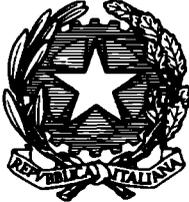


GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 giugno 2001

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 06 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 179. Sentenza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Modalità e criteri fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Asserita mancata acquisizione del parere delle Regioni, attraverso la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza unificata - Infondatezza del ricorso.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998.
- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 133.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Asserito difetto di base legale dell'atto impugnato, sul presupposto della sua natura di atto di indirizzo e coordinamento - Esclusione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Modalità e criteri fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Fissazione di priorità per i progetti da presentare vincolanti Regioni e Comuni - Mancanza di previa consultazione delle Regioni - Accoglimento *in parte qua* del ricorso - Conseguente annullamento della disposizione lesiva.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998, art. 4.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, 118 e 119.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Percentuali di ripartizione delle risorse alle Regioni - Irragionevolezza del criterio adottato - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Reiezione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 119.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Dati utilizzabili - Riferimento a dati disponibili a livello nazionale - Mancato riferimento ai dati raccolti a livello locale e regionale - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Reiezione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998, art. 2.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 119.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Progetti per il finanziamento di iniziativa comunale - Valutazione preliminare delle Regioni - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Reiezione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118 e 119.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Progetti per il finanziamento - Approvazione con decreto ministeriale, sentita la conferenza unificata (ex art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997) - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Lamentata lesione delle prerogative regionali - Reiezione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998, art. 7.

- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118 e 119 Pag. 11

n. 180. Sentenza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria - Quota aggiuntiva di pensione - Calcolo per le pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1988 - Mancata rivalutazione della retribuzione pensionabile fino all'entrata in vigore del nuovo sistema - Assunta, irragionevole, disparità di trattamento e lamentato contrasto con il principio di adeguatezza del trattamento previdenziale - Non fondatezza della questione.

- Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, undicesimo comma, in relazione all'art. 21, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67, come interpretato dall'art. 3, comma 2-bis del d.l. 21 marzo 1988, n. 86 (convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 1988, n. 160).

- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma.

Previdenza e assistenza - Pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria - Quota aggiuntiva di pensione - Calcolo per le pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1988 - Mancata rivalutazione della retribuzione pensionabile fino all'entrata in vigore del nuovo sistema - Assunta, irragionevole, disparità di trattamento e lamentato contrasto con il principio di adeguatezza del trattamento previdenziale - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, undicesimo comma, in relazione all'art. 21, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67, come interpretato dall'art. 3, comma 2-bis del d.l. 21 marzo 1988, n. 86 (convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 1988, n. 160).

- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma » 20

n. 181. Ordinanza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedimento per convalida di sfratto - Cause di convalida basate su rapporti di lavoro - Assegnazione al giudice di una sezione ordinaria, anziché al giudice specializzato - Assunto contrasto con il principio del giudice naturale e con il principio di eguaglianza, per disparità di tutela dei lavoratori convenuti in cause di sfratto - Erroneità del presupposto assunto dal rimettente - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. civ., art. 659.

- Costituzione, artt. 3 e 25 » 24

n. 182. Ordinanza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Acquisizione al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero - Mancata previsione che l'imputato esprima consenso - Asserita lesione del principio del contraddittorio, con disparità di trattamento rispetto al rito abbreviato - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 493, comma 3, e 495.

- Costituzione, artt. 3 e 111 » 26

N. 183. Ordinanza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento in giudizio - Soggetto non costituito nel giudizio *a quo* (nella specie, Associazione della proprietà edilizia di Perugia) - Inammissibilità.

Locazione di immobili urbani - Immobili ad uso abitativo - Esecuzione di provvedimenti di rilascio degli immobili - Termine non inferiore a nove mesi - Esclusione della possibilità che il giudice fissi un termine di minor durata - Lamentata compressione, priva di giustificazione, del diritto di proprietà del locatore nonché disparità di trattamento delle situazioni del locatore e del conduttore - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.L. 25 febbraio 2000, n. 32 (convertito nella legge 20 aprile 2000, n. 97), art. 1, comma 1.

Costituzione, artt. 3 e 42, secondo comma Pag. 29

N. 184. Ordinanza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Questione di legittimità costituzionale - Proponibilità da parte del giudice di rinvio - Vincolo del principio di diritto affermato dalla Cassazione.

Reati e pene - Pene detentive brevi - Sanzioni sostitutive - Inapplicabilità al reato di evasione (art. 385 cod. pen.) - Lamentata, irragionevole, discriminazione rispetto ad altri reati pur di maggiore gravità ammessi al regime delle sanzioni sostitutive - Questione analoga ad altra già dichiarata non fondata - Ininfluenza dei nuovi *tertia comparationis* adottati - Manifesta infondatezza.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60.

- Costituzione, art. 3 » 31

N. 185. Ordinanza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza preliminare - Contumacia dell'imputato - Modifica del capo d'imputazione - Mancata previsione che la contestazione modificata sia inserita nel verbale d'udienza e questo sia notificato all'imputato contumace - Prospettata, ingiustificata, disparità di trattamento fra imputati, a seconda che siano soggetti a tale modifica nell'udienza preliminare o nell'udienza dibattimentale, con detrimento del principio del contraddittorio - Erroneità della premessa interpretativa assunta dal rimettente - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 423.

- Costituzione, artt. 3 e 111 » 33

N. 186. Ordinanza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Richiesta di procedimento - Ingiuria e minaccia in danno di altri militari - Punibilità a richiesta del comandante di corpo e non anche a querela dell'offeso - Prospettata violazione del principio informatore dell'ordinamento delle Forze armate, del diritto al risarcimento dei soggetti danneggiati nonché disparità di trattamento di questi ultimi rispetto a quanti risultino offesi dai corrispondenti reati comuni - Questione sostanzialmente coincidente con altra già rigettata - Manifesta infondatezza.

Cod. pen. mil. pace, artt. 226 e 229, in relazione all'art. 260.

Costituzione, artt. 3, 24 e 52, terzo comma » 35

N. 187. Ordinanza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari personali - Inapplicabilità delle misure fuori dei casi di arresto in flagranza - Prospettata lesione del principio di tutela della sicurezza dei cittadini, quale diritto inviolabile, nonché del principio di ragionevolezza e di eguaglianza nel trattamento di situazioni identiche - Manifesta infondatezza della questione.

– Cod. proc. pen., artt. 280 e 391, comma 5.

– Costituzione, artt. 2 e 3 Pag. 37

N. 188. Ordinanza 4 - 8 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Costituzione di parte civile - Procura speciale - Condizione che sia rilasciata per atto pubblico o scrittura privata autenticata - Impossibilità che il difensore certifichi la genuinità della sottoscrizione dell'avente diritto - Prospettata disparità di trattamento tra quanti facciano valere un diritto risarcitorio in sede civile o in sede penale, con ingiustificata limitazione del diritto di agire in giudizio - Difetto di rilevanza della questione, per definitiva applicazione delle norme oggetto del giudizio - Manifesta inammissibilità.

– Cod. proc. pen., artt. 76, 122 e 100.

– Costituzione, artt. 3 e 24 » 40

N. 189. Sentenza 4 - 11 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Questione di legittimità costituzionale - Riproposizione da parte dello stesso giudice dopo la decisione di manifesta inammissibilità - Ammissibilità - Presupposti.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 24, secondo comma.

Autorità rimettente - Collegio nazionale forense - Legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità.

Impiego pubblico - Rapporto di lavoro a tempo parziale - Abrogazione delle disposizioni prescriventi l'incompatibilità con lo svolgimento di altre attività - Possibilità di esercizio limitato della professione forense - Assunta inconciliabilità tra doveri del pubblico dipendente e doveri del professionista, con pregiudizio dell'attività difensiva e dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, con disparità di trattamento tra professionisti e con lesione del diritto al lavoro della generalità dei soggetti privi di occupazione, nonché lamentata carenza assoluta di ragionevolezza e logicità delle previsioni di legge - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 56 e 56-bis.

– Costituzione, artt. 3, 4, 24, 97 e 98.

Ordinanza letta nell'udienza del 20 febbraio 2001 (allegata).

Intervento in giudizio - Istanze di intervento di soggetti non rivestenti la qualità di parte nei giudizi principali - Inammissibilità.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 18 » 42

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale in via principale depositato in cancelleria il 27 aprile 2001 (del Commissario dello Stato per la Regione siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni programmatiche e finanziarie della Regione siciliana per l'anno 2001 - Previsioni riguardanti l'istituzione di un tributo ambientale sul gas metano veicolato, la sicurezza del patrimonio culturale siciliano, la cartolarizzazione dei crediti delle imprese e della sanità, il riordino del servizio di riscossione, la manodopera utilizzabile negli appalti di lavori di rimboschimento, il personale degli uffici stampa, le indennità e il trattamento economico di dirigenti, dipendenti regionali e liquidatori SOCHIMISI, l'assunzione di «catalogatori» nonché di esperti «esterni», l'avvalimento di uffici sino alla definizione degli sportelli unici, gli insediamenti produttivi in verde agricolo, gli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Denunciato contrasto con il divieto di istituire dazi fra le Regioni - Violazione della normativa comunitaria in materia di appalti - Lesione del principio di buon andamento amministrativo - Illogicità - Incidenza sull'iniziativa economica privata, sull'autonomia organizzativa degli enti locali e sugli ambiti spettanti alla contrattazione collettiva - Inosservanza dell'obbligo di copertura dei nuovi oneri finanziari - Ingiustificato trattamento di favore per alcune categorie di lavoratori - Violazione della tutela del territorio e del paesaggio.

Delibera legislativa Regione siciliana approvata il 20 aprile 2001, artt. 6, commi 1, 3 e 6; 23; 30, comma 6; 31, comma 3; 38, comma 1; 57, comma 34; 58, comma 2; 61; 63; 85; 88; 89; 90, comma 3; 95, comma 1; e 97.

- Costituzione, artt. 3, 9, 41, 51, 81, quarto comma, 97, 120 e 128; Statuto speciale Regione Sicilia, artt. 14 e 17; d.lgs. 19 dicembre 1991, n. 406; d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 69, terzo comma; d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112; legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 2, comma 1, lett. c); d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, art. 23; legge 28 febbraio 1987, n. 56

Pag. 53

- N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale in via principale depositato in cancelleria il 9 maggio 2001 (della Regione Veneto).

Ambiente (Tutela dell') - Gestione dei rifiuti - Previsione con legge statale dell'obbligo delle Province di istituire osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica - Denunciato carattere di norma di dettaglio - Conseguente esorbitanza dalla normazione di principio spettante allo Stato nelle materie oggetto di potestà legislativa regionale concorrente - Lesione delle competenze regionali nel settore della tutela del suolo dai rifiuti - Attribuzione dallo Stato agli enti locali di funzioni non rientranti fra quelle di interesse esclusivamente locale - Violazione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa, sotto i profili della razionalità, dell'efficienza e dell'economicità.

- Legge 25 marzo 2001, n. 93, art. 10, comma 5.

- Costituzione, artt. 97, primo comma, 117, primo comma, e 118, primo comma

» 57

- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale in via principale («e, comunque, per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato») depositato in cancelleria il 10 maggio 2001 (della Regione Abruzzo).

Parchi e riserve naturali - Istituzione con decreto del Presidente della Repubblica del Parco nazionale «Costa Teatina» - Previsione legislativa non preceduta da intesa con la Regione - Denunciata violazione del principio di leale cooperazione - Mancato rispetto delle prerogative e delle attribuzioni regionali - Istanza di sospensione dell'efficacia della norma censurata.

- Legge 23 marzo 2001, n. 93, art. 8, comma 3.

- Costituzione, artt. 5, 117 e 118

» 62

- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 maggio 2001 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

Previdenza e assistenza sociale - Norme della Regione siciliana in materia di pensioni - Previsione derogatoria che consente il collocamento a riposo anticipato dopo venticinque anni di servizio effettivo - Estensione, nei limiti percentuali già previsti per il personale regionale, ai dipendenti degli enti locali, delle aziende unità sanitarie locali e ospedaliere, nonché dei soppressi patronati scolastici - Denunciata incidenza su sistemi previdenziali soggetti alla legislazione statale - Compromissione del buon andamento, nonché dell'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali - Mancata quantificazione e copertura degli oneri finanziari imposti a questi ultimi - Disparità di trattamento pensionistico fra dipendenti dei medesimi enti, a seconda che prestino servizio in Sicilia o nel restante territorio nazionale.

- Delibera legislativa Regione siciliana approvata il 2 maggio 2001.
- Statuto speciale Regione Sicilia, artt. 14 e 17; Costituzione, artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 119 e 128

Pag. 64

- N. 381. Ordinanza della Corte di appello di Venezia del 27 aprile 2001.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Limiti all'appello - Proposizione di appello principale e di appello incidentale da parte del pubblico ministero - Esclusione - Lesione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio del contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità.

- Cod. proc. pen., artt. 443, comma 3, e 595.
- Costituzione, artt. 3 e 111

» 66

- N. 382. Sentenza del giudice di pace di Roma del 20 novembre 2000.

Processo civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Cause di valore non superiore a un milione - Assoggettamento alle norme relative al procedimento davanti al tribunale, nonostante la facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente - Identità di trattamento processuale rispetto alle controversie in cui è obbligatorio il patrocinio legale - Contrasto con il diritto di difesa - Disparità fra le parti, quando una sola sia assistita da difensore.

- Cod. proc. civ., art. 311.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Processo civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Proposizione orale della domanda - Onere del processo verbale - Assenza di garanzie sul piano formale e sostanziale (tra cui quella della motivazione dell'eventuale atto di diniego del giudice) - Aggravamento dell'esercizio del diritto della parte a stare in giudizio personalmente nelle cause di valore non superiore a un milione.

- Cod. proc. civ., art. 316, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Processo civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Cause di valore non superiore a un milione - Conciliazione obbligatoria delle parti - Mancata previsione - Identità di trattamento processuale rispetto alle cause per le quali è necessario il patrocinio legale.

- Cod. proc. civ., art. 320.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Processo civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Giudizio secondo equità - Identità di regole in procedendo per le controversie, di valore non superiore a due milioni, in cui è obbligatorio il patrocinio legale e per quelle, di valore non superiore a un milione, in cui è consentito alle parti di stare in giudizio personalmente - Disparità fra le parti, quando una sola sia assistita da difensore.

- Cod. proc. civ., art. 113, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111

» 68

N. 383. Ordinanza della Corte di appello di Torino del 20 febbraio 2001.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Limiti all'appello - Proposizione da parte del pubblico ministero di appello avverso la sentenza di condanna pronunciata dal giudice dell'udienza preliminare - Mancata previsione - Lesione del principio del contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità.

Cod. proc. pen., art. 443, comma 3.

Costituzione, art. 111

Pag. 76

NN. da 384 a 393 Ordinanze --- di identico contenuto --- del tribunale di Milano, del 1º febbraio 2001.

