplina la potestà normativa del Governo; l'art. 14 si occupa dell'emanazione dei decreti legislativi ed in particolare il primo comma dispone: «I decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'art. 76 della Costituzione sono emanati dal Presidente della Repubblica con la denominazione di "decreto legislativo" e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei Ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione». Il preambolo del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 contiene l'indicazione delle seguenti fonti normative:

a) l'art. 25 della legge 18 febbraio 1992, n. 142 concernente l'attuazione della direttiva n. 89/464/CEE del Consiglio del 15 dicembre 1989;

b) l'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128 recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee;

c) il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia;

d) il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 recante il testo unico in materia di intermediazione finanziaria.

Di tali fonti di produzione soltanto le prime due (l'art. 25 della legge 18 febbraio 1992, n. 142 e l'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128) possono contenere la legge delega posta a base del d.lgs. n. 342/1999.

Le altre due (il d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, ed il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante il testo unico in materia di intermediazione finanziaria), essendo decreti legislativi, non contengono a loro volta leggi di delegazione; esse sono state richiamate nella premessa in quanto integrano il quadro normativo vigente nella materia degli enti creditizi, al quale vengono apportate modifiche ed integrazioni per mezzo del decreto legislativo in esame.

L'art. 25 della legge 18 febbraio 1992, n. 142, concernente l'attuazione della direttiva n. 89/464/CEE del Consiglio del 15 dicembre 1989, è intitolato «Accesso all'attività degli enti creditizi ed esercizio della medesima: criteri direttivi» e recita testualmente: «L'attuazione della direttiva del Consiglio 89/646/CEE deve avvenire in conformità dei seguenti principi:

a) l'attività di raccolta fra il pubblico di depositi o altri fondi rimborsabili per l'esercizio del credito è riservata agli enti creditizi; restano ferme la disciplina del codice civile sulla raccolta delle società di capitali nonché le discipline speciali sulla raccolta degli enti pubblici e di particolari categorie di imprese;

b) gli enti creditizi restano soggetti per le attività esercitate in Italia sulla vigilanza dell'Autorità dello Stato membro della comunità economica europea che ha dato l'autorizzazione, purché ivi si trovi la sede statutaria e l'amministrazione centrale dell'ente;

*c)* gli enti possono prestare in Italia i servizi di cui all'allegato alla direttiva del Consiglio 89/646/CEE direttamente o per il tramite di succursali o filiazioni alle condizioni di cui alla direttiva stessa, sempre che tali attività siano state autorizzate sulla base di requisiti oggettivi;

*d)* gli enti possono procedere alla pubblicità relativamente ai servizi offerti, alle condizioni previste per le medesime attività dalla disciplina italiana e restano ferme le disposizioni tributarie vigenti per l'accertamento delle imposte dovute dai residenti ed ogni altra disposizione sanzionatoria e penale concernente l'attività creditizia e finanziaria;

*e)* dovrà essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva del Consiglio 89/646/CEE la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia.

Il Governo, su proposta del Ministro del tesoro e sentito il parere delle competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, da esprimersi entro quarantacinque giorni, è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico delle disposizioni adottate ai sensi del comma 1, coordinato con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, apportandovi le modifiche necessarie a tal fine. Restano comunque ferme le disposizioni contenute nella legge 10 ottobre 1990, n. 287 (23), e nella legge 2 gennaio 1991, n. 1 (24).

In quanto compatibili, si applicano le altre disposizioni contenute nel titolo V della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (23), ivi comprese quelle relative alla sussistenza del controllo, agli obblighi relativi alle autorizzazioni e comunicazioni, alla sospensione del voto, all'obbligo di alienazione, alle sanzioni penali e ai conflitti di interesse.

È evidente che nessuna delle disposizioni del citato art. 25 contiene deleghe o criteri direttivi che possano riferirsi, sia pure in forma indiretta, alla materia dei singoli contratti o servizi bancari, ovvero alle «modalità di calcolo degli interessi». Infatti i criteri di delega dettati alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* del primo comma riguardano tutt'altre materie: la lettera *a)* afferma che l'attività di raccolta di depositi o fondi resta riservata agli enti creditizi; la lettera *b)* concerne l'attività di vigilanza sull'attività esercitata in Italia da banche estere; la lettera *c)* ammette la prestazione di servizi in Italia da parte di succursali di banche estere; la lettera *d)* attiene alla disciplina della pubblicità dei propri servizi da parte degli enti creditizi autorizzati.

Occorre infine rilevare che la lettera *e)* del citato primo comma contiene una delega che potremmo definire «di chiusura», in quanto rimette al Governo l'adozione di «ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva del Consiglio 89/646/CEE la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia».

Alla luce di tale ultima disposizione, è necessario procedere all'esame dettagliato della direttiva comunitaria n. 646/1989, al fine di verificare se la stessa contenga disposizioni o principi aventi ad oggetto la disciplina dei singoli contratti bancari e, più in particolare, la «modalità di calcolo degli interessi».