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Mancata previsione di un provvedimento motivato ed autonomo da quello di convalida per il trattenimento successivo - Omessa previsione, altresì, che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria - Mancata previsione - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 4 e 5.

Costituzione, art. 13, secondo e terzo comma

» 79

NN. da 394 a 402 Ordinanze --- di identico contenuto --- del tribunale di Milano, del 3 febbraio 2001.

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Mancata previsione di un provvedimento motivato ed autonomo da quello di convalida per il trattenimento successivo - Omessa previsione, altresì, che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 4 e 5.

- Costituzione, art. 13, secondo e terzo comma

» 81

N. 403. Ordinanza del tribunale di Padova, del 24 febbraio 2001.

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Veneto - Alloggi di edilizia residenziale pubblica - Canone di locazione per gli assegnatari collocati nell'«area di decadenza» - Determinazione - Prevista possibilità, in attuazione della delibera CIPE del 13 marzo 1995, che il relativo importo sia superiore rispetto a quello stabilito dalla legge n. 392 del 1978 - Lesione del principio che riserva alle Camere l'esercizio della funzione legislativa - Violazione dei limiti posti all'esercizio delle competenze legislative regionali - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale n. 27 del 1996 e n. 155 del 1988 - Riproposizione di questione già oggetto della ordinanza della Corte costituzionale n. 374/1999 di restituzione atti.

Legge Regione Veneto 2 aprile 1996, n. 10, art. 18.

Costituzione, artt. 3, 70, 115 e 117

» 82

NN. da 404 a 416 Ordinanze — di identico contenuto — del tribunale di Milano, del 31 gennaio e del 5 febbraio 2001.

Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica - Mancata previsione che tale provvedimento sia disposto dall'autorità giudiziaria o, in casi di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, dall'autorità amministrativa con obbligo di darne comunicazione entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria per la convalida - Violazione del diritto inviolabile della libertà personale - Lesione del principio di eguaglianza - Contrasto con il principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13, commi 4, 5 e 6, seconda parte, e 14, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 13, secondo e terzo comma

Pag. 86

NN. da 417 a 426 Ordinanze — di identico contenuto — del tribunale di Milano, del 6 febbraio 2001.

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento presso il centro di permanenza e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Mancata previsione che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 1, 4 e 5.
- Costituzione, art. 13, secondo e terzo comma.

» 89

NN. da 427 a 429 Ordinanze — di identico contenuto — del tribunale di Milano, del 7 e 3 febbraio 2001.

Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica - Mancata previsione che tale provvedimento sia disposto dall'autorità giudiziaria o, nei casi di necessità ed urgenza, dall'autorità di pubblica sicurezza e successivamente convalidato dall'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 13.

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento disposto dal questore presso il centro di permanenza e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Effetti - Permanenza nel centro per un periodo di venti giorni, senza un ulteriore provvedimento dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5.
- Costituzione, art. 13.

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento disposto dal questore presso il centro di permanenza e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Nomina di un difensore d'ufficio, cui dare immediato avviso del provvedimento dal momento dell'adozione dello stesso - Lesione del diritto di difesa.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14.
- Costituzione, art. 24

» 91

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 179

Sentenza 4 - 8 giugno 2001

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Modalità e criteri fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Asserita mancata acquisizione del parere delle Regioni, attraverso la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza unificata - Infondatezza del ricorso.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998.
- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 133.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Asserito difetto di base legale dell'atto impugnato, sul presupposto della sua natura di atto di indirizzo e coordinamento - Esclusione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Modalità e criteri fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Fissazione di priorità per i progetti da presentare vincolanti Regioni e Comuni - Mancanza di previa consultazione delle Regioni - Accoglimento *in parte qua* del ricorso - Conseguente annullamento della disposizione lesiva.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998, art. 4.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, 118 e 119.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Percentuali di ripartizione delle risorse alle Regioni - Irragionevolezza del criterio adottato - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Reiezione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 119.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Dati utilizzabili - Riferimento a dati disponibili a livello nazionale - Mancato riferimento ai dati raccolti a livello locale e regionale - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Reiezione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998, art. 2.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 119.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Progetti per il finanziamento di iniziativa comunale - Valutazione preliminare delle Regioni - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Reiezione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118 e 119.

Lotta alla droga - Fondo nazionale di intervento - Ripartizione delle risorse finanziarie del fondo - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Progetti per il finanziamento - Approvazione con decreto ministeriale, sentita la conferenza unificata (ex art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997) - Ricorso per conflitto della Regione Lombardia - Lamentata lesione delle prerogative regionali - Reiezione.

- D.P.C.M. 19 ottobre 1998, art. 7.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118 e 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 19 ottobre 1998 del Presidente del Consiglio dei ministri, recante «Definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998», promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 2 febbraio 1999, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 9 del registro conflitti 1999.

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

Udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2001 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi gli avvocati Giuseppe F. Ferrari e Massimo Luciani per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

RITENUTO IN FATTO

1. — Con ricorso del 29 gennaio 1999 la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'adozione del d.P.C.m. 19 ottobre 1998, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 dicembre 1998, n. 284, recante «Definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998».

2. — La ricorrente richiama, in via preliminare, gli artt. 117 e 118 della Costituzione, che attribuiscono alle Regioni ordinarie la materia della «beneficenza pubblica e assistenza sanitaria ed ospedaliera», per rilevare poi che essa rientra nel settore organico dei «servizi sociali»; nozione, quest'ultima, ridefinita dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, e comprensiva dei «servizi alla persona ed alla comunità».

La programmazione e la gestione dei servizi socio-assistenziali sono state da sempre attribuite alle regioni, per effetto del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4 e del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, della legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833, e, da ultimo, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. Prosegue la ricorrente osservando che, in questo più ampio settore, le funzioni di prevenzione ed intervento contro l'uso di sostanze stupefacenti e psicotrope sono state riconosciute alla regione per effetto del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, con il solo limite dei criteri di indirizzo e di coordinamento provenienti dall'amministrazione dello Stato.

L'art. 127 di tale d.P.R. ha previsto l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un fondo denominato «Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga», per il finanziamento di progetti curati dalle diverse amministrazioni e finalizzati alla realizzazione degli obiettivi del testo unico. Con la legge 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla finanziaria per il 1998, le risorse del fondo sono confluite nel fondo per le politiche sociali, successivamente denominato dal d.lgs. n. 112 del 1998 «Fondo nazionale per le politiche sociali», tra le cui finalità si annoverano anche quella di «promozione di interventi per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato» concernenti «la prevenzione ed il trattamento delle tossicodipendenze».

Ai sensi dell'art. 59, comma 46, della legge n. 449 del 1997, come novellato dal d.lgs. n. 112 del 1998, alla ripartizione annuale delle risorse confluite nel fondo si sarebbe provveduto con decreto del Ministro della solidarietà sociale, da emanarsi sentiti i ministri interessati e sentita la conferenza unificata di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Nelle more, aggiunge il ricorrente, in attuazione della delega conferita con la legge 15 marzo 1997, n. 59, gli artt. da 128 a 134 del d.lgs. n. 112 del 1998 hanno modificato ulteriormente il quadro delle competenze tra Stato e regioni in materia di servizi sociali: l'art. 131 ha conferito le funzioni in oggetto alle regioni ed agli enti locali, fatta eccezione per quanto previsto dagli artt. 129 e 130, ribadendo il potere regionale di disciplina dell'esercizio delle dette funzioni ed il potere dei comuni di provvedere all'erogazione dei servizi ed alla realizzazione della rete. L'art. 132, inoltre, ha disposto che sia la regione ad individuare puntualmente con legge i compiti e le funzioni amministrative da conferire ai comuni nei singoli settori, trasferendo altresì alle regioni funzioni e compiti di promozione e coordinamento operativo degli «attori dei servizi sociali».

In asserita applicazione degli artt. 129, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 112 del 1998, e 59, comma 46, della legge n. 449 del 1997, che riservano allo Stato la determinazione dei criteri per la ripartizione del fondo nazionale per le politiche sociali, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 ottobre 1998, recante «Definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse del fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998».

3. — Tale decreto, secondo la regione Lombardia, opererebbe una illegittima invasione delle competenze regionali in materia di «beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera», in violazione delle corrispondenti prerogative costituzionali.

La ricorrente, in particolare, espone i seguenti motivi: con il primo deduce la violazione del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 e del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Il d.P.C.m. sarebbe stato adottato, giusta quanto risulta dalle premesse del testo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* sulla base del parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, alla quale non partecipa di diritto alcun rappresentante delle regioni, con evidente e grave lesione del diritto di partecipazione collegato alle competenze regionali costituzionalmente garantite.

La mancata audizione della Conferenza Stato-regioni o, quantomeno, della Conferenza allargata, avrebbe pregiudicato la legittima aspettativa dei rappresentanti delle regioni ad esprimere il loro avviso, trattandosi di materia che sul piano costituzionale rientrerebbe nella «beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera» e per la quale alle regioni sarebbe attribuito un ruolo primario, anche in funzione eventualmente consultiva, dagli artt. 131, 132 e 133 del d.lgs. n. 112 del 1998. In specie, l'obbligo dell'audizione della conferenza Stato-regioni sarebbe ribadito dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997.

La ricorrente regione si richiama, altresì, al consolidato orientamento della Corte, in base al quale un regolamento, pur se configurato come esecutivo di leggi statali, non può dettare norme intese a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materie ad esse attribuite, sia in ossequio alle norme costituzionali sull'ordine delle fonti, sia in applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988. Con il secondo motivo la ricorrente pone l'accento sulle percentuali particolarmente rigide di ripartizione «per settori» delle risorse disponibili sugli stanziamenti per la lotta alla droga confluiti nel fondo nazionale per le politiche sociali: 25 per cento per il finanziamento dei progetti presentati dai Ministeri; 68 per cento per il finanziamento di quelli presentati dai comuni, singoli o associati; 7 per cento per il finanziamento di quelli regionali.

Si tratta, secondo la Regione Lombardia, di un criterio di riparto aprioristico ed irragionevole, che non terrebbe conto della qualità dei progetti e che escluderebbe, incomprensibilmente, eventuali progetti elaborati dalle aziende sanitarie locali.

L'irragionevolezza, oltre che lesiva delle competenze regionali sul piano dei contenuti, sarebbe aggravata dalla mancata audizione delle regioni.

Né, osserva la ricorrente, un elemento di flessibilizzazione del sistema potrebbe derivare dall'art. 3 del d.P.C.m., che prevede la possibilità che i residui di un settore siano nuovamente ripartiti tra gli altri settori. Ed invero, le risorse ai progetti sono assegnate secondo la rispettiva meritevolezza solo all'interno di ciascun settore, senza però un raffronto tra i settori diversi. Ne risulterebbe la lesione del diritto fondamentale alla salute e del principio di buon andamento dell'attività amministrativa.

I criteri di riparto, oltretutto, non potrebbero neppure spiegarsi sulla base dell'art. 127, comma 3, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, ai sensi del quale «una quota almeno pari al 7 per cento degli stanziamenti di cui al comma 11 è destinata al finanziamento di progetti di iniziativa delle regioni volti alla formazione integrata degli operatori dei servizi pubblici e privati convenzionati per l'assistenza socio-sanitaria alle tossicodipendenze, anche con riguardo alle problematiche derivanti dal trattamento di tossicodipendenti sieropositivi». In proposito rileva la ricorrente che: *a)* tale previsione concernerebbe solo la percentuale relativa alle regioni, senza menzionare le altre inserite nel decreto impugnato; *b)* il 7 per cento indicherebbe una soglia minima e di certo non un tetto massimo; *c)* la percentuale suddetta concernerebbe solo i progetti con una particolare finalità, ma non si riferirebbe anche agli altri progetti che, pur in questa materia, abbiano finalità diverse e che ben potrebbero essere finanziati oltre questo limite. La competenza delle regioni in questo settore, del resto, sarebbe particolarmente ampia.

Sicché si deduce la violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119 della Costituzione, anche con riferimento all'art. 127, comma 3, del detto d.P.R. n. 309 del 1990. Con il terzo motivo la Regione Lombardia si richiama al testo dell'art. 2 del d.P.C.m. 19 ottobre 1998, che individua i dati da utilizzare per ripartire per regione i fondi assegnati ai comuni mediante il riferimento alla popolazione giovanile residente, individuata in base ai dati ISTAT, al livello di diffusione delle tossicodipendenze, al numero delle strutture pubbliche e del privato sociale ed al rapporto fra rete di servizi pubblici e privati esistente e livello dei bisogni.

Si censura la scelta di richiamare solo dati disponibili a livello nazionale, senza tenere conto di dati sulle tossicodipendenze raccolti a livello locale e regionale, né delle indicazioni provenienti dalle regioni medesime. Si deduce, altresì, il difetto di consultazione e la lesione delle competenze programmatiche e gestionali delle regioni, nonché la violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni. Con il quarto motivo la ricorrente afferma che l'art. 4 del d.P.C.m., indicando le priorità cui devono attenersi le amministrazioni statali, le regioni ed i comuni nella predisposizione dei progetti da finanziare, avrebbe attuato una illegittima funzione di indirizzo e di coordinamento in materia riservata alla competenza regionale: siffatta funzione non potrebbe esplicarsi con l'adozione di un atto di questa natura, mancando sia il requisito formale, consistente nella deliberazione apposita del Consiglio dei ministri, sia il requisito sostanziale, consistente in una idonea base legislativa che definisca principi e criteri normativi idonei ad orientare la discrezionalità del Governo.

Oltretutto, con la citata disposizione e la determinazione delle finalità prioritarie incidenti anche sui compiti e le funzioni dei comuni nella materia in esame, si sarebbe pregiudicato anche il potere delle regioni di individuare tali compiti e funzioni con proprio provvedimento legislativo, così come previsto dall'art. 132 del d.lgs. n. 112 del 1998. Il predetto art. 4, inoltre, nel descrivere le finalità dei progetti regionali, non avrebbe considerato ulteriori finalità fondamentali collegate all'ampia competenza costituzionale delle regioni. A titolo esemplificativo si richiamano le funzioni di prevenzione ed informazione, che lo stesso d.P.R. n. 309 del 1990 affida alle regioni e che invece il d.P.C.m. impugnato indica irragionevolmente tra le priorità dei progetti statali.

Si dovrebbe così registrare un ulteriore profilo di contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, con riferimento alle norme interposte dettate dai d.P.R. n. 4 del 1972, n. 616 del 1977 e n. 309 del 1990, nonché dal d.lgs. n. 112 del 1998. Il quinto motivo dedotto dalla ricorrente concerne l'art. 6 del d.P.C.m. 19 ottobre 1998, secondo il quale i progetti presentati per il finanziamento sono istruiti da un'apposita commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; e che, in ordine ai progetti presentati dai comuni, prevede che le regioni effettuino una valutazione preliminare di essi, per poi sottoporne le risultanze all'esame della predetta commissione istruttoria.

Poiché l'assegnazione dei fondi è riservata all'esclusiva competenza dello Stato, con questo sistema si realizzerebbe un fenomeno di sostanziale avvalimento degli uffici regionali da parte dello Stato medesimo, che se ne serve per l'istruzione dei progetti. Detto avvalimento, tuttavia, sarebbe legittimo — prosegue la ricorrente — solo ove si assicuri il rispetto necessario dell'autonomia delle regioni, anche sotto il profilo della provvista dei mezzi

finanziari necessari per fronteggiare nuovi oneri. Circostanza, quest'ultima, che non sarebbe per niente garantita, con la connessa violazione degli artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione., Il sesto ed ultimo motivo è riferito all'art. 7 del d.P.C.m., secondo il quale l'approvazione dei progetti è disposta con decreto ministeriale, sentito il Comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 309 del 1990 e la Conferenza unificata di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 281 del 1997.

L'audizione della Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e Stato-regioni, tuttavia, dovrebbe essere circoscritta ai casi in cui si provveda in materia di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni, delle comunità montane. Sicché non vi sarebbe ragione di sentire sempre la Conferenza unificata, soprattutto quando vengono approvati progetti esclusivamente regionali, essendo sufficiente in tali ipotesi sentire soltanto la Conferenza Stato-regioni. Anche per tale aspetto si configura una lesione delle prerogative costituzionali delle regioni.

4. — Con atto del 12 febbraio 1999 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Dopo aver proposto un inquadramento della disciplina di riferimento, la difesa dello Stato si è soffermata sui motivi esposti nel ricorso, rilevando anzitutto che il d.P.C.m. 19 ottobre 1998 è stato emanato a seguito della regolare acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-città, nella riunione del 30 luglio 1998 e che, per mero errore materiale, in corso di rettifica nella *Gazzetta Ufficiale* si sarebbe riportata in premessa la pronuncia del solo parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La previsione dei criteri percentuali di riparto dell'art. 1 sarebbe non solo ragionevole, ma rispettivamente conforme al testo dell'art. 127 del d.P.R. n. 309 del 1990, per quanto concerne le regioni, ed a precedenti orientamenti del Parlamento (disegno di legge AS 3543), per le percentuali degli altri enti.

Quanto ai dati riportati all'art. 2 del d.P.C.m., relativi alla popolazione giovanile residente, individuata in base ai dati ISTAT, al livello di diffusione delle tossicodipendenze, al numero delle strutture pubbliche e del privato sociale ed al rapporto fra rete di servizi pubblici e privati esistente e livello dei bisogni, non si tratterebbe in realtà di previsione contraria alle istanze della ricorrente: si richiama, a questo riguardo, il d.P.C.m. 30 novembre 1998, in corso di registrazione, relativo alla definizione delle quote del fondo da assegnare per regione ai comuni.

Le priorità indicate dall'art. 4 non costituirebbero oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, ma si tratterebbe solo della indicazione di criteri e linee guida non vincolanti per le regioni.

Quanto all'intervento degli uffici regionali nell'attività di istruzione dei progetti presentati dai comuni, strumentale all'esame della commissione statale, lungi dal pregiudicarne la posizione di autonomia costituzionalmente garantita, costituisce, secondo la difesa dello Stato, espressione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Con riferimento all'ambito applicativo del d.P.C.m., si rileva poi che il trasferimento delle funzioni alle regioni in materia di servizi sociali previsto dagli artt. 128-134 del d.lgs. n. 112 del 1998 non è ancora efficace, fino all'emanazione dei decreti di trasferimento del personale e dei mezzi finanziari.

Infine, l'Avvocatura dello Stato osserva che il d.P.C.m. 19 ottobre 1998 detta disposizioni di carattere transitorio, in attesa che l'approvazione del disegno di legge in materia attribuisca alle Regioni la piena capacità di programmare e gestire l'utilizzazione delle quote del Fondo loro trasferite; conclude infine per il rigetto del ricorso per conflitto di attribuzione.

5. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la ricorrente Regione Lombardia ha depositato una memoria, nella quale insiste sui motivi già dedotti a conforto del sollevato conflitto di attribuzione.

In primo luogo, la ricorrente ribadisce che la materia dei servizi sociali, assegnata alla competenza regionale dalle fonti legislative, comprende anche i settori della beneficenza ed assistenza sanitaria ed ospedaliera, espressamente previsti dall'art. 117 della Costituzione. Nel confermare tale competenza, il d.lgs. n. 112 del 1998 si collocerebbe in linea di continuità con i precedenti e, soprattutto, con il d.P.R. n. 616 del 1977, risultando come l'esito ultimo di un consolidato processo evolutivo. Né vale l'obiezione formulata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo cui le norme del d.lgs. n. 112 del 1998 non dovrebbero tenersi in conto in quanto non efficaci fino all'intervento dei decreti di attuazione relativi al trasferimento di risorse, personale e mezzi finanziari, previsti

dall'art. 7 del medesimo d.lgs. Ed invero, le regioni sono comunque tenute ad emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 112 del 1998 «la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate ai comuni ed agli enti locali e di quelle mantenute in capo alle regioni stesse» (v. l'art. 132, comma 1).

Del resto, secondo la Regione Lombardia, anche al di fuori di tale ambito normativo resterebbe decisivo il fatto che la materia specifica dell'«intervento per la lotta contro la droga» è assorbita nella richiamata nozione costituzionale di «beneficenza pubblica, assistenza sanitaria ed ospedaliera», anche alla luce dell'opportuna interpretazione evolutiva delle materie di competenza regionale indicate nella Costituzione, già più volte seguita dal giudice delle leggi.

La ricorrente, quindi, conferma le censure sollevate con riguardo ai criteri di riparto del fondo tra i soggetti beneficiari ed, in specie, con riguardo all'esigua percentuale del 7 per cento riservata alle regioni: essa risulterebbe irragionevole e priva di riscontro legislativo, poiché una considerazione così limitata del peso regionale non potrebbe fondarsi né sull'art. 127 del d.P.R. n. 309 del 1990, nella sua originaria stesura, né sull'art. 127 come novellato dall'art. 1, comma 2, della legge 18 febbraio 1999, n. 45. Tale ultima legge ha, invero, previsto che una ben diversa quota del 75 per cento del fondo deve attribuirsi alle regioni, cui compete di governare la leva del finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali. A questo proposito la ricorrente smentisce l'assunto sostenuto dalla Presidenza del Consiglio, che trae argomento dagli orientamenti maturati nel Parlamento per sorreggere la detta percentuale del 7 per cento, giacché proprio nei decreti-legge non convertiti, oggetto della legge di sanatoria n. 86 del 1997, era anticipata la previsione del trasferimento del 75 per cento del fondo direttamente alle regioni.

La ridotta percentuale del 7 per cento contenuta nel d.P.C.m. impugnato, infine, non risponderebbe al principio, affermato dalla Corte costituzionale, per cui i flussi finanziari destinati ai compiti istituzionali degli enti locali inerenti a materie regionali debbono essere erogati per il tramite delle regioni. L'erogazione statale diretta, invero, è consentita solo se si tratta di flussi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, in quanto legati a situazioni di emergenza di carattere eccezionale e temporaneo (sentenza n. 476 del 1991), in considerazione della posizione di centralità che alle regioni compete.

Alla stessa stregua risulterebbe l'irragionevolezza del riparto per settori regolato nel d.P.C.m., su cui si ripropongono le censure già svolte nel ricorso introduttivo.

La ricorrente ritorna, altresì, sul motivo con cui si è denunciato, nei confronti della Presidenza del Consiglio, l'esercizio di un'illegittima funzione statale di indirizzo e di coordinamento in carenza dei necessari presupposti, mediante l'indicazione delle priorità cui devono attenersi le amministrazioni pubbliche per la predisposizione dei progetti. Siffatta funzione, invero, mancherebbe sia del requisito formale, consistente nella delibera del Consiglio dei ministri, sia del requisito sostanziale, consistente nel riscontro di una base legislativa idonea a garantire il principio di legalità sostanziale.

Anche nel merito, del resto, secondo la ricorrente i vincoli imposti alle regioni sarebbero irragionevoli.

La Regione Lombardia, infine, ribadisce i motivi esposti nei confronti degli artt. 6 e 7 del d.P.C.m.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — Il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Lombardia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri ha per oggetto il d.P.C.m. 19 ottobre 1998, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 dicembre 1998, n. 284, recante «Definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse del fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998».

Si deduce anzitutto come motivo di ricorso la circostanza legata alla mancata acquisizione del prescritto parere delle regioni attraverso l'audizione della Conferenza Stato-regioni. Inoltre si rappresenta che, se il decreto fosse da configurarsi come atto di indirizzo e coordinamento, sarebbe anche carente la delibera del Consiglio dei ministri. Infine, le disposizioni di tale decreto, anche in contrasto con le previsioni della legge statale, avrebbero operato una illegittima invasione delle competenze costituzionali della regione in materia di «beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera», in violazione degli artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, con riferimento anche all'art. 127, comma 3, del d.P.R. n. 309 del 1990, al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 e al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

2. — Preliminarmente deve essere esaminato il motivo di ricorso con cui, rilevandosi che nelle premesse del decreto risulterebbe acquisito il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, si deduce, tra l'altro, che sarebbe mancata la consultazione delle regioni, attraverso la Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, nonostante la materia rientrasse nel settore della «beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera».

Infatti, il motivo coinvolge l'intero decreto, tenuto conto anche dell'invocata previsione normativa dell'art. 133 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che, integrando «l'art. 59, comma 46, penultima proposizione» della legge 27 dicembre 1997, n. 449, prescrive che, ai fini della ripartizione annuale delle risorse finanziarie affluite al fondo, sia sentita anche «la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

In realtà, sia in sede di discussione in udienza, sia dalla documentazione acquisita dalle parti è risultato che lo schema del decreto impugnato è stato effettivamente sottoposto al preventivo esame della Conferenza unificata, che, il 30 luglio 1998, con l'assenso del Governo, ha espresso parere favorevole sul predetto schema, con allegazione di alcuni emendamenti, che risultano essere stati concordati in pari data. Ed il parere è stato espresso all'unanimità e senza che risultino dissensi nell'ambito dei due gruppi delle autonomie che compongono la Conferenza unificata, in modo che non ricorreva neppure l'esigenza sussidiaria di operatività del principio maggioritario nell'ambito di ciascun gruppo, come previsto dall'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997 (v. sentenza n. 408 del 1998).

Si deve, tuttavia, avvertire fin da adesso che lo schema sul quale la Conferenza unificata si è pronunciata non comprendeva l'attuale art. 4: il contenuto di esso non trova alcun riscontro nell'originario articolato, né risulta collegato a modifiche concordate in sede di Conferenza.

Ferma quest'ultima riserva, su cui si tornerà tra breve, la necessità dell'intervento della Conferenza unificata non può essere posta in discussione, sia perché espressamente prevista dal testo allora vigente dell'art. 59, comma 46, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (con le modifiche introdotte dall'art. 133, comma 4, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), sia perché ricorrono «materie e compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane» e «argomenti di interesse comune vuoi delle regioni, vuoi degli enti locali».

Di conseguenza, deve ritenersi privo di fondamento — per questa parte — il primo motivo di ricorso, per difetto del presupposto di fatto, in quanto risulta essere stato preventivamente acquisito il parere della Conferenza unificata.

Un discorso separato, invece, merita l'attuale art. 4 del d.P.C.m. impugnato, per il quale si è rilevato il difetto assoluto della richiesta di parere e della sottoposizione all'esame della Conferenza.

nel contempo, l'atto impugnato, per la parte che qui interessa, dev'essere considerato come atto amministrativo a contenuto generale, che trova la sua base normativa nella previsione di ripartizione annuale delle risorse ed assume per oggetto la predeterminazione dei criteri di ripartizione e delle relative modalità attuative.

Deve, infatti, escludersi — sempre per questa parte — il carattere di atto di indirizzo e di coordinamento del decreto, poiché esso riguarda una ripartizione di fondi speciali statali destinati ad esigenze straordinarie e unitarie sul piano nazionale, senza incidere direttamente sulle ordinarie competenze e funzioni regionali nella materia dell'assistenza e dei servizi sociali.

Anche per tale profilo una soluzione differente dovrà invece proporsi con riferimento all'art. 4 dell'attuale d.P.C.m. impugnato, che, attraverso la previsione di priorità tassative, presenta un contenuto precettivo e vincolante sull'azione regionale e comunale.

3. — Si passa così all'esame delle censure relative all'art. 4 del d.P.C.m. 19 ottobre 1998.

Risulta dalle predette considerazioni la fondatezza — per questa parte — del primo e quarto motivo di ricorso.

In primo luogo, l'art. 4 non è stato mai sottoposto all'esame, per il parere, della Conferenza unificata, non essendovi alcuna previsione corrispondente nello schema di decreto preso in visione dalla Conferenza, né alcun collegamento con gli emendamenti suggeriti nel parere. La mancanza della necessaria consultazione delle regioni attraverso la Conferenza Stato-regioni o Conferenza unificata (così come prevista dalla vigente normativa sui rapporti Stato-regioni) ha, invero, l'effetto di viziare quella singola ed autonoma disposizione non inclusa nel testo su cui il parere è stato chiesto ed espresso e che, oltretutto, neppure è stata inserita per l'adeguamento alle modifiche suggerite in sede consultiva.

Con ciò non si esclude, in via tassativa, che lo Stato possa introdurre modifiche aggiuntive ed innovative (a parte quelle di mero coordinamento formale) ad un testo concordato in sede di Conferenza, ma si afferma

l'esigenza — del resto rispondente ad una interpretazione delle norme procedurali conforme ai più elementari principi di leale collaborazione tra Stato e regioni — che in tali evenienze si proceda ad una nuova consultazione della Conferenza: il che non risulta sia avvenuto nella fattispecie con riguardo all'art. 4 in esame.

In secondo luogo, il carattere aggiuntivo e la natura di nuova disposizione dell'art. 4 del d.P.C.m. impugnato (rispetto allo schema originario sottoposto alla Conferenza) risulta evidente dalla constatazione del relativo contenuto, che stabilisce priorità tassative alle quali dovrebbero attenersi le regioni e i comuni, con valore precettivo e vincolante sull'azione regionale e comunale nella predisposizione dei progetti da finanziare, senza le garanzie procedurali e sostanziali del legittimo esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento (v. sentenza n. 169 del 1999).

Pertanto, deve dichiararsi che non spetta allo Stato, e, per esso, al Presidente del Consiglio dei ministri, di fissare con d.P.C.m. le priorità cui devono attenersi le regioni ed i comuni per la predisposizione dei progetti da presentare per il finanziamento del fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998, quando non siano state previamente consultate le regioni mediante Conferenza unificata e al di fuori della ipotesi di legittimo esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento. Conseguentemente deve essere annullato, nella parte riguardante le regioni e i comuni, l'art. 4 del d.P.C.m. 19 ottobre 1998, firmato per delega dal Ministro per la solidarietà sociale, impugnato con il ricorso in epigrafe.