Solo in tale ipotesi infatti l'art. 25 legge n. 142/1992 (in forza della lettera *e)* del primo comma) conferirebbe al Governo la delega a legiferare in detta materia. La Direttiva comunitaria in questione (la 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio e recante modifiche alla direttiva 77/780/CEE) contiene un'ampia premessa enunciativa delle finalità di carattere generale ed in particolare afferma la necessità di realizzare il mercato interno, come deciso con l'atto unico europeo e come programmato nel libro bianco della commissione, sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi nel settore degli enti creditizi; ciò attraverso una progressiva armonizzazione fra i singoli ordinamenti (essenziale per il reciproco riconoscimento delle autorizzazioni) ed attraverso la creazione di un sistema di vigilanza prudenziale che consenta il rilascio di un'unica autorizzazione valida per tutta la comunità e l'attuazione della vigilanza da parte del solo Stato membro d'origine.

Come si vede, già la premessa della direttiva non contiene alcun principio che possa in qualche modo, sia pure indirettamente, ricondursi alla disciplina dei singoli contratti bancari e, più in particolare, alla «modalità di calcolo degli interessi».

Tale rilievo trova riscontro nel contenuto dei singoli articoli della direttiva:

art. 1 (definizione di «ente creditizio»);

art. 2 (applicabilità della direttiva a tutti gli enti creditizi);

art. 3 (divieto per soggetti diversi dalle imprese creditizie di svolgere attività di raccolta di depositi o di altri fondi);

art. 4 (capitale minimo di 5 milioni di ECU per essere autorizzati a svolgere attività di impresa creditizia);

art. 5 (trasparenza e obbligo di comunicazioni sull'identità di persone fisiche o giuridiche che detengono partecipazioni qualificate nell'ente creditizio);

- art. 6 (eliminazione dell'autorizzazione di cui all'art. 4 della direttiva 77/780 CEE per le succursali di enti creditizi già autorizzati in altri Stati);
- art. 7 (consultazioni preventive ai fini del rilascio di autorizzazioni fra le autorità degli Stati membri in caso di filiazioni di enti creditizi o di controlli fra enti);
- art. 8 (casi in cui le autorità competenti degli Stati devono informare la commissione);
- art. 9 (informazioni alla commissione in caso di difficoltà di carattere generale incontrate da propri enti creditizi nello stabilimento o nell'esercizio dell'attività in un paese terzo);
- art. 10 (conservazione dell'integrità del capitale iniziale dell'ente creditizio);
- art. 11 (obbligo di informazione all'autorità circa la detenzione da parte di persone fisiche o giuridiche di quote qualificate di partecipazione nel capitale dell'ente creditizio);
- art. 12 (divieto per gli enti creditizi di detenere partecipazioni in altre imprese non creditizie nella misura superiore al 15% dei propri fondi);
- art. 13 (vigilanza prudenziale esercitata sull'ente creditizio dall'autorità dello Stato d'origine);
- art. 14 (integrazione dell'art. 7 della direttiva 77/780 ed altre disposizioni in tema di vigilanza su liquidità, solvibilità, depositi e contabilità degli enti creditizi);
- art. 15 (vigilanza di cui all'art. 14 anche sulle succursali);
- art. 16 (rispetto del segreto d'ufficio);
- art. 17 (previsione di sanzioni per gli enti creditizi che non ottemperano agli obblighi in materia di controllo o di regolamentazione dell'attività).

Ed infine gli artt. 18, 19, 20 (disposizioni relative alla libertà di stabilimento degli enti creditizi e delle succursali). In conclusione l'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 non contiene alcuna delega per l'emanazione di decreti legislativi sulla disciplina dei singoli contratti bancari e, più in particolare, sulla «modalità di calcolo degli interessi».

Occorre adesso passare all'esame della seconda legge delega indicata nella premessa del decreto legislativo in esame, cioè l'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128 recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee.

Il predetto art. 1 è intitolato «Delega al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie» e recita testualmente:

1) il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese nell'elenco di cui all'allegato *A*; la scadenza è prorogata di sei mesi se, per effetto di direttive notificate nel corso dell'anno di delega, la disciplina risultante da direttive comprese nell'elenco è modificata senza che siano introdotte nuove norme di principio;

2) i decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dell'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (2), su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie e dei Ministri con competenza istituzionale nella materia, di concerto con i Ministri degli affari esteri, di grazia e giustizia, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva, se non proponenti;

3) gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione delle direttive comprese nell'elenco di cui all'allegato *B*, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi, entro il termine di cui al comma 1, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, il parere delle commissioni competenti per materia; decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di detto parere. Qualora il termine previsto per il parere delle commissioni scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini previsti al comma 1 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni;

4) entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi da essa fissati, il Governo può emanare, con la procedura indicata nei commi 2 e 3, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1 del presente articolo e ai sensi dell'art. 17;

5) il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di cui al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 1º settembre 1993, n. 385 (3), e successive modificazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati nell'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 (4);

6) il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di cui al comma 1, disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 (5), di recepimento della direttiva 92/57/CEE del Consiglio, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza delle procedure indicate dalla legge 22 febbraio 1994, n. 146 (6), e dalla legge 6 febbraio 1996, n. 52 (7). Nell'esercizio della delega il Governo dispone l'applicazione delle norme di cui all'art. 10 del citato d.lgs. n. 494 del 1996 (5) a laureati con adeguata competenza tecnica o documentabile esperienza curriculare e professionale nel settore della sicurezza;

7) il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di cui al comma 1 e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, le disposizioni integrative e correttive necessarie ad adeguare la disciplina recata dal d.lgs. 26 novembre 1992, n. 470, alle direttive del Consiglio 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 6, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, della legge 19 febbraio 1992, n. 142 (4).

8) il Governo è delegato ad emanare, secondo i criteri e i principi direttivi di cui all'art. 2, entro il termine di cui al comma 1 e con le modalità di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, le disposizioni integrative e correttive necessarie ad adeguare la disciplina recata dal d.lgs. 10 settembre 1991, n. 303, alla direttiva 86/653/CEE del Consiglio, relativa al coordinamento dei diritti degli Stati membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti;

9) entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità di cui ai commi 2 e 3, informandosi ai criteri e ai principi generali di cui all'art. 2, è data attuazione:

*a)* alla direttiva 93/118/CE del Consiglio, che modifica la direttiva 85/73/CEE del Consiglio, relativa al finanziamento delle ispezioni e dei controlli sanitari delle carni fresche e delle carni di volatili da cortile, informandosi anche ai criteri specifici previsti all'art. 35 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (7/a), e tenendo conto delle direttive del Consiglio 94/64/CE, 95/24/CE, 96/17/CE e 96/43/CE, di modifica della citata direttiva 85/73/CEE;

*b)* alla direttiva 93/119/CE del Consiglio, relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento, informandosi anche ai criteri specifici previsti all'art. 37 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (7/a);

*c)* alla direttiva 95/29/CE del Consiglio sulla protezione degli animali durante il trasporto e alla direttiva 97/2/CE del Consiglio sulle norme minime per la protezione dei vitelli, tenendo conto della decisione della commissione 97/182/CE.».

Il primo comma dell'art. 1, che delega il Governo ad emanare i decreti legislativi recanti le norme di attuazione alle direttive comprese nell'apposito elenco di cui all'allegato *A* è strettamente correlato con il quinto comma (quello richiamato nella premessa del d.lgs. n. 342/1999), in quanto quest'ultimo (con più specifico riferimento alla materia degli enti creditizi) delega il Governo ad emanare, con decreto legislativo, le norme che (proprio al fine di dare attuazione alle direttive comunitarie di cui all'allegato *A* richiamato nel primo comma) dovranno integrare e modificare il d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385.

Infine, il quinto comma dispone che tali disposizioni il Governo dovrà emanare nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nell'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142.

Dunque i punti di riferimento che consentono di individuare l'oggetto ed i limiti della delega legislativa in esame sono:

*a)* il contenuto delle direttive comunitarie di cui all'allegato *A* richiamato nel primo comma dell'art. 1, legge n. 128/1998;

*b)* i principi e criteri direttivi dettati dall'art. 25 legge n. 142/1992.

In base a tali fonti, si deve accertare se il Governo sia stato delegato ad emanare disposizioni sulla disciplina dei singoli contratti bancari e sulle «modalità di calcolo degli interessi».

Come già innanzi dimostrato, i principi e criteri direttivi dettati dall'art. 25 legge n. 142/1992 riguardano materie del tutto diverse da quella relativa ai singoli contratti o servizi bancari ed alle «modalità di calcolo degli interessi».

Inoltre, di tutte le direttive comunitarie elencate nel predetto allegato *A* l'unica relativa agli enti creditizi è la direttiva 95/26 CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, datata 29 giugno 1995, che modifica le direttive 77/789 CEE ed 89/646 CEE (quest'ultima già innanzi esaminata articolo per articolo).

Anche in questo caso pertanto è necessario procedere all'esame dettagliato delle due direttive comunitarie nn. 95/26 CE e 77/789 CEE, al fine di verificare se le stessa contengano disposizioni o principi aventi ad oggetto la disciplina dei singoli contratti bancari e, più in particolare, la «modalità di calcolo degli interessi».

Solo in tale ipotesi infatti l'art. 1, legge 24 aprile 1998, n. 128 conferirebbe al Governo la delega a legiferare in detta materia. È opportuno iniziare dall'esame della direttiva n. 77/780 CEE, costituendo questa il testo base in cui si inserisce l'altra direttiva la n. 95/26/CE, introducendo parziali modifiche.

La direttiva 77/780 CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1977, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio, analogamente alla già esaminata direttiva 89/646 CEE, contiene un'ampia premessa enunciativa delle finalità di carattere generale; in particolare è affermata la necessità di eliminare le discriminazioni fra gli Stati membri, in materia di stabilimento e di prestazione di servizi, fondate sulle nazionalità o sul fatto che l'impresa non è stabilita nello Stato membro in cui la prestazione è eseguita; si auspica di raggiungere tale obiettivo attraverso una progressiva armonizzazione fra i singoli ordinamenti, che contempa sia sistemi di controllo sugli enti creditizi integrati fra i singoli Stati membri, sia condizioni uniformi di autorizzazioni per categorie simili di enti creditizi, sia semplificazione nelle autorizzazioni stesse ed esenzione dalle procedure nazionali di autorizzazione per la creazione di succursali negli altri Stati membri.

Come si vede, anche in questo caso, la premessa della direttiva non contiene alcun principio che possa in qualche modo, sia pure indirettamente, ricondursi alla disciplina dei singoli contratti bancari e, più in particolare, alla «modalità di calcolo degli interessi».