4. — Gli altri motivi proposti dalla Regione Lombardia sono privi di fondamento.

In ordine al secondo motivo, superata in punto di fatto l'asserita mancata audizione delle regioni, deve escludersi che la scelta delle percentuali di ripartizione sia palesemente irragionevole.

Da un canto deve tenersi conto che la ripartizione è contenuta nei limiti minimi degli stanziamenti previsti dalla legge per le regioni, che si tratta di finanziamenti di carattere straordinario ed aggiuntivo dello Stato e che essa non esclude ed anzi presuppone (date le finalità dei progetti) che le regioni intervengano in materia di azione di prevenzione e assistenza per i soggetti a rischio di droga anche con proprie ulteriori iniziative e mediante l'utilizzo di fondi del proprio bilancio. D'altro canto, a conferma della non irragionevolezza della previsione, assume un significato notevole, sul piano logico-giuridico, la circostanza che la Conferenza unificata aveva espresso, sul punto e senza alcun dissenso, parere favorevole; come pure la circostanza che le competenze regionali sui servizi sociali erano all'epoca in una fase transitoria di non completa attuazione. Sicché non è irragionevole la differenza rispetto alle successive percentuali di ripartizione.

Del resto, è evidente il carattere transitorio dei criteri di ripartizione, limitati agli anni 1997 e 1998, in attesa dell'attuazione dell'art. 132 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, e della elaborazione delle nuove norme in materia di lotta alla droga, che nel complesso avrebbero determinato un ampliamento delle funzioni regionali e quindi giustificato una modifica delle percentuali di ripartizione del fondo.

Quanto alla mancata considerazione di progetti di iniziativa delle aziende sanitarie locali (A.S.L.), è sufficiente il rilievo che le A.S.L. non erano all'epoca previste come soggetti legittimati a presentare direttamente progetti da finanziare sui predetti fondi statali (si veda il d.P.R. n. 309 del 1990, nell'originario testo), e che non vi era alcuna preclusione a che tali progetti rientrassero senz'altro nella quota dei comuni, come interventi comunali in collaborazione con le A.S.L. territorialmente competenti (cioè, nonostante l'annullamento della previsione prioritaria dell'art. 4, ultimo comma, del d.P.C.m.). Tale interpretazione rafforza la non irragionevolezza della scelta operata sulle percentuali da ripartire alle regioni.

5. — Anche per il terzo motivo è caduto il profilo attinente alla mancata consultazione delle regioni.

Per quanto riguarda i dati di riferimento ai fini della ripartizione, l'art. 2 del d.P.C.m. si richiama a dati nazionali (ISTAT) solo per la popolazione giovanile residente, mentre non esiste alcun limite circa la provenienza degli altri elementi base, alla cui elaborazione certamente possono concorrere le regioni, anche in merito alla ripartizione regionale dei fondi destinati ai comuni. Sicché deve escludersi qualsiasi lesione della sfera regionale e negarsi conseguentemente fondatezza al motivo proposto dalla Regione Lombardia.

6. — Egualmente privo di fondamento è il quinto motivo, in quanto la previsione dell'art. 6 del d.P.C.m. impugnato, relativa al concorso delle regioni nella valutazione dei progetti presentati dai comuni, non rappresenta affatto una devoluzione di istruttoria (con i relativi oneri e aggravii di spese) alle regioni; ciò in quanto l'istruttoria è affidata espressamente ad una apposita commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 6, comma 1), del resto in conformità al sistema istruttorio (mediante apposita commissione) previsto dall'art. 127, comma 6, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (nel testo anteriore alla legge 18 febbraio 1999, n. 45) e dall'art. 1, comma 10, della legge 28 marzo 1997, n. 86.

La partecipazione regionale, mediante preliminare esame dei progetti dei comuni — pienamente accettata dalle regioni in sede di Conferenza unificata —, deve leggersi come avente la finalità esclusiva di rispetto sia delle prerogative regionali sia del principio di leale collaborazione nei rapporti Stato-regioni. Soprattutto tale previsione risponde all'esigenza che ciascuna regione (nell'ambito della rispettiva competenza territoriale) sia, quanto meno, partecipe e coinvolta nel procedimento di finanziamento delle iniziative e dei progetti dei comuni (ed altri enti locali).

Le regioni possono così esprimere anche valutazioni e sono facoltizzate ad inviare elementi sulla situazione locale, proprio nelle ipotesi ritenute ammissibili di finanziamento statale nell'ambito di fondi straordinari ed unitari, quando tali iniziative e progetti comunque interferiscano con materie di competenza regionale. Infatti, è stato riconfermato — ed anzi accentuato — il ruolo regionale come «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali» (sentenze n. 408 del 1998 e n. 343 del 1991), anche nella fase transitoria, caratterizzata — all'epoca del decreto impugnato — dall'attesa del previsto intervento regionale di definizione del riparto, nel proprio interno, tra funzioni delle stesse regioni e funzioni rimesse alle autonomie locali, secondo criteri analoghi a quelli della legislazione statale (sentenza n. 408 del 1998).

7. — Infine è privo di fondamento anche il sesto ed ultimo motivo di ricorso, riferito all'art. 7 del d.P.C.m. impugnato, in quanto l'audizione della Conferenza unificata (Stato-città ed autonomie locali e Stato-regioni), per l'approvazione dei progetti sia regionali sia comunali, rientra nell'ipotesi di materie e compiti di interesse comune (art. 8, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) e corrisponde a quelle stesse esigenze — sopra sottolineate — di esame unitario nella ripartizione dei fondi, che valgono anche nella fase finale dell'approvazione dei progetti.

D'altro canto il sistema procedimentale di espressione e formazione dell'assenso dei partecipanti alla Conferenza unificata, quale previsto dalla legge di delega e dall'art. 9, comma 4, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, garantisce pienamente l'identità delle due Conferenze e delle rappresentanze in esse presenti, nel quadro di una semplice unificazione funzionale, che mantiene il sistema di rappresentanza delle istanze regionali, con espressione distinta della volontà delle regioni (sentenza n. 408 del 1998).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato e, per esso, al Presidente del Consiglio dei ministri fissare con proprio decreto le priorità cui devono attenersi le regioni ed i comuni per la predisposizione dei progetti da presentare per il finanziamento del fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998; conseguentemente annulla nella parte riguardante le regioni e i comuni, l'art. 4 del d.P.C.m. 19 ottobre 1998 (Definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse del fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998), firmato per delega dal Ministro per la solidarietà sociale, impugnato con il ricorso in epigrafe;

Dichiara che spetta allo Stato e, per esso, al Presidente del Consiglio dei ministri fissare con d.P.C.m., previa consultazione delle regioni mediante Conferenza unificata, i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse del fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 180

Sentenza 4 - 8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria - Quota aggiuntiva di pensione - Calcolo per le pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1988 - Mancata rivalutazione della retribuzione pensionabile fino all'entrata in vigore del nuovo sistema - Assunta, irragionevole, disparità di trattamento e lamentato contrasto con il principio di adeguatezza del trattamento previdenziale - Non fondatezza della questione.

- Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, undicesimo comma, in relazione all'art. 21, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67, come interpretato dall'art. 3, comma 2-*bis* del d.l. 21 marzo 1988, n. 86 (convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 1988, n. 160).
- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma.

Previdenza e assistenza - Pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria - Quota aggiuntiva di pensione - Calcolo per le pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1988 - Mancata rivalutazione della retribuzione pensionabile fino all'entrata in vigore del nuovo sistema - Assunta, irragionevole, disparità di trattamento e lamentato contrasto con il principio di adeguatezza del trattamento previdenziale - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, undicesimo comma, in relazione all'art. 21, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67, come interpretato dall'art. 3, comma 2-*bis* del d.l. 21 marzo 1988, n. 86 (convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 1988, n. 160).
- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, undicesimo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), in relazione agli artt. 21, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 1988), e 3, comma 2-*bis* del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86 (Norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonché per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, in legge 20 maggio 1988, n. 160, promossi con due ordinanze emesse il 24 giugno 1999 dal tribunale di Bologna nei procedimenti civili vertenti tra l'Istituto Nazionale per la previdenza sociale (INPS) e Saverio Montella, e tra l'INPS e Luigi Rizzi, iscritte ai numeri 638 e 639 del registro ordinanze 1999 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1ª serie speciale, dell'anno 1999.

Visti gli atti di costituzione di Saverio Montella e dell'INPS, nonché gli atti di intervento del presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2001 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi l'avvocato Carlo De Angelis per l'INPS e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con le due ordinanze indicate in epigrafe il tribunale di Bologna, giudice del lavoro, ha proposto — in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, undicesimo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), considerato in relazione all'art. 21, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 1988), come interpretato dall'art. 3, comma 2-bis del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86 (Norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonché per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, in legge 20 maggio 1988, n. 160. Il sistema introdotto dalla normativa impugnata ha attribuito ai pensionati dell'assicurazione generale obbligatoria, a decorrere dal 1° gennaio 1988, una quota aggiuntiva di pensione calcolata sulla base della retribuzione degli ultimi cinque anni, rivalutata per il periodo intercorrente «tra l'anno solare cui la retribuzione si riferisce e quello precedente la decorrenza della pensione».

2. — L'ordinanza iscritta al n. 638 del 1999 è stata pronunciata nel corso di un giudizio di appello contro la sentenza con la quale il pretore di Bologna aveva accolto la domanda proposta contro l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) da S. M., che era titolare dal 1° settembre 1985 di una pensione di vecchiaia il cui importo era stato calcolato con il sistema del c.d. «tetto pensionabile» ai sensi della legge n. 297 del 1982, ed aveva poi beneficiato della quota aggiuntiva di pensione prevista dall'art. 21, comma 6, della legge n. 67 del 1988, determinata secondo i criteri dalla stessa norma indicati.

Ritenendo che la quota aggiuntiva dovesse calcolarsi rivalutando le retribuzioni rilevanti non solo per il quinquennio anteriore alla data di decorrenza della pensione (1° settembre 1985), ma anche per il periodo successivo fino al 1° gennaio 1988, egli aveva chiesto la condanna dell'INPS alla corresponsione delle relative differenze, con interessi e rivalutazione monetaria.

Avendo il pretore accolto la domanda, su appello dell'INPS, il tribunale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale prima ricordata.

Secondo il giudice rimettente, il sistema introdotto dalla normativa impugnata comporta la conseguenza che i titolari di pensioni liquidate anteriormente al 1° gennaio 1988 (fra i quali l'appellato) possono giovare della rivalutazione della quota aggiuntiva di pensione per il periodo intercorrente «tra l'anno solare cui la retribuzione si riferisce e quello precedente la decorrenza della pensione» (che nella specie è il 1984), ma non anche della rivalutazione fra questa data e quella di entrata in vigore del nuovo sistema (1° gennaio 1988).

Il giudice rimettente ritiene che tale disciplina violi l'art. 3 della Costituzione (essendo irrazionale che coloro che sono andati in pensione prima del 1° gennaio 1988 «siano penalizzati dalla mancata perequazione [*rectius*, rivalutazione] della retribuzione pensionabile per il periodo intercorrente tra il loro pensionamento originario e la sua successiva riliquidazione»), nonché l'art. 38, secondo comma, della Costituzione (perché «la mancata rivalutazione dei valori monetari relativi alla retribuzione pensionabile si riflette sul trattamento pensionistico, diminuendone il valore economico effettivo e rendendolo non più idoneo a fornire agli interessati quei mezzi adeguati di vita, di cui abbisognano, e che la norma costituzionale vuole siano assicurati»).

3. — La stessa questione è stata posta anche dall'ordinanza iscritta al n. 639 del 1999, pronunciata dal tribunale di Bologna, in sede di appello contro la sentenza con la quale il pretore della città aveva accolto la domanda proposta contro l'INPS da L. R., titolare di una pensione di vecchiaia dal 1° gennaio 1976. A parte la diversa data di decorrenza della pensione, la vicenda processuale e la motivazione dell'ordinanza di remissione sono identiche a quella dell'altro giudizio, prima considerato.

4. — In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando memorie nelle quali ha sostenuto l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

5. — L'INPS si è costituito in entrambi i giudizi, sostenendo — in quello di cui all'ordinanza n. 638 — l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale e — in quello di cui all'ordinanza n. 639 — l'inammissibilità di essa per difetto di rilevanza.

6. — Nel giudizio di cui alla prima ordinanza si è costituita (fuori termine) la parte privata M., aderendo alle conclusioni del giudice rimettente e sviluppando poi le sue tesi con una memoria illustrativa depositata nell'imminenza dell'udienza odierna.

Considerato in diritto

1. --- I due giudizi pongono la questione di legittimità costituzionale della stessa norma, e quindi devono essere riuniti.

2. - Il giudice rimettente dubita della conformità agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione dell'art. 3, undicesimo comma, della legge 29 marzo 1982, n. 297, in relazione all'art. 21, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n.67, interpretato dall'art. 3, comma 2-*bis* del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, in legge 20 maggio 1988, n. 160.

L'art. 3 della legge n. 297 del 1982 — modificando la disciplina delle pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti, ed in particolare il sistema (già esistente nell'ordinamento precedente) del c.d. «tetto pensionabile» — determinò all'ottavo comma la retribuzione annua pensionabile, per le pensioni con decorrenza successiva al 30 giugno 1982, nella quinta parte della somma delle retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro (o corrispondenti a periodi riconosciuti figurativamente, ovvero ad eventuale contribuzione volontaria) risultante dalle ultime 260 settimane di contribuzione (pari, in pratica, agli ultimi cinque anni) precedenti la decorrenza della pensione; e stabili all'undicesimo comma la rivalutazione della retribuzione media settimanale di ciascun anno solare in misura corrispondente alla variazione dell'indice annuo del costo della vita (calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria) tra l'anno solare di riferimento e quello precedente la decorrenza della pensione.

Il sistema è stato poi mitigato dalla legge n. 67 del 1988, il cui art. 21 ha previsto, al comma 6, la computabilità — con decorrenza dal 1° gennaio 1988 — della parte di retribuzione eccedente il «tetto pensionabile» secondo aliquote di rendimento fissate nella tabella allegata, precisando che la quota di pensione così determinata si somma a quella originaria.

Il sesto comma dell'art. 21 è stato interpretato autenticamente dall'art. 3, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 86 del 1988, aggiunto dalla legge di conversione n. 160 del 1988, nel senso che la retribuzione pensionabile rilevante per la determinazione della quota aggiuntiva si calcola sulla media delle retribuzioni imponibili e pensionabili, rivalutate a norma dell'undicesimo comma dell'art. 3 della legge n. 297 del 1982, e relative alle ultime duecento-sessanta settimane di contribuzione, cioè, in pratica, allo stesso modo che per la quota non eccedente il tetto.

Per effetto del richiamo a tale undicesimo comma, la rivalutazione è fatta secondo la variazione dell'indice annuo del costo della vita «tra l'anno solare cui la retribuzione si riferisce e quello precedente la decorrenza della pensione».

3. — La norma ha dato luogo a dubbi interpretativi, in particolare sull'applicabilità del sistema delle quote aggiuntive solo alle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 1988 o anche a quelle liquidate prima.

Questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata sull'assunto che il sistema non concernesse le pensioni liquidate anteriormente al 1° gennaio 1988, ritenendola basata su un erroneo presupposto interpretativo, ed ha affermato che i benefici di cui all'art. 21 della legge n. 67 del 1988 si applicano anche ai soggetti già pensionati al 1° gennaio 1988, in quanto tale data segna solo il momento a partire dal quale si computa la retribuzione eccedente il tetto e si corrisponde la quota aggiuntiva (sentenza n. 72 del 1990). Il principio è stato confermato e precisato dalla sentenza n. 296 del 1995, nel senso che il meccanismo previsto dalla norma in esame «si esaurisce nell'erogazione di una semplice «quota» di pensione, da sommare a quella «determinata in base al limite massimo» della retribuzione annua pensionabile, con conseguente esclusione di qualsiasi operazione di complessivo ricalcolo del trattamento».

Sulla base di questa interpretazione, la giurisprudenza di legittimità si è consolidata — divenendo «diritto vivente» — nel senso che, ai fini della liquidazione della quota aggiuntiva relativa a pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1988, le retribuzioni medie imponibili e pensionabili devono essere rivalutate per il periodo che va da ciascun anno solare considerato fino all'anno antecedente a quello dell'originaria decorrenza della pensione.

4. -- Sull'implicita premessa che la norma impugnata debba così essere interpretata, l'ordinanza n. 638 la ritiene in contrasto:

a) con l'art. 3 Cost., essendo irrazionale che coloro che sono andati in pensione prima del 1° gennaio 1988 «siano penalizzati dalla mancata perequazione della retribuzione pensionabile per il periodo intercorrente tra il loro pensionamento originario e la sua successiva riliquidazione»;

b) con l'art. 38, secondo comma, Cost., perché «la mancata rivalutazione dei valori monetari relativi alla retribuzione pensionabile si riflette sul trattamento pensionistico, diminuendone il valore economico effettivo e rendendolo non più idoneo a fornire agli interessati quei mezzi adeguati di vita di cui abbisognano, e che la norma costituzionale vuole siano assicurati».

5. — La questione non è fondata.

Anzitutto il giudice rimettente ragiona erroneamente in termini di «riliquidazione» della pensione, senza considerare che le citate sentenze della Corte hanno escluso che la norma impugnata dia luogo ad un «complessivo ricalcolo del trattamento».

Ma soprattutto — nella sostanza — finisce per sollecitare un sindacato sull'esercizio della discrezionalità del legislatore in tema di modulazione temporale dell'applicabilità dei trattamenti previdenziali.

Orbene, tale sindacato è possibile soltanto sotto il profilo del controllo di ragionevolezza (*cfr.*, fra le altre, sentenza n. 202 del 1999, ordinanza n. 177 del 1999); e nella specie è da escludere che la scelta legislativa sia irragionevole.

In effetti, la soluzione auspicata dal rimettente — secondo cui, ai fini del calcolo della «quota aggiuntiva» su pensioni anteriori al 1° gennaio 1988, la retribuzione media pensionabile dovrebbe essere rivalutata non solo dai singoli anni dell'ultimo quinquennio fino all'anno antecedente il pensionamento (come dispone la norma impugnata), ma anche per il periodo successivo, fino al 1° gennaio 1988 — comporterebbe l'applicazione a tali pensioni di un meccanismo radicalmente diverso rispetto a quello apprestato dalla stessa norma per tutte le altre.

Infatti — mentre per le pensioni liquidate dopo il 1° gennaio 1988 la quota aggiuntiva è calcolata tenendo conto della svalutazione della retribuzione di ciascun anno di riferimento fino all'anno anteriore a quello del pensionamento — per le pensioni liquidate prima di quella data la retribuzione sarebbe rivalutata non solo per lo stesso anno di pensionamento, ma anche per un periodo ad esso successivo, posteriore quindi alla cessazione del rapporto di lavoro; e si configurerebbe, sia pure ai soli fini della quota aggiuntiva, proprio quel «complessivo ricalcolo» del trattamento pensionistico che la Corte ha decisamente escluso (sentenza n. 296 del 1995, citata).

Pertanto, la scelta operata dalla norma in esame (interpretata nel senso della sua applicabilità anche alle pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1988) di sottoporre categorie diverse di soggetti — collocati in pensione in momenti diversi e nel vigore di leggi diverse — ad una disciplina coerentemente differenziata, idonea ad evitare contraddizioni interne al sistema, non può dirsi irragionevole e quindi lesiva dell'art. 3 della Costituzione.

6. — La questione è infondata anche in riferimento all'art. 38 della Costituzione.

Certamente il precetto costituzionale esige che il trattamento previdenziale sia sufficiente ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato; ma nell'attuazione di tale principio al legislatore deve riconoscersi un margine di discrezionalità, anche in relazione alle risorse disponibili, almeno quando non sia in gioco la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona (*ex multis*, sentenza n. 457 del 1998). E tale garanzia sicuramente non è incisa da una scelta legislativa mirante — secondo quanto si è detto — a ricondurre la posizione dei titolari di pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1988 alla disciplina generale del calcolo delle quote aggiuntive, che per la rivalutazione della retribuzione considera unicamente periodi anteriori al pensionamento.

7. — La questione sollevata dall'ordinanza n. 639 è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, come exceptio dall'INPS.

Secondo la giurisprudenza di legittimità — che sul punto costituisce «diritto vivente» e che non è contestata dal giudice *a quo* — la norma dell'art. 21, comma 6, della legge n. 67 del 1988, autenticamente interpretata dall'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge n. 86 del 1988, convertito, con modificazioni, in legge n. 160 del 1988, essendo strettamente correlata al sistema di liquidazione introdotto dall'art. 3 della legge n. 297 del 1982, non è applicabile alle pensioni liquidate prima del 30 giugno 1982, nel vigore della disciplina precedente.

E dall'ordinanza in esame emerge che il giudizio concerne un soggetto collocato in pensione nel 1976.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, undicesimo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), in relazione al comma 6 dell'art. 21 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 1988), come interpretato dall'art. 3, comma 2-bis del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86 (Norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonché per il potenziamento del

sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, in legge 20 maggio 1988, n. 160, sollevata dal tribunale di Bologna, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, con l'ordinanza n. 638 r.o. del 1999;

Dichiara manifestamente inammissibile la medesima questione, sollevata dal tribunale di Bologna, con l'ordinanza n. 639 r.o. del 1999.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001 .

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

01C0631

N. 181

Ordinanza 4 - 8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedimento per convalida di sfratto - Cause di convalida basate su rapporti di lavoro - Assegnazione al giudice di una sezione ordinaria, anziché al giudice specializzato - Assunto contrasto con il principio del giudice naturale e con il principio di eguaglianza, per disparità di tutela dei lavoratori convenuti in cause di sfratto - Erroneità del presupposto assunto dal rimettente - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. civ., art. 659.
- Costituzione, artt. 3 e 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 659 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 29 maggio 2000 dal tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra Zerletti Maria Grazia e Walentowicz Halina, iscritta al n. 476 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 1ª serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2001 il giudice relatore Fernanda Contri.

Ritenuto che, nel corso di un procedimento di convalida di sfratto per finita locazione di un immobile di servizio, il tribunale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 659 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede espressamente che le cause di lavoro introdotte con intimazione di sfratto per il rilascio dell'immobile di servizio debbano essere trattate sin dall'inizio e decise, anche nella fase monitoria, dal giudice del lavoro, quale giudice naturale;

che il giudice rimettente espone di aver rimesso gli atti al Presidente del tribunale per l'assegnazione della causa alla competente sezione lavoro, per effetto delle contestazioni della parte intimata in ordine all'avvenuta cessazione del rapporto di lavoro, e di essere stato nuovamente incaricato della trattazione, a seguito del provvedimento con cui il designato giudice del lavoro aveva declinato la propria competenza, affermando l'autonomia del procedimento per convalida di sfratto, anche se relativo ad immobile di servizio;

che, ad avviso del rimettente, il procedimento di convalida, ancorché articolato in due distinte fasi, la prima delle quali a cognizione sommaria e la seconda, eventuale, a cognizione piena, è comunque un giudizio unitario, in considerazione dello stretto collegamento che si verifica tra i due momenti nel caso di opposizione;

che non potrebbe quindi ipotizzarsi la competenza di giudici diversi (giudice ordinario e giudice del lavoro) in relazione a ciascuna delle due fasi, essendo la seconda solo eventuale e non potendo il giudice della convalida accertare la sussistenza dei presupposti per l'emanazione del provvedimento, quando questi siano inerenti ad un rapporto di lavoro;

che, in particolare, come afferma il rimettente, il giudice della convalida non potrebbe limitarsi, in caso di opposizione, a rimettere le parti innanzi al giudice del lavoro, in quanto egli deve decidere se pronunciare o meno l'ordinanza di rilascio e dovrebbe prendere cognizione del sottostante rapporto di lavoro, compiendo valutazioni riservate ad altro giudice;

che, pertanto, ad avviso del rimettente, il disposto dell'art. 659 cod. proc. civ., se interpretato nel senso che sia possibile l'assegnazione di cause di convalida basate su rapporti di lavoro al giudice di una sezione ordinaria, anziché al giudice specializzato, si porrebbe in contrasto anzitutto con l'art. 25 della Costituzione, in quanto una causa avente ad oggetto un rapporto di lavoro sarebbe trattata da un giudice diverso da quello naturale precostituito per legge, che, nella specie, è il giudice del lavoro; e violerebbe inoltre l'art. 3 della Costituzione, determinando una disparità di trattamento fra lavoratori convenuti in una causa di sfratto, i quali sarebbero pregiudicati dalla mancanza di specializzazione del giudice ordinario, e quelli convenuti innanzi al giudice specializzato, che sarebbero invece pienamente tutelati;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità della questione, in quanto inerente alle modalità di ripartizione delle cause tra magistrati appartenenti allo stesso ufficio diviso in più sezioni;

che, comunque, ad avviso dell'Avvocatura, il precetto di cui all'art. 25 della Costituzione risulterebbe erroneamente interpretato dal rimettente e sarebbe altresì insussistente la lamentata disparità di trattamento, in ragione della disomogeneità delle situazioni prese in esame.

Considerato che il giudice rimettente prospetta la lesione dell'art. 25 della Costituzione ad opera della norma impugnata, sostenendo che una causa avente ad oggetto un rapporto di lavoro sarebbe trattata da un giudice diverso da quello naturale precostituito per legge, ed assume altresì la violazione del principio di eguaglianza, in quanto l'art. 659 cod. proc. civ. determinerebbe una disparità di trattamento fra lavoratori convenuti in una causa di sfratto, i quali sarebbero pregiudicati dalla mancanza di specializzazione del giudice ordinario, e quelli convenuti innanzi al giudice specializzato, che sarebbero invece pienamente tutelati;

che il presupposto in forza del quale il giudice rimettente fonda le proprie censure risulta palesemente erroneo, dal momento che costituisce principio giurisprudenziale ormai consolidato quello secondo cui sono estranee al concetto di competenza le questioni inerenti alla sfera di ripartizione dei compiti e delle attribuzioni fra sezioni o fra magistrati dello stesso ufficio giudiziario;

che, quindi, la distinzione tra giudice ordinario e giudice del lavoro nell'ambito dello stesso ufficio giudiziario può assumere rilievo soltanto ai fini del rito applicabile alla controversia;

che nel procedimento per convalida di sfratto soltanto la fase a cognizione sommaria è sottoposta al rito ordinario, mentre quella a cognizione piena, che si instaura con l'opposizione alla convalida, è regolata, ai sensi dell'art. 447-*bis* cod. proc. civ., dal rito speciale del lavoro, nelle cui forme il giudizio prosegue dopo la eventuale pronuncia delle ordinanze di rilascio o di pagamento delle somme non contestate;

che, quindi, la distinzione tra giudice ordinario e giudice del lavoro appartenenti al medesimo ufficio giudiziario, già di per sé ininfluenza ai fini della competenza, assume nella fattispecie un rilievo ancor più marginale;

che, non essendo configurabile una questione di competenza fra giudici addetti alle diverse sezioni nelle quali si articola un medesimo ufficio giudiziario, non può sussistere l'asserita lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge, né per le stesse ragioni può affermarsi la pretesa disparità di trattamento fra le parti convenute dinanzi ai diversi giudici, in quanto tale assunto sembra addirittura postulare l'incapacità del giudice adito di risolvere controversie aventi un oggetto in parte diverso da quello ordinariamente trattato;

che la questione sollevata è manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 659 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, dal tribunale di Roma con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

01C0632

N. 182

Ordinanza 4 - 8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Acquisizione al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero - Mancata previsione che l'imputato esprima consenso - Asserita lesione del principio del contraddittorio, con disparità di trattamento rispetto al rito abbreviato - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 493, comma 3, e 495.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 493, comma 3, e 495 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 26 maggio 2000 dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere nel procedimento penale a carico di P.C., iscritta al n. 517 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, 1ª serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2001 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 26 maggio 2000, il tribunale di S. Maria Capua Vetere ha sollevato, in relazione agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 493, comma 3, e 495 cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevedono che l'imputato esprima il consenso, personalmente o a mezzo di procura speciale, in vista dell'acquisizione al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero»;

che il rimettente premette che nel giudizio *a quo* instaurato a seguito di giudizio immediato, il pubblico ministero aveva concordato con il difensore dell'imputato, ai sensi dell'art. 493, comma 3, cod. proc. pen., l'acquisizione al fascicolo del dibattimento dell'intero fascicolo delle indagini preliminari del pubblico ministero;

che di tale accordo il Presidente del collegio giudicante aveva dato atto con ordinanza a norma dell'art. 495 cod. proc. pen. e che, nel prosieguo del dibattimento, nessuna attività istruttoria era stata compiuta;

che, a parere del rimettente, il descritto *iter* procedurale, pienamente conforme alla disciplina prevista dagli artt. 493, comma 3, e 495 cod. proc. pen., risulterebbe in contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione;

che con l'accordo in questione, infatti, il pubblico ministero ed il difensore, chiedendo al giudice una decisione fondata esclusivamente sulle risultanze degli atti di indagine, avrebbero sostanzialmente determinato una integrale rinuncia al contraddittorio, fuori dai presupposti previsti dall'art. 111, quinto comma, della Costituzione, in forza del quale può derogarsi al principio della formazione della prova in contraddittorio solo con il consenso dell'imputato;

che, nel caso di specie, l'imputato, pur presente in aula, non è stato chiamato ad esprimere alcun preventivo consenso e ciò, peraltro, secondo una corretta esegesi dell'art. 493, comma 3, cod. proc. pen., norma che, stabilendo che «le parti possano concordare l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero», non lascia dubbi circa la riferibilità di tale facoltà anche al difensore quale parte in senso tecnico, in forza del generale principio di cui all'art. 99, comma 1, cod. proc. pen., non essendo formulata alcuna riserva di esercizio personale della facoltà medesima da parte dell'imputato;

che, ad avviso del ricorrente, sarebbe leso altresì l'art. 3 della Costituzione, in quanto le norme impugnate prefigurerebbero sostanzialmente un giudizio semplificato «allo stato degli atti», del tutto analogo al rito abbreviato, in rapporto al quale tuttavia — diversamente da quest'ultimo — non sarebbe previsto né il presupposto del consenso personale dell'imputato, né il trattamento «premiale» di riduzione della pena;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la dichiarazione di inammissibilità e, in via subordinata, di non fondatezza della questione;

che l'Avvocatura erariale ha evidenziato, in particolare, in punto di rilevanza, come dalla presenza dell'imputato fosse ragionevole presumere l'esistenza del suo consenso e, quanto al merito, che dovesse escludersi l'assimilabilità del meccanismo processuale impugnato al giudizio abbreviato, in relazione al quale, peraltro, secondo un recente orientamento giurisprudenziale, era da ritenere ammissibile la richiesta formulata dal difensore alla presenza dell'imputato.