Ed anche in tale caso ciò trova pieno riscontro nel contenuto dei singoli articoli della direttiva:

- art. 1 (definizione di «ente creditizio»);
- art. 2 (applicabilità della direttiva a tutti gli enti creditizi);
- art. 3 (necessità di un'autorizzazione preventiva per l'esercizio dell'attività creditizia);
- art. 4 (possibilità di subordinare a particolari autorizzazioni l'apertura di succursali);
- art. 5 (identità della denominazione dell'ente creditizio nel territorio dello Stato membro in cui ha sede e fuori di questo);
- art. 6 (controlli sulla liquidità e solvibilità degli enti);
- art. 7 (collaborazione fra gli Stati membri per i controlli sulle succursali degli enti);
- art. 8 (casi in cui le autorità competenti degli Stati revocano le autorizzazioni agli enti);
- art. 9 (divieto di discriminazioni in favore di succursali di enti estranei alla comunità);
- art. 10 (enti già autorizzati prima dell'attuazione della direttiva);
- art. 11 (istituzione di un Comitato consultivo delle autorità competenti degli Stati membri);
- art. 12 (segreto d'ufficio);
- art. 13 (ricorsi giurisdizionali);
- art. 14 (disposizione transitoria).

Infine la direttiva 95/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, contenente modifiche alle direttive 77/780 CEE e 89/646 CEE in materia di enti creditizi, nella premessa, rileva l'opportunità di modificare in alcuni punti le precedenti direttive 77/780 CEE e 89/646 CEE in materia di enti creditizi; inoltre enuncia i seguenti obiettivi: rafforzare la vigilanza prudenziale, con particolare considerazione dell'opportunità di non accordare autorizzazioni ad imprese finanziarie caratterizzate da stretti legami con persone fisiche o giuridiche tali da ostacolare l'effettivo esercizio della vigilanza; meglio controllare fenomeni di elusione dei controlli da parte di imprese che a tale fine scelgono il sistema giuridico di uno stato membro diverso da quello in cui di fatto svolgono le loro attività; facilitare gli scambi di informazioni fra le autorità di controllo degli Stati; intensificare la tutela del segreto professionale.

Come le enunciazioni riportate nella premessa, così anche le singole disposizioni della direttiva in questione non contengono alcuna norma o principio riconducibile alla disciplina dei singoli contratti bancari o alla «modalità di calcolo degli interessi»:

- art. 1 (sostituzione del termine «impresa creditizia» con quello «ente creditizio» a modifica della direttiva 77/780);
- art. 2 (definizione degli «stretti legami» fra ente creditizio ed altra persona fisica o giuridica);
- art. 3 (parziale modifica di altra direttiva comunitaria relativa alle imprese di assicurazione);
- art. 4 (scambi di informazioni fra autorità di controllo);

art. 5 (obblighi di segnalazioni alle autorità di controllo);

art. 6 (obbligo per gli Stati membri di conformare gli ordinamenti interni alla direttiva).

Non può infine omettersi di rilevare che, quand'anche (per mera ipotesi) l'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 o l'art. 1 della legge 24 aprile 1998, n. 128 avessero contenuto la delega legittimante l'emanazione della disposizione sulla modalità di calcolo degli interessi di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 342/1999, in ogni caso il Governo avrebbe esercitato tale delega ben oltre i limiti di tempo imposti dal secondo comma dell'art. 25 legge n. 142/1992 («entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge») e dal primo comma (richiamato dal quinto comma) dell'art. 1 legge n. 128/1998 («entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge ... la scadenza è prorogata di sei mesi se, per effetto di direttive notificate nel corso dell'anno di delega, la disciplina risultante da direttive comprese nell'elenco è modificata senza che siano introdotte nuove norme di principio»).

A tale ultimo riguardo è opportuno precisare che la legge n. 128/1998 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 7 maggio 1998, n. 104 S.O. ed è entrata in vigore il 22 maggio 1998; da ciò consegue che il termine ultimo di un anno per l'emanazione di decreti legislativi è scaduto il 22 maggio 1999; sicché il d.lgs. n. 342 del 4 agosto 1999, essendo tardivo, è invalido ed inefficace; né d'altra parte risulta che, nel corso dell'anno di delega, sia pervenuta la notifica di direttive comunitarie modificative di quelle incluse nell'apposito elenco e pertanto non si è verificata la proroga di sei mesi della scadenza.

La carenza assoluta di legge di delegazione rende geneticamente incostituzionale la norma in esame. Tuttavia, subordinatamente, non sembra superfluo evidenziare altri profili di illegittimità costituzionale che attengono al contenuto della norma stessa.

2. — L'art. 25, comma 3, d.lgs. n. 342/1999, come norma interpretativa - Contrasto con gli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 Cost.

A) Violazione dei limiti costituzionali al potere del legislatore di emanare disposizioni interpretative.

La disposizione contenuta nel comma terzo del citato art. 25 («Le clausole relative alla produzione di interessi sugli interessi, contenute nei contratti stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore della delibera di cui al comma due sono valide ed efficaci fino a tale data, dopo di essa devono essere adeguate al disposto della menzionata delibera...») o integra una norma interpretativa dell'art. 1283 c.c. sull'anatocismo, ovvero introduce, con efficacia retroattiva, una modifica dello stesso art. 1283 c.c. in tema di anatocismo limitatamente ai contratti bancari.

Una prima considerazione di ordine logico e sistematico dovrebbe indurre immediatamente ad escludere che la disposizione in esame abbia il carattere proprio della norma interpretativa in senso stretto. Infatti, se il legislatore delegato avesse inteso dare un'interpretazione autentica dell'art. 1283 c.c., avrebbe dovuto occuparsi complessivamente della disciplina dell'anatocismo, quale fonte di obbligazione riferibile a qualsiasi tipo di negozio giuridico.

Ciò in quanto nella sistematica del codice l'istituto dell'anatocismo è collocato fra le obbligazioni in generale (più specificamente le obbligazioni pecuniarie) e di conseguenza riguarda tutti i contratti dai quali derivino obbligazioni pecuniarie. La norma in esame invece fa esclusivo riferimento al ristretto ambito dei contratti bancari, come è facilmente desumibile dal secondo comma dello stesso art. 25, che tratta solo degli «interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria».

L'interpretazione autentica non può restringere l'ambito di efficacia della disposizione oggetto di interpretazione; né può introdurre discipline differenziate per fattispecie particolari (l'anatocismo nei soli contratti bancari ai sensi dell'art. 25 in esame) che rientrano nell'ambito della disciplina previgente insieme ad altre fattispecie in un contesto sistematico più generale (l'anatocismo in tutte le obbligazioni pecuniarie e dunque in tutti i contratti ai sensi dell'art. 1283 c.c.). In base a tali considerazioni sembra che l'art. 25 d.lgs. n. 342/1999 vada ben oltre i limiti entro i quali deve mantenersi la norma interpretativa.

Tale convincimento è rafforzato anche per altre ragioni, alla luce di taluni principi più volte enunciati dalla Corte costituzionale in tema di norme interpretative. Come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 311/1995 e con le numerose altre in questa richiamate «la legge di interpretazione autentica deve rispondere alla funzione che le è propria: quella di chiarire in senso di norme precipienti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale, sia al fine di eliminare eventuali incertezze interpretative (sentenze nn. 163 del 1991 e 413 del 1988), sia per rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti con la linea di politica del diritto perseguita dal legislatore (sentenze nn. 397 e 6 del 1994; 424 e 402 del 1993; 455 e 454 del 1992 ed altre)».

Dunque una norma è interpretativa quando:

- a) chiarisce il senso di norme preesistenti;
- b) ovvero impone una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale;
- c) ovvero elimina eventuali incertezze interpretative o rimedia ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti.

Tali tre possibili ipotesi confluiscono in un ulteriore limite affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 397/1994, 6/1994, 283/1993, 39/1993 155/1990, 123/1988: «Il carattere interpretativo deve desumersi ... dalla struttura della fattispecie normativa, in relazione cioè ad un rapporto fra norme tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venire meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro, dando luogo ad un precetto normativo unitario».

Avendo riguardo a tali principi, se si pongono in relazione il terzo comma dell'art. 25 d.lgs. n. 342/1999 e l'art. 1283 c.c., non è possibile evincere alcun collegamento fra le due norme tale da consentire di stabilire:

- a) quale sia il contenuto oscuro dell'art. 1283 c.c. il cui senso trovi definitivo chiarimento nel terzo comma del predetto art 25;
- b) quali siano le possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale dell'art. 1283 c.c. e quale di tali varianti sia stata scelta ed imposta dalla norma interpretativa;
- c) infine quali siano le incertezze interpretative risolte.

Ed infatti la disposizione in esame si limita ad un'apodittica affermazione di validità ed efficacia delle clausole sull'anatocismo contenute nei contratti bancari stipulati prima dell'entrata in vigore della futura delibera, con cui il CICR fisserà le modalità ed i criteri per la produzione degli interessi sugli interessi. Essa dunque non contiene alcuna norma che possa saldarsi sul piano interpretativo con l'art. 1283 c.c. per dare luogo ad un precetto normativo unitario, nel senso già chiarito dalla Corte costituzionale; invece esprime un giudizio che sembra diretto a dirimere (sia pure senza motivazione) contenziosi già pendenti o eventuali piuttosto che a fornire strumenti ermeneutici utili all'interpretazione di leggi preesistenti.

*B) Violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza (art. 3 Cost.).*

La natura solo apparentemente interpretativa di una legge spesso nasconde la violazione di norme costituzionali; a tale riguardo la Corte costituzionale con sentenza n. 311/1995 ha affermato che «La sovrana volontà del legislatore nell'emanare dette leggi (di interpretazione autentica) incontra una serie di limiti, che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, oltre che di norme costituzionali, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento (sentenze nn. 397 e 6 del 1994; 424 e 283 del 1993; 440 del 1992 e 429 del 1993); la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto (sentenze nn. 397 e 6 del 1994; 429 del 1993; 822 del 1988), e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario».

Il principio di ragionevolezza, contenuto nell'art. 3 della Costituzione, quale principio di uguaglianza che si traduce in un «generale canone di coerenza dell'ordinamento» (Corte costituzionale n. 204/1982) è violato, secondo il costante insegnamento della Corte costituzionale, tutte le volte che una «norma generale» ritenuta valida sia ingiustificatamente derogata da una «disciplina particolare» (Corte costituzionale n. 46/1983).

Nel caso in esame la «norma generale» è dettata dal combinato disposto degli artt. 1283 c.c. e 25 commi primo e secondo del d.lgs. n. 342/1999.