Considerato che il tribunale di S. Maria Capua Vetere sottopone a scrutinio di costituzionalità disposizioni, quali l'art. 493, comma 3, ed, in relazione ad esso, l'art. 495 cod. proc. pen., che, involgendo la serie dei poteri dispositivi sulla prova, afferiscono indubbiamente all'attività di difesa tecnica svolta, nel processo penale, dal difensore dell'imputato;

che, in proposito, va premessa l'affermazione della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui «le norme che assicurano la difesa tecnica sono funzionali alla realizzazione di un "giusto processo", garantendo l'effettività di un contraddittorio più equilibrato e una sostanziale parità delle armi tra accusa e difesa» (*cf.* ordinanza n. 421 del 1997), poiché risulta ragionevole che, alla specifica capacità professionale del pubblico ministero, si venga a «contrapporre quella di un soggetto di pari qualificazione, che affianchi ed assista l'imputato» (*cf.* sentenza n. 125 del 1979);

che, in tale prospettiva, pur se è pacifica l'esistenza di un «complesso di attività mediante le quali l'imputato, come protagonista del processo penale, ha la facoltà di eccitarne lo sviluppo dialettico contribuendo all'acquisizione delle prove ed al controllo di legalità del suo svolgimento» (*cf.* sentenza n. 186 del 1973), è tuttavia indubbio che il difensore si presenti come «il garante dell'autonomia e dell'indipendenza dell'imputato nella condotta di causa», in quanto unico soggetto in grado di assicurare, per l'imputato, «quelle cognizioni tecnico-giuridiche, quell'esperienza processuale e quella distaccata serenità che gli consentono di valutare adeguatamente le situazioni di causa» (*cf.* sentenza n. 498 del 1989);

che tali connotazioni dell'esercizio della difesa tecnica non possono non rilevare con riferimento all'attività di richiesta di prove nel dibattimento, della quale l'accordo tra le parti, previsto nel comma 3 dell'art. 493 cod. proc. pen., è concreta modalità di articolazione;

che al soddisfacimento delle medesime finalità sono rivolti, del resto, gli artt. 431, comma 2, e 500, comma 7, cod. proc. pen. (quest'ultimo come risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 1º marzo 2001, n. 63), relativi a momenti processuali nei quali il ruolo tecnico del difensore assume un essenziale e pressoché esclusivo risalto;

che, pertanto, non sussiste la denunciata lesione del principio del contraddittorio con riferimento all'art. 111, quinto comma, della Costituzione;

che, parimenti, non sussiste la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, per irragionevole disparità di disciplina del meccanismo processuale oggetto della censura rispetto ai presupposti di accesso ed agli effetti della disciplina del rito abbreviato;

che, infatti, i due istituti processuali posti a raffronto — rito abbreviato ed accordo sulla prova -- risultano assolutamente disomogenei e non assimilabili, posto che gli accordi che possono intervenire tra le parti in ordine alla formazione del fascicolo per il dibattimento non escludono affatto il diritto di ciascuna di esse ad articolare pienamente i rispettivi mezzi di prova, secondo l'ordinario, ampio potere loro assegnato per la fase dibattimentale; ciò a differenza di quanto avviene per il rito abbreviato, la cui peculiarità consiste proprio nel fatto di essere un modello alternativo al dibattimento che — oltre a fondarsi sull'intero materiale raccolto nel corso delle indagini, a prescindere da qualsiasi meccanismo di tipo pattizio — consente una limitata acquisizione di elementi integrativi, che lo configurano quale rito a «prova contratta»;

che, non essendo dunque ravvisabile nelle disposizioni denunciate alcun profilo di contrasto con gli invocati parametri, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 493, comma 3, e 495 del codice di procedura penale sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 111 della Costituzione, dal tribunale di S. Maria Capua Vetere con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 183

Ordinanza 4 - 8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento in giudizio - Soggetto non costituito nel giudizio *a quo* (nella specie, Associazione della proprietà edilizia di Perugia) - Inammissibilità.

Locazione di immobili urbani - Immobili ad uso abitativo - Esecuzione di provvedimenti di rilascio degli immobili - Termine non inferiore a nove mesi - Esclusione della possibilità che il giudice fissi un termine di minor durata - Lamentata compressione, priva di giustificazione, del diritto di proprietà del locatore nonché disparità di trattamento delle situazioni del locatore e del conduttore - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.L. 25 febbraio 2000, n. 32 (convertito nella legge 20 aprile 2000, n. 97), art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 42, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 25 febbraio 2000, n. 32 (Disposizioni urgenti in materia di locazioni per fronteggiare il disagio abitativo), convertito in legge 20 aprile 2000, n. 97, promossi con tre ordinanze emesse il 2 agosto 2000 dal tribunale di Udine, rispettivamente iscritte al n. 691, 692 e 693 del registro ordinanze 2000 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

Visto l'atto di intervento della Associazione della proprietà edilizia di Perugia nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2001 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto che nel corso di un giudizio di esecuzione di sfratto, il tribunale di Udine, con ordinanza del 2 agosto 2000, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 25 febbraio 2000, n. 32 (Disposizioni urgenti in materia di locazioni per fronteggiare il disagio abitativo), convertito in legge 20 aprile 2000, n. 97, in riferimento agli artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui detta disposizione, in riferimento all'art. 6, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), prevede che il termine dilatorio dettato da quest'ultima norma non possa comunque essere inferiore a nove mesi, senza consentire al giudice di valutare la sussistenza di situazioni riguardanti il locatore che valgano a giustificare la fissazione di un termine di rilascio dell'immobile di minore durata;

che, per il rimettente, la fissazione di un termine dilatorio minimo per il differimento della data di rilascio rappresenterebbe un elemento di rottura rispetto all'impostazione di fondo della disciplina delle locazioni;

che nella materia dell'esecuzione del provvedimento di rilascio, ancora ad avviso del rimettente, la disposizione generale dell'art. 56 della legge 27 luglio 1978, n. 392, non prevede un termine di dilazione minimo, fissando solo dei termini massimi per il rilascio dell'immobile;

che la disposizione *sub iudice*, invece, avrebbe capovolto il principio generale di cui sopra affermando che, ove il conduttore possieda i requisiti o versi nelle condizioni di cui all'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998, le esigenze del locatore debbano necessariamente essere recessive;

che la disposizione censurata, inoltre, escludendo un qualsiasi rilievo al diritto del locatore di disporre dell'immobile, contrasterebbe con la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 323 del 1993) che ha ritenuto che «la necessità come causa di cessazione della proroga legale ha assunto funzione di strumento per la composizione dei contrapposti interessi, rimanendo sacrificati quelli dei conduttori, altrimenti prevalenti, di fronte all'esigenza del locatore-proprietario di ottenere la disponibilità dell'immobile in caso di necessità»;

che sarebbe violato l'art. 42, secondo comma, Cost., perché la disposizione denunciata comprimerebbe ingiustificatamente il diritto di proprietà privata riconosciuto dalla legge, sotto il profilo della facoltà di godimento dell'immobile, imponendo al proprietario un vincolo assoluto di indisponibilità del bene, con sacrificio delle concomitanti esigenze di cui egli è legittimamente portatore;

che la disposizione censurata contrasterebbe, infine, con l'art. 3 Cost., in quanto creerebbe una disparità di trattamento di situazioni rispetto alle quali al giudice dovrebbe essere consentito un «apprezzamento» delle rispettive esigenze del locatore e del conduttore, senza vincoli costituiti da termini minimi di dilazione;

che nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione, in quanto la compressione dei diritti del locatore rientra nel quadro della c.d. «funzionalizzazione» del diritto di proprietà, sicché non vi sarebbe contrasto con il suddetto precetto costituzionale;

che nel presente giudizio ha chiesto di intervenire — non essendo costituita nel giudizio *a quo* — l'Associazione della proprietà edilizia di Perugia, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore* chiedendo anzitutto l'ammissione del proprio intervento e concludendo, nel merito, a favore dell'accoglimento della sollevata questione;

che, con altre due ordinanze del 2 agosto 2000 (r.o. nn. 692 e 693 del 2000), lo stesso rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale identiche a quella di cui sopra;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche in questi giudizi concludendo per l'infondatezza delle relative questioni e riproponendo gli argomenti sopra svolti.

Considerato che i tre giudizi, aventi ad oggetto la medesima disposizione, vanno riuniti per essere unitariamente decisi;

che preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione della proprietà edilizia di Perugia, in conformità al principio, più volte affermato da questa Corte della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio incidentale di costituzionalità con quelle costituite nel giudizio principale (ordinanza n. 289 del 1999);

che, dopo la proposizione della questione di legittimità costituzionale è sopravvenuta la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2001), in vigore dal 1° gennaio 2001, la quale — con l'art. 80, comma 22 — ha sospeso, fino alla scadenza del termine di cui al comma 21 (centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge), le procedure esecutive di sfratto iniziate contro gli inquilini che si trovino nelle condizioni di cui al comma 20;

che, tuttavia, è pregiudiziale a qualsiasi altro profilo la verifica della rilevanza della presente questione di legittimità costituzionale;

che le ordinanze di rimessione, infatti, non appaiono sul punto adeguatamente motivate, poiché esse si limitano ad affermare apoditticamente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, non precisando in alcun modo gli elementi che consentono di ricondurre la fattispecie sotto la disciplina della disposizione denunciata (tra cui la posizione rivestita dal conduttore rispetto alle categorie tutelate dall'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998);

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 25 febbraio 2000, n. 32 (Disposizioni urgenti in materia di locazioni per fronteggiare il disagio abitativo), convertito in legge 20 aprile 2000, n. 97, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione, dal tribunale di Udine con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

01C0634

N. 184

Ordinanza 4 - 8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Questione di legittimità costituzionale - Proponibilità da parte del giudice di rinvio - Vincolo del principio di diritto affermato dalla Cassazione.

Reati e pene - Pene detentive brevi - Sanzioni sostitutive - Inapplicabilità al reato di evasione (art. 385 cod. pen.) - Lamentata, irragionevole, discriminazione rispetto ad altri reati pur di maggiore gravità ammessi al regime delle sanzioni sostitutive - Questione analoga ad altra già dichiarata non fondata - Ininfluenza dei nuovi *tertia comparationis* adottati - Manifesta infondatezza.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 60 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza emessa il 17 settembre 1999 dal pretore di Nocera Inferiore, iscritta al n. 444 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2001 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

Ritenuto che, con ordinanza in data 17 settembre 1999, il pretore di Nocera Inferiore — nel corso di un procedimento penale nei confronti di un imputato del delitto di evasione (art. 385, terzo comma, del codice penale) — ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 60 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), «nella parte in cui esclude l'applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi previste dagli artt. 53 e ss. della stessa legge al reato di evasione ex art. 385, commi primo e terzo, del codice penale»;

che il remittente premette che una precedente sentenza, emessa nell'ambito dello stesso procedimento, con la quale all'imputato era già stata applicata, ai sensi degli articoli 444 e ss. del codice di procedura penale, la pena di mesi quattro di reclusione, sostituita, ai sensi dell'articolo 53 della legge n. 689 del 1981, con la sanzione della libertà controllata per la durata di mesi otto, è stata annullata dalla Corte di cassazione proprio per la violazione del divieto di sostituzione della pena detentiva stabilito dall'articolo 60 della citata legge in caso di condanna per il reato di evasione;

che, ad avviso del remittente, quest'ultima disposizione violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, in quanto determinerebbe una irragionevole discriminazione rispetto ad altri reati (segnatamente quelli di procurata evasione e di procurata inosservanza di pena, rispettivamente previsti dagli artt. 386 e 390 del codice penale), i quali, pur essendo, sul piano del trattamento sanzionatorio, di maggiore gravità, e pur appartenendo alla medesima «classe» dei delitti contro l'amministrazione della giustizia, sono ammessi al regime delle sanzioni sostitutive;

che il giudice *a quo* richiamando quali *tertia comparationis* le specifiche ipotesi criminose sopra indicate, ritiene di poter superare le argomentazioni contenute nella sentenza n. 406 del 1997, con la quale questa Corte ha dichiarato non fondata analoga questione di legittimità costituzionale;

che, quanto alla rilevanza della questione, il pretore di Nocera Inferiore ne afferma la sussistenza sulla base della duplice considerazione che, da un lato, non opererebbe nella specie alcuna delle preclusioni di ordine soggettivo di cui all'articolo 59 della legge n. 689 del 1981, e, dall'altro, la pena da irrogare eventualmente all'imputato per il reato di evasione, potrebbe rientrare nei limiti previsti dall'articolo 53 della medesima legge ai fini dell'applicazione delle sanzioni sostitutive;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile — perché il giudice *a quo* avrebbe dovuto uniformarsi al principio di diritto affermato nel medesimo procedimento dalla Corte di cassazione — e comunque infondata.