Dall'interpretazione sistematica di dette norme si evince che in nessun caso è legittima la capitalizzazione trimestrale degli interessi a favore delle banche fino ad oggi praticata. Ed infatti in base all'art. 1283 c.c. l'anatocismo, fatti salvi gli usi contrari, è ammesso solo a determinate condizioni, cioè a decorrere dalla domanda giudiziale o per effetto di convenzione posteriore alla scadenza e comunque per interessi dovuti da almeno sei mesi; sicchè, in mancanza di usi contrari, l'anatocismo si riduce a ben poca cosa, in quanto inizia a decorrere solo dal momento in cui il creditore intraprende l'azione giudiziaria contro il debitore, oppure per volontà del debitore manifestata in seguito alla scadenza degli interessi base.

È evidente che la *ratio* risiede nell'interesse collettivo alla tutela del debitore da facili esposizioni alla levitazione dei tassi (spesso fino ai limiti dell'usura) in conseguenza della sua posizione di contraente debole.

Per altro verso, in base all'art. 25 comma 2 d.lgs. n.342/1999, l'anatocismo nei contratti bancari che saranno stipulati in futuro, potrà aversi solo in base al ripristino di una situazione contrattuale di equilibrio fra clienti e banche, ossia a condizione che le medesime modalità di calcolo degli interessi composti siano fissate sia per gli interessi creditori che per quelli debitori delle banche.

Da tale quadro normativo di riferimento si evince che il legislatore per il passato (in forza del precetto contenuto nell'art. 1283 c.c.) e per il futuro (in forza della novella di cui all'art. 25 secondo comma) ha inteso sempre tutelare il contraente più debole (il debitore in generale con l'art. 1283; ed il cliente delle banche con l'art. 25 secondo comma), ponendolo al riparo dalle facili pressioni alle quali può essere assoggettato in forza della necessità che talora lo costringe a fare ricorso al credito in misura crescente e progressiva.

Dunque la medesima *ratio* ispiratrice congiunge le due disposizioni, facendone una «norma generale» posta a tutela del contraente più debole e comunque del risparmiatore (ai sensi dell'art. 47 Cost.).

In stridente ed illogico contrasto con detta «norma generale» si pone il terzo comma del predetto art. 25, in quanto integra una «norma speciale» che ingiustificatamente deroga alla *ratio* ed alla disciplina della «norma generale» disponendo che per il passato, ossia per i contratti stipulati sotto la vigenza dell'art. 1382 c.c., le clausole relative all'anatocismo restano «valide ed efficaci».

Ciò non ha alcun logico fondamento, è in contrasto con il generale canone di coerenza interna all'ordinamento e crea una manifesta ed ingiusta discriminazione nei danni di coloro i quali sotto la vigenza dell'art. 1382 c.c. avevano pattuito con le banche interessi anatocistici ed oggi si vedono improvvisamente privati della tutela di una norma che era vigente per tutta la durata del rapporto fin dal momento della pattuizione dell'anatocismo e che li poneva al riparo dall'illegittimità di tale clausola per i casi in cui la stessa fosse stata applicata al di fuori dei limiti e delle condizioni previste nello stesso art. 1382 c.c.

Inoltre la manifesta ingiustizia e disparità di trattamento si configura anche in danno degli altri operatori economici i quali, a differenza delle banche, alle quali soltanto si riferisce la novella dell'art. 25, non beneficiano dell'affermazione di validità ed efficacia dei contratti (ad esempio di conto corrente ordinario) eventualmente stipulati con previsione di interessi anatocistici.

C) Violazione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (artt. 24, 101, 102 e 104 Cost.).

L'apparente natura interpretativa della disposizione in esame maschera un'altra violazione costituzionale, questa assai più grave, in quanto mina il fondamento dello stato di diritto. Si tratta della violazione di funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. A tale riguardo la Corte costituzionale, con riferimento alle leggi interpretative, ha affermato che «il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali:

a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato;

b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (Corte costituzionale nn. 397/1994, 6/1994, 429/1993, 424/1993, 283/1993, 39/1993, 440/1992, 429/1991 ed altre).

Si tratta allora di stabilire se la statuizione contenuta nel terzo comma dell'art. 25 (Le clausole relative alla produzione di interessi sugli interessi, contenute nei contratti stipulati anteriormente a ... sono valide ed efficaci) integri un precetto normativo, come tale caratterizzato da generalità ed astrattezza, ovvero sia diretto ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*.

È principio generale che la norma, per potere essere astratta, ossia riferibile a situazioni tipo individuate ipoteticamente (c.d. fattispecie astratta), deve contenere un precetto, cioè una regola di comportamento, riferibile ad una molteplicità indeterminata di situazioni concrete, nelle quali la violazione del precetto dà luogo agli eventuali effetti sanzionatori.

È allora da chiedersi se sia astratta la norma che si limita solo ad escludere una data conseguenza sanzionatoria (invalidità o inefficacia) con riferimento a situazioni particolari (i contratti bancari). La disposizione in esame ha per oggetto i contratti bancari; è principio generale dell'ordinamento che l'invalidità o l'inefficacia del negozio giuridico scaturisce dalla violazione di specifici precetti, in forza dei quali l'ordinamento, pur riconoscendo l'autonomia privata come principio generale, impone dei limiti entro cui le manifestazioni di volontà

negoziale hanno valore ed effetti giuridicamente rilevanti. L'invalidità o l'inefficacia del contratto pertanto è conseguenza sanzionatoria della violazione di tali limiti dettati da norme generali ed astratte (norme sulla nullità, annullabilità, rescindibilità, risolvibilità dei contratti).

Al di fuori di tali ipotesi astratte, tutti i contratti sono validi ed efficaci in forza dell'art. 1322 c.c. («Le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge»).

Da ciò consegue che la disposizione che apoditticamente afferma «sono validi ed efficaci le clausole relative alla produzione di interessi sugli interessi, contenute nei contratti stipulati anteriormente a ...» non introduce nell'ordinamento alcuna modifica dei limiti all'autonomia privata che possa astrattamente riferirsi ad una molteplicità indeterminata di situazioni concrete, ma afferma soltanto l'esclusione dell'invalidità e dell'inefficacia quali conseguenze sanzionatorie previste, queste sì in via generale ed astratta, dall'art. 1382 c.c.

In conclusione, l'art. 25 comma 3 d.lgs. n. 342/1999, non contenendo alcun precetto dotato di generalità ed astrattezza ed affermando la validità e l'efficacia delle clausole sulla capitalizzazione trimestrale contenute in tutti i contratti stipulati in passato dalle banche, svolge una funzione prettamente giurisdizionale, in quanto si sostituisce all'autorità giudiziaria nel dirimere il contenzioso in atto fra banche e clienti che verte proprio sulla validità delle clausole contrattuali relative all'anatocismo.

In tal modo è stato privato il cittadino della possibilità di tutelare i propri diritti ed interessi legittimi dinanzi all'autorità giurisdizionale (art. 24 Cost.); è stata violata la riserva della funzione giurisdizionale in favore dei magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sul regolamento giudiziario (art. 102 Cost.); è stata violata l'indipendenza e l'autonomia della magistratura (art. 104 Cost.) sia in conseguenza del contrasto con la riserva di cui innanzi, sia per avere un altro potere dello Stato imposto ai giudici la soluzione di singoli casi giudiziari.

3. — L'art. 25, comma 3, d.lgs. n. 342/1999 come disposizione innovativa avente efficacia retroattiva - Contrasto con gli artt. 76, 3, 24, 101, 102 e 104 Cost.

*A)* carenza di delega a conferire efficacia retroattiva alla norma delegata (art. 76 Cost.).

Se si esclude che la disposizione in esame possa avere natura interpretativa e si ritiene che la stessa integri una norma innovativa avente efficacia retroattiva, si deve rilevare il contrasto con l'art. 76 della Costituzione per difetto di espressa delega a conferire efficacia retroattiva alla disposizione delegata.

A tale riguardo la Corte costituzionale, con sentenza n. 29/1964 ha affermato che «Anche nel fissare la data di decorrenza della disciplina delegata il Governo deve osservare i principi ed i criteri direttivi della legge delegante in conformità all'art. 76 Cost. Di conseguenza, in relazione alle singole leggi di delegazione, deve accertarsi se il legislatore delegato abbia il potere di conferire alle norme un'efficacia retroattiva». Si è già dimostrato che nella fattispecie non esisteva alcuna legge delega che legittimasse il Governo ad emettere le disposizioni di cui all'art. 25 in esame. Pertanto, a maggior ragione, deve ritenersi che non ricorre la particolare delega del potere di conferire alle norme efficacia retroattiva.

*B)* violazione del principio di ragionevolezza, quale limite per l'emanazione di leggi aventi efficacia retroattiva (art. 3 Cost.).

La Corte costituzionale con la sentenza n. 402/1993 ha affermato che «La legge retroattiva è soggetta al controllo di conformità al principio di ragionevolezza secondo criteri analoghi, sia che si tratti di una norma innovativa con clausola di retroattività, sia che si tratti di una norma interpretativa, per sua natura retroattiva».

Alla luce di tale principio, deve ritenersi che valgono in questa sede (ossia con riferimento all'interpretazione dell'art. 25, comma 3 d.lgs. n. 342/1999 come norma innovativa con clausola di retroattività) le medesime ragioni di contrasto con i principi di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione già in precedenza illustrati, al punto *B)* del paragrafo 2) di questa ordinanza con riferimento alla qualificazione dell'art. 25 terzo comma come norma interpretativa; le già espresse ragioni di incostituzionalità per contrasto con l'art. 3 della Costituzione devono intendersi integralmente richiamate in questa sede e pertanto si fa espresso rinvio a quanto già esposto al punto *B)* del paragrafo 2).

*C)* violazione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (artt. 24, 101, 102 e 104 Cost.).

Analogamente, con riferimento alla riserva costituzionale delle funzioni giurisdizionali al potere giudiziario, valgono anche per le norme innovative aventi efficacia retroattiva i medesimi limiti innanzi enunciati con

riferimento alle norme interpretative. In tal senso si è pronunciata la Corte costituzionale sempre con la sentenza n. 402/1993, affermando che la legge innovativa avente efficacia retroattiva, non deve comunque «influire su concrete fattispecie *sub iudice*».