Considerato che l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato non può essere accolta poiché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è consentito al giudice di rinvio sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione nell'interpretazione alla quale è vincolato in forza del principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione (v., da ultimo, ordinanze n. 501 del 2000 e n. 11 del 1999);

che, con la sentenza n. 406 del 1997, richiamata dal remittente, questa Corte ha già ritenuto non fondata analoga questione di legittimità costituzionale, rilevando la non omogeneità dei reati allora posti a raffronto (omicidio colposo e, tra i delitti contro l'amministrazione della giustizia, frode processuale e subornazione) rispetto al delitto di evasione;

che a conclusioni non diverse deve pervenirsi anche in relazione ai nuovi *tertia comparationis* oggi indicati dal remittente (reati di procurata evasione e di procurata inosservanza di pena, sanzionati, rispettivamente, dagli articoli 386 e 390 del codice penale), giacché questi non presentano caratteristiche di piena omogeneità con il delitto di evasione, diversa essendo la posizione di chi agevoli l'evasione o l'inosservanza della pena rispetto a quella di chi volontariamente si sottragga alla esecuzione della pena stessa;

che l'elemento che rende disomogenei i termini del giudizio di eguaglianza e che appare idoneo a giustificare il diverso trattamento ad essi riservato dal legislatore non consiste né nella entità della pena edittale, che è anzi più grave nei due reati ammessi al beneficio, né nella iscrivibilità dei reati nell'una piuttosto che nell'altra classe, ma nella efficacia deterrente che deve essere propria della pena e che, con riguardo alle sanzioni sostitutive, per i caratteri oggettivi della condotta, non irragionevolmente è stata ritenuta incomparabilmente minore, se non addirittura inesistente, nell'ipotesi di evasione;

che, benché questa Corte abbia più volte auspicato un intervento del legislatore teso a razionalizzare il sistema delle sanzioni sostitutive e delle esclusioni oggettive, le quali, a causa della consistente stratificazione normativa, possono effettivamente dare luogo a incongruenze e disarmonie, la presente questione, nei termini prospettati, deve essere dichiarata manifestamente infondata, non essendo dato riscontrare alcuna arbitraria disparità di trattamento tra le situazioni indicate dal remittente.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 60 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal pretore di Nocera Inferiore, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: MEZZANOTTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

01C0635

N. 185

Ordinanza 4 - 8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza preliminare - Contumacia dell'imputato - Modifica del capo d'imputazione - Mancata previsione che la contestazione modificata sia inserita nel verbale d'udienza e questo sia notificato all'imputato contumace - Prospettata, ingiustificata, disparità di trattamento fra imputati, a seconda che siano soggetti a tale modifica nell'udienza preliminare o nell'udienza dibattimentale, con detrimento del principio del contraddittorio - Erroneità della premessa interpretativa assunta dal rimettente - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 423.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 423 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 20 gennaio 2000 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di V. C., iscritta al n. 262 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

Udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2001 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Padova, ha premesso, in fatto, che, nel corso della udienza preliminare a carico di un imputato già dichiarato contumace, il pubblico ministero ha proceduto, a norma dell'art. 423, comma 1, cod. proc. pen., alla modifica della imputazione — in quanto il fatto era risultato diverso da come descritto nella richiesta di rinvio a giudizio ed era inoltre emerso dagli atti

un reato connesso ai sensi dell'art. 12, comma 1, del codice di rito — chiedendo, peraltro, «la notifica del verbale d'udienza, per estratto, all'imputato contumace, ai sensi dell'art. 520 cod. proc. pen., applicabile per analogia», ed eccependo, in caso di diversa interpretazione del disposto normativo, la illegittimità costituzionale dell'art. 423 cod. proc. pen., per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che il medesimo giudice, favorevolmente delibando tale eccezione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del richiamato art. 423 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, in caso di modifica del capo di imputazione operata nel corso dell'udienza preliminare, il pubblico ministero chieda che la modificata contestazione sia inserita nel verbale d'udienza e il verbale sia notificato per estratto all'imputato contumace;

che a parere del giudice rimettente sarebbe ravvisabile una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto, considerato che la disciplina della contumacia introdotta per l'udienza preliminare dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, è del tutto assimilabile a quella propria della fase dibattimentale, si determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento — previsto rispettivamente dagli artt. 423 e 520 cod. proc. pen. — in merito alla conoscibilità della modifica della imputazione, «fra imputati soggetti a tale modifica nell'udienza preliminare e imputati soggetti alla stessa modifica nell'udienza dibattimentale»;

che parimenti vulnerato risulterebbe anche l'art. 111 Cost., in quanto non sarebbe assicurato «un effettivo contraddittorio fra le parti, in condizione di parità, una tempestiva informazione dell'imputato sull'accusa effettivamente contestatagli, e, soprattutto, le condizioni necessarie all'imputato per preparare la propria difesa, ad esempio scegliendo la via di un'istanza di applicazione della pena in ordine alla modificata imputazione».

Considerato che il giudice *a quo* pone a oggetto delle proprie doglianze la specifica disciplina, dettata dall'art. 423, comma 1, cod. proc. pen. in tema di modifica del capo di imputazione nel corso della udienza preliminare, nella parte in cui prevede che, in caso di assenza dell'imputato, tale modifica viene comunicata al difensore, il quale rappresenta l'imputato ai fini della contestazione;

che a tal proposito il rimettente, dopo aver sottolineato le profonde innovazioni introdotte nel regime della udienza preliminare dalla legge n. 479 del 1999, rappresentate in particolare dalla estensione a tale fase di una disciplina della contumacia del tutto analoga a quella prevista per il dibattimento, reputa ormai priva di ragionevolezza ed in contrasto con il principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, la peculiare previsione oggetto di impugnativa, ove posta a raffronto con il diverso trattamento normativo riservato dall'art. 520 del codice di rito alla omologa ipotesi della modifica della imputazione nei confronti dell'imputato assente o contumace in dibattimento, stabilendosi, infatti, per tale ipotesi, il necessario inserimento della nuova contestazione nel verbale del dibattimento e la relativa notificazione per estratto all'imputato;

che a parere del giudice rimettente, la mancata estensione di tale ultima garanzia alla norma oggetto di impugnativa si tradurrebbe, anche, in una violazione dell'art. 111 della Carta fondamentale, giacché l'omessa notificazione all'imputato contumace o assente della modifica del capo di imputazione non assicurerebbe un effettivo e paritetico contraddittorio, né le condizioni necessarie per preparare una adeguata difesa;

che le deduzioni svolte dal giudice *a quo* si fondano sull'erronea premessa di ritenere fra loro comparabili disposizioni iscritte all'interno di fasi processuali del tutto eterogenee, quali sono, da un lato, l'udienza preliminare, e, dall'altro, il dibattimento di primo grado;

che, al riguardo, deve sottolinearsi come le pur significative e rilevanti modifiche che la legge n. 479 del 1999 ha apportato alla disciplina della udienza preliminare, pur avendo contribuito a ridefinire, in termini di maggior pregnanza, la struttura, la dinamica ed i contenuti decisori di quella fase, non ne hanno tuttavia mutato le connotazioni eminentemente processuali che ne contraddistinguono l'essenza;

che al di là delle segnalate innovazioni, infatti, la funzione della udienza preliminare era e resta quella di verificare — sia pure alla luce di una valutazione «contenutistica» più penetrante rispetto al passato — l'esistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero, cosicché, ad una richiesta in rito, non può non corrispondere, in capo al giudice, una decisione di eguale natura, proprio perché anch'essa calibrata sulla prognosi di non superfluità del sollecitato passaggio alla fase dibattimentale;

che in tale prospettiva, il mutamento del quadro di accusa ben può ricevere, dunque, quanto a modalità di contestazione, una disciplina difforme e più snella rispetto a quella dettata per il dibattimento, posto che in tale ultima fase lo sviluppo delle serie probatorie e l'oggetto del contraddittorio si proiettano, non verso una statuizione destinata unicamente a regolare il futuro *iter* del processo — quale è la decisione che conclude l'udienza preliminare — ma verso una sentenza chiamata a definire direttamente il merito della regiodicanda e suscettibile di assumere i caratteri e la «forza» del giudicato;

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 423 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Padova, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

01C0636

N. 186

Ordinanza 4-8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Richiesta di procedimento - Ingiuria e minaccia in danno di altri militari - Punibilità a richiesta del comandante di corpo e non anche a querela dell'offeso - Prospettata violazione del principio informatore dell'ordinamento delle Forze armate, del diritto al risarcimento dei soggetti danneggiati nonché disparità di trattamento di questi ultimi rispetto a quanti risultino offesi dai corrispondenti reati comuni - Questione sostanzialmente coincidente con altra già rigettata - Manifesta infondatezza.

- Cod. pen. mil. pace, artt. 226 e 229, in relazione all'art. 260.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 52, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 226 e 229 del codice penale militare di pace, in relazione all'art. 260 dello stesso codice, promosso con ordinanza emessa il 19 luglio 2000 dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale militare di Torino nel procedimento penale a carico di M. M., iscritta al n. 720 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

Udito nella camera di consiglio del 4 aprile 2001 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 19 luglio 2000 (r.o. n. 720 del 2000), il giudice per le indagini preliminari del Tribunale militare di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 52, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 226 e 229 del codice penale militare di pace, in riferimento

all'art. 260 dello stesso codice, nella parte in cui non prevedono che i reati, rispettivamente, di ingiuria e di minaccia commessi da un militare in danno di altro militare siano puniti, oltre che a richiesta del comandante del corpo o di altro ente superiore da cui dipende il militare colpevole, anche a querela della persona offesa;

che il rimettente premette di essere investito della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero in rapporto ai reati di ingiuria e di minaccia (artt. 226 e 229 del codice penale militare di pace) ascritti ad un militare a seguito di denuncia-querela di altro militare: richiesta basata esclusivamente sulla mancanza della richiesta di procedimento del comandante di corpo della persona sottoposta alle indagini, prevista dall'art. 260 del codice penale militare di pace come condizione di procedibilità relativamente ai reati per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione militare non superiore nel massimo a sei mesi (quali quelli indicati);

che, ad avviso del rimettente, la previsione della punibilità dei fatti criminosi in esame esclusivamente a richiesta del comandante di corpo, e non anche a querela della persona offesa, comprometterebbe il principio di «permeabilizzazione» dell'ordinamento delle Forze armate allo spirito e ai valori democratici dello Stato, sancito dall'art. 52, terzo comma, della Costituzione, essendo le valutazioni del comandante ispirate ad una logica «istituzionalistica» di tutela dell'«immagine del reparto», intesa quale valore comunque prevalente sui diritti della persona tutelati dalle norme incriminatrici dell'ingiuria e della minaccia;

che le disposizioni impugnate si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto la scelta del comandante di corpo di mantenere «segretato» l'illecito nell'ambito della caserma, astenendosi dal proporre la richiesta di procedimento, impedirebbe alla parte offesa di esercitare il proprio diritto al risarcimento del danno nel processo penale mediante la costituzione di parte civile, consentita anche davanti ai tribunali militari a seguito della declaratoria di incostituzionalità, con sentenza di questa Corte n. 60 del 1996, dell'art. 270, primo comma, del codice penale militare di pace;

che risulterebbe violato, infine, l'art. 3 della Costituzione, a fronte della irragionevole disparità di trattamento tra la persona offesa dai reati militari di ingiuria e minaccia e quella offesa dai corrispondenti reati comuni (artt. 594 e 612 cod. pen.), la quale, mediante la proposizione della querela, può dar corso all'azione penale senza preclusioni di sorta.

Considerato che questa Corte ha di recente ritenuto manifestamente infondate questioni di legittimità costituzionale coincidenti nella sostanza con quella odierna, ancorché aventi ad oggetto norme incriminatrici in parte diverse (cfr. ordinanze nn. 410 e 562 del 2000);

che, nell'occasione, la Corte — confermando la propria costante giurisprudenza — ha in particolare ribadito come l'istituto della querela, non previsto attualmente in rapporto ad alcuno fra i reati militari, debba ritenersi con essi incompatibile, stante l'offesa alla disciplina e al servizio, e dunque ad un interesse eminentemente pubblico, che caratterizza tali fattispecie criminose (v. anche, da ultimo, ordinanze nn. 415, 563, 588 del 2000);

che, in questa prospettiva, l'attribuzione al comandante di corpo, tramite l'istituto della richiesta di procedimento, della facoltà di scelta tra l'adozione di provvedimenti di natura disciplinare e il ricorso all'ordinaria azione penale, non può ritenersi in contrasto con il principio informatore dell'ordinamento delle Forze armate — identificato dall'art. 52, terzo comma, della Costituzione nello spirito democratico della Repubblica — trattandosi di scelta che mira ad adeguare al caso concreto la risposta dell'ordinamento militare, stante l'esistenza di casi nei quali, per la scarsa gravità del reato, l'esercizio incondizionato dell'azione penale rischierebbe di causare un pregiudizio proporzionalmente maggiore di quello prodotto dal reato stesso;

che va escluso, altresì, che l'impedimento alla costituzione di parte civile nel processo relativo al reato militare, conseguente alla mancata proposizione della richiesta da parte del comandante, comporti una violazione del diritto di difesa, giacché il soggetto danneggiato dispone di mezzi di tutela giudiziaria alternativi, e segnatamente della facoltà di esercitare, senza alcun ostacolo, l'azione risarcitoria nella sua sede naturale, ossia davanti al giudice civile;

che neppure, da ultimo, è ravvisabile una lesione del principio di uguaglianza, in quanto la diversità di trattamento rilevata dal giudice *a quo* trova giustificazione nella peculiare posizione del cittadino inserito nell'ordinamento militare — caratterizzato da specifiche regole di natura cogente — rispetto a quella della generalità dei cittadini.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 226 e 229 del codice penale militare di pace, in relazione all'art. 260 del medesimo codice, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 52, terzo comma, della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del tribunale militare di Torino con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