Alla luce di tale principio, deve ritenersi ancora una volta che valgono in questa sede (ossia con riferimento all'interpretazione dell'art. 25, comma 3, d.lgs. n. 342/1999 come norma innovativa con clausola di retroattività) le medesime ragioni di contrasto con la riserva costituzionale del potere giurisdizionale contenuta negli artt. 24, 101, 102, 104 della Costituzione già in precedenza illustrati, al punto C) del paragrafo 2) di questa ordinanza con riferimento alla qualificazione dell'art. 25 comma 3 come norma interpretativa; le ragioni di incostituzionalità per contrasto con gli artt. 24, 101, 102, 104 della Costituzione devono intendersi integralmente richiamate in questa sede e pertanto si fa espresso rinvio a quanto già esposto al punto C) del paragrafo 2).

#### 4. — Contrasto con gli artt. 3 e 47 Cost.

L'anatocismo trimestrale, generalmente applicato per anni dagli istituti di credito ai loro clienti, contrasta con il principio costituzionale della tutela del risparmio in tutte le sue forme. Le banche hanno la funzione istituzionale, propria dell'economia di mercato, d'intermediazione nell'uso del risparmio e quindi le norme che disciplinano l'esercizio del credito dovrebbero realizzare il principio contenuto nell'art. 47, secondo comma, della Costituzione, nel senso di favorire l'accesso al risparmio verso investimenti produttivi.

L'applicazione generalizzata dell'anatocismo trimestrale invece, sino ad ora, ha gravato enormemente sull'esercizio del credito, innescando meccanismi di progressivo aumento dei montanti, così da determinare, in concreto, l'aumento dei tassi effettivi globali riferiti ad anno ed, ancora di più, ad interi periodi di credito. Il meccanismo anatocistico trimestrale, di per sé, determina enorme aumento effettivo del costo del danaro, al di fuori da ogni controllo istituzionale da parte degli organi a ciò preposti dall'Ordinamento dello Stato.

L'aumento del costo del danaro riduce la competitività degli operatori economici (soprattutto agricoltori, artigiani, nonché piccole e medie imprese commerciali ed industriali), che, non essendo in grado di autofinanziarsi, normalmente fanno ricorso al credito, perché determina l'aumento dei loro costi di produzione e li costringe, prima o poi, ad uscire dal mercato per insolvenza o al fine di evitare irreparabili conseguenze.

L'elevato costo del denaro, quindi, si traduce in un generale aumento dei costi delle imprese, incide progressivamente sul livello dei prezzi di mercato e sulla competitività dei prodotti soprattutto dei piccoli e medi operatori rispetto a quelli delle grandi imprese nazionali e dei produttori esteri.

Determina cioè gravissimo danno per l'economia nazionale. Il nuovo indirizzo della Corte di cassazione era da tempo auspicato.

Per effetto della diffusione dei meccanismi dannosi conseguenti all'anatocismo trimestrale, gli istituti bancari sono venuti meno al loro compito istituzionale di intermediari nell'uso del risparmio, che, naturalmente, ha una funzione produttiva.

La norma in esame, violando i suddetti principi costituzionali, è rivolta a convalidare gli effetti dannosi di una pratica oligopolistica e di cartello imposta generalmente agli operatori economici, ma non da loro accettata, in violazione della norma generale contenuta nell'art. 1283 c.c., ispirata, certo, ai principi di ordine pubblico e di tutela del contraente più debole, del risparmio e dell'economia nazionale.

Il nuovo indirizzo giurisprudenziale, se consolidato, determinerà la progressiva riduzione del costo del danaro, dei costi delle imprese e dei prezzi, con evidenti benefici per i consumatori, per la stabilità degli equilibri del mercato, per la competitività delle imprese e per il miglioramento dell'economia nazionale.

Una norma finalizzata a convalidare una pratica dannosa per l'economia, imposta in violazione di una norma civilistica generale, è certamente in contrasto con i principi di ragionevolezza e coerenza interna dell'ordinamento contenuti nell'art. 3 Cost., nonché con i principi di tutela del risparmio di cui all'art. 47 Cost.

Si ritiene (Merusi; «Comm. Banca») che l'art. 47 della Costituzione si pone l'obiettivo di tutelare e difendere il valore della moneta nel rapporto dinamico risparmio-credito. Risparmio e credito costituiscono i due termini in cui si esprime la liquidità monetaria (Cpraglione; «Intervento pubblico ed ordinamento del credito»), che a sua volta è uno dei fattori dell'equilibrio economico «esspressamente costituzionalizzato».

L'articolo suddetto tutela sia il risparmio «che correlato al credito entra a far parte della liquidità monetaria» (Merusi, op. cit.) sia «il risparmio in tutte le sue fonti», cioè ogni forma di *surplus* monetario di carattere volontario in qualunque modo indirizzato (Cerri e Baldassarre; Giur. Cost.).

Se è vero che il risparmio è una risorsa pubblica, non può essere legittimamente favorita una pratica *contra legem* che ne ha deformato la naturale funzione con grave danno per chi ha fatto ricorso al credito bancario, per la stabilità dei prezzi e per l'intero sistema economico.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 25, comma 3, d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 ottobre 1999, n. 233 ed entrato in vigore il 19 ottobre 1999) in relazione agli artt. 76, 3, 24, 101, 102, 104 e 47 della Costituzione;*

*Sospende il presente procedimento;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la dichiarazione d'incostituzionalità della norma innanzi indicata;*

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

Brindisi, addì 8 novembre 1999.

*Il giudice unico: MARZO*

00C0058

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



\* 4 1 1 1 1 0 0 0 5 0 0 0 \*

L. 6.000