01C0637

N. 187

Ordinanza 4-8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari personali - Inapplicabilità delle misure fuori dei casi di arresto in flagranza - Prospettata lesione del principio di tutela della sicurezza dei cittadini, quale diritto inviolabile, nonché del principio di ragionevolezza e di eguaglianza nel trattamento di situazioni identiche - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 280 e 391, comma 5.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 280 e 391, comma 5, del codice di procedura penale, promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Latina con ordinanza emessa il 20 settembre 1999, iscritta al n. 459 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, 1ª serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 26 aprile 2001 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Latina ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 280 e 391, comma 5, del codice di procedura penale nella parte in cui, per i reati di cui all'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., non consentono l'applicazione di misure cautelari coercitive fuori dei casi di arresto in flagranza di reato;

che il rimettente, premesso di essere investito della richiesta del pubblico ministero di applicazione della custodia cautelare in carcere nei confronti di persona indagata per truffa continuata (art. 640 cod. pen.), rileva che per tale reato, punibile con pena fino a tre anni di reclusione, ai sensi degli artt. 278 e 280 cod. proc. pen. non può essere applicata alcuna misura cautelare «a tutela della collettività e delle potenziali vittime di futuri illeciti che verosimilmente il prevenuto continuerà a perpetrare», nonostante sussistano le condizioni dell'art. 273 cod. proc. pen. e le esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen.;

che a parere del giudice *a quo* l'impossibilità di applicare una misura cautelare all'indagato, solamente perché non è stato arrestato in flagranza di reato, violerebbe in primo luogo il «principio di cui all'art. 2 Cost., in base al quale compito primario della Repubblica [...] è quello di garantire i diritti inviolabili dell'uomo, tra cui rientra senza dubbio quello a vedere protetta la propria sicurezza dalla commissione di fatti puniti come reato»;

che secondo il rimettente la tutela della sicurezza dei cittadini comporterebbe «il necessario intervento dell'autorità giudiziaria per limitare l'altrui libertà personale nei casi in cui ciò sia assolutamente indispensabile, anche con l'applicazione di misure cautelari», la cui «necessaria sussistenza» sarebbe implicita nella previsione di limiti massimi della carcerazione preventiva contenuta nell'art. 13, quinto comma, Cost.;

che nel caso in esame la preclusione all'emissione di misure cautelari sarebbe inoltre in contrasto con il principio di ragionevolezza e di eguaglianza «nel trattamento di situazioni identiche», in quanto condurrebbe a «conseguenze paradossali», quali la possibilità di emettere una misura coercitiva all'esito dell'udienza di convalida anche se l'arresto non è stato convalidato, ovvero per fatti delittuosi di minore gravità solo perché accompagnati dall'arresto in flagranza o in «quasi flagranza», mentre per fatti più gravi la misura sarebbe impedita solamente perché «la fortuna o l'abilità impediscono l'accertamento in flagranza dei delitti»;

che l'irragionevolezza del divieto di ricorrere a misure coercitive risulterebbe particolarmente evidente in casi, come quello di specie, in cui si procede contro l'autore di innumerevoli truffe, «commesse in breve arco temporale ai danni di ignare vittime con assoluta certezza della reiterazione, anche attuale, della medesima condotta [...], con grave pregiudizio della sicurezza delle future e potenziali vittime le quali al potenziale danno del reato eventualmente subito aggiungerebbero la beffa dell'impossibilità normativa di intervenire in sede cautelare nei confronti dell'indagato [...]»;

che gli effetti delle disposizioni censurate sarebbero ancor più «lesivi della tutela della sicurezza dei cittadini nel presente momento storico, nel quale il notevole lasso di tempo per giungere ad un provvedimento definitivo di condanna e l'assoluta incertezza circa la sua effettiva esecuzione rendono impossibile rimettersi alla sola decisione esecutiva di condanna per ottenere l'interruzione di gravi condotte criminali, imponendo — nei casi in cui la legge lo consente — il ricorso a misure cautelari (non necessariamente di natura detentiva)»;

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

che, in particolare, l'Avvocatura rileva che i parametri costituzionali in riferimento ai quali è stata prospettata la questione sono evocati in modo erraneo: da un lato, l'art. 2 della Costituzione non consacra affatto il diritto inviolabile «ad una generica sicurezza»; dall'altro, l'art. 3 della Costituzione presuppone l'omogeneità delle ipotesi messe a confronto, mentre l'assoggettamento a misura precautelare configura una «plausibile differenziazione» rispetto alla situazione in cui l'indagato sia libero;

che secondo l'Avvocatura la disciplina censurata è pertanto conforme ai principi costituzionali enunciati dagli artt. 13 e 27 Cost., dai quali discende che la carcerazione preventiva, da considerare situazione «eccezionale», è ispirata alla logica della *extrema ratio* e a criteri di adeguatezza e proporzionalità.

Considerato che il rimettente lamenta che il combinato disposto degli artt. 280 e 391, comma 5, del codice di procedura penale consenta di applicare una misura cautelare coercitiva nei confronti di persona sottoposta ad indagini per uno dei reati elencati dall'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. (nel caso di specie, per il delitto di truffa) solo ove la stessa sia stata arrestata in flagranza di reato, e non anche quando si proceda nei confronti di indagato in stato di libertà;

che ad avviso del giudice *a quo* tale preclusione si pone in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, in base al quale sarebbe compito primario della Repubblica (e quindi del legislatore e dell'autorità giudiziaria)

garantire i diritti inviolabili dell'uomo, tra cui rientra il diritto a «vedere protetta la propria sicurezza dalla commissione di fatti puniti come reato» mediante interventi dell'autorità giudiziaria limitativi dell'altrui libertà personale;

che sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., in quanto la disciplina che impedisce di disporre misure coercitive solo perché l'abilità o la fortuna ha consentito all'indagato di evitare l'arresto in flagranza, anche se ha commesso fatti in concreto più gravi di quelli per cui gli autori sono stati arrestati in flagranza, risulterebbe intrinsecamente priva di ragionevolezza, e determinerebbe inoltre paradossali disparità di trattamento nelle ipotesi in cui per il medesimo fatto la possibilità di applicare una misura cautelare sia condizionata dalla circostanza che l'autore del reato è stato colto in flagranza;

che l'art. 2 della Costituzione è evocato erroneamente, posto che tra i diritti inviolabili dell'uomo non rientra l'aspettativa dei consociati di vedere tutelata la propria sicurezza mediante una disciplina legislativa — quale quella auspicata dal rimettente — volta a generalizzare il ricorso alle misure cautelari limitative della libertà personale;

che, quanto alle censure riferite all'art. 3 Cost., il rimettente pone a raffronto situazioni di fatto e processuali non omogenee, quali quelle dell'indagato, sia pure per il medesimo titolo di reato, arrestato in flagranza ovvero in stato di libertà;

che di tale diversità di situazioni il legislatore ha tenuto opportunamente conto, stabilendo appunto che quando l'arresto in flagranza è stato eseguito per uno dei reati indicati nell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., le misure coercitive possono essere disposte anche al di fuori dei limiti edittali di pena stabiliti dall'art. 280 cod. proc. pen., all'evidente e non irragionevole fine di coordinare la facoltà di procedere all'arresto in flagranza con la possibilità di disporre all'esito della convalida, e dunque solamente quando l'arresto risulti legittimamente eseguito, misure coercitive (v. sentenza n. 4 del 1992 e ordinanza n. 148 del 1998);

che spetta esclusivamente alla discrezionalità del legislatore determinare, nel rispetto del principio della riserva di legge stabilito dall'art. 13, secondo comma, Cost., i casi in cui il giudice può disporre restrizioni della libertà personale, ed è pure riservata alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale ai sensi dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione (*cf.* sentenza n. 188 del 1996);

che pertanto la questione va dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 280 e 391, comma 5, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Latina, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 188

Ordinanza 4 - 8 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Costituzione di parte civile - Procura speciale - Condizione che sia rilasciata per atto pubblico o scrittura privata autenticata - Impossibilità che il difensore certifichi la genuinità della sottoscrizione dell'avente diritto - Prospettata disparità di trattamento tra quanti facciano valere un diritto risarcitorio in sede civile o in sede penale, con ingiustificata limitazione del diritto di agire in giudizio - Difetto di rilevanza della questione, per definitiva applicazione delle norme oggetto del giudizio - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., artt. 76, 122 e 100.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 76, 122 e 100 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 29 novembre 1999 dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di S. L. ed altro, iscritta al n. 823 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

Visto l'atto di intervento della S.I.A.E. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 26 aprile 2001 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che il tribunale di Milano, con ordinanza emessa il 29 novembre 1999 e pervenuta a questa Corte il 13 dicembre 2000, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 76, 122 e 100 del codice di procedura penale, nella parte in cui prevedono che «la procura speciale per la costituzione di parte civile debba essere fatta per atto pubblico o scrittura privata autenticata, senza dare possibilità al difensore di certificare la genuinità della sottoscrizione dell'avente diritto, quando apposta in calce o a lato di un medesimo atto contenente sia la procura *ad actum* -- nomina di un procuratore che si costituisca parte civile in nome e per conto del rappresentato -- sia il conferimento della procura *ad litem* al difensore stesso»;

che a tal proposito il giudice rimettente ha premesso, in fatto, che, nel corso di un procedimento per reati previsti dalla legge n. 633 del 1941, una delle parti offese si costituiva parte civile, con atto sottoscritto dal difensore ed in calce al quale era stata apposta la nomina di due avvocati quali procuratori e difensori dell'ente costituendo, con sottoscrizione del legale rappresentante autenticata da uno dei due difensori;

che, accogliendo l'eccezione formulata dalle altre parti, il tribunale rimettente dichiarava inammissibile tale costituzione di parte civile, in quanto — sottolinea il giudice *a quo* — mentre il mandato alle liti può essere autenticato dal difensore, tale potere non può essergli riconosciuto in relazione alla procura *ad actum* posto che l'art. 122 del codice di rito espressamente richiede, a pena di inammissibilità, che tale procura sia rilasciata per atto pubblico o scrittura privata autenticata;

che alla stregua di tali rilievi, le norme impugnate si porrebbero, dunque, in contrasto:

con l'art. 3 Cost., in quanto si determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti titolari di un diritto risarcitorio, a seconda che tale diritto sia fatto valere in sede civile o in sede penale, sede, quest'ultima, ove maggiori sono gli oneri e le difficoltà per ottenere il ristoro dei danni patiti;

con l'art. 24 Cost., giacché i maggiori oneri imposti dalle norme processuali penali rispetto a quelle civili (obbligo di comparire personalmente all'udienza, o, in alternativa, di nominare un procuratore speciale mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata), «limitano ingiustificatamente il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, che il danneggiato troverebbe se invece di adire il giudice civile scegliesse di adire il giudice penale mediante costituzione di parte civile»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo disporsi la restituzione degli atti al tribunale rimettente per *ius superveniens* ovvero, in subordine, dichiararsi infondata la proposta questione;

che ha altresì spiegato atto di intervento l'ente la cui dichiarazione di costituzione di parte civile nel procedimento *a quo* è stata dichiarata inammissibile.

Considerato che, a prescindere dal mutamento del quadro normativo intervenuto dopo la pronuncia della ordinanza di rimessione, la questione proposta è palesemente inammissibile per difetto del requisito della rilevanza, giacché il giudice *a quo* — avendo espressamente affermato che non v'è più alcuno «spazio per un ulteriore esame della costituzione di parte civile, già necessariamente dichiarata inammissibile», ma che si ritiene tuttavia «importante» sottoporre il quesito al vaglio di questa Corte — per questa via attesta di aver già fatto definitiva applicazione proprio delle norme della cui legittimità costituzionale ora dubita;

che gli accennati rilievi consentono di ritenere superato anche il problema relativo alla legittimazione all'intervento, spiegato nel presente giudizio, dall'ente non ammesso a rivestire la qualità di parte privata nel procedimento *a quo*.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 76, 122 e 100 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2001 .

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 189

Sentenza 4 - 11 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Questione di legittimità costituzionale - Riproposizione da parte dello stesso giudice dopo la decisione di manifesta inammissibilità - Ammissibilità - Presupposti.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 24, secondo comma.

Autorità rimettente - Collegio nazionale forense - Legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità.

Impiego pubblico - Rapporto di lavoro a tempo parziale - Abrogazione delle disposizioni prescriventi l'incompatibilità con lo svolgimento di altre attività - Possibilità di esercizio limitato della professione forense - Assunta inconciliabilità tra doveri del pubblico dipendente e doveri del professionista, con pregiudizio dell'attività difensiva e dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, con disparità di trattamento tra professionisti e con lesione del diritto al lavoro della generalità dei soggetti privi di occupazione, nonché lamentata carenza assoluta di ragionevolezza e logicità delle previsioni di legge - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 56 e 56-bis.

- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 97 e 98.

Ordinanza letta nell'udienza del 20 febbraio 2001 (allegata)

Intervento in giudizio - Istanze di intervento di soggetti non rivestenti la qualità di parte nei giudizi principali - Inammissibilità.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 18.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 56 e 56-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promossi con undici ordinanze del Consiglio nazionale forense, emesse il 23 settembre 1999 (n. 10 ordinanze) e il 28 ottobre 2000, rispettivamente iscritte ai nn. da 348 a 357 e al n. 854 del registro ordinanze 2000 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1ª serie speciale, dell'anno 2000 e n. 1, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Visti gli atti di costituzione di Locane Vincenzo, di Romanazzi Maria, di Toscano Vincenzo, dei Consigli degli ordini degli avvocati di Lucca e di Bari, nonché gli atti di intervento di Fratini Umberto, della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2001 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Martino Sportelli e Luigi de Marco per Romanazzi Maria, Guido Belmonte per Toscano Vincenzo, Piero Biasotti per il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Lucca, Sergio Panunzio per il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bari, Fratini Umberto per sé medesimo, Massimo Luciani per la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con undici distinte ordinanze (r.o. nn. da 348 a 357 e n. 854 del 2000), tutte analogamente motivate in punto di diritto — emesse in altrettanti procedimenti instaurati da taluni dipendenti pubblici al fine di ottenere l'annullamento delle deliberazioni di vari Consigli dell'ordine degli avvocati, in base alle quali sono state respinte o sospese le istanze di iscrizione all'albo, ovvero respinte le domande di passaggio da un elenco speciale all'albo ordinario degli avvocati, ovvero, ancora, si è provveduto alla cancellazione dell'iscritto dall'albo per asserita incompatibilità — il Consiglio nazionale forense sottopone all'esame della Corte la questione di costituzionalità dei commi 56 e 56-bis dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), norme che vengono denunciate in quanto rimuovono l'incompatibilità tra l'attività di dipendente pubblico part-time e l'esercizio di tutte le professioni intellettuali, e, più in particolare, in quanto prevedono «l'abrogazione parziale delle disposizioni che sanciscono l'incompatibilità tra esercizio della professione forense e la condizione di pubblico dipendente (art. 3 del regio d.l. 27 novembre 1933, n. 1578)» in regime di part-time con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno.

1.1. — La medesima questione, a suo tempo sollevata dallo stesso rimettente nei giudizi principali nei quali sono state emesse le ordinanze distinte dai nn. 349, 352, 354, 355 e 357 del registro ordinanze 2000, anche in relazione ad ulteriori parametri e profili di censura ora non più riproposti (sebbene si aggiunga la novità del parametro dell'art. 4 della Costituzione), è stata dichiarata manifestamente inammissibile con ordinanza n. 183 del 1999, non risultando che si era provveduto ad una corretta instaurazione del contraddittorio nei confronti dei Consigli dell'ordine, i cui atti erano stati impugnati innanzi al Consiglio nazionale forense.

1.2. — Il rimettente, dopo aver dato atto, in tutte le ordinanze, di aver provveduto a comunicare, a suo tempo, ai Consigli dell'ordine interessati, sia «l'avvenuta ricezione degli atti relativi al deposito del ricorso» (art. 59 del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37), sia l'«avvenuta fissazione dell'udienza» (art. 61 del citato regio decreto n. 37 del 1934), svolge diffuse argomentazioni sulla legittimazione del Consiglio nazionale forense a sollevare questione di costituzionalità.

1.3. — Quanto al merito, le ordinanze, nell'invocare una «declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme» denunciate, ovvero «una pronunzia di incostituzionalità delle suddette norme nella parte in cui non escludono la professione d'avvocato dal proprio campo di applicazione», ritengono, anzitutto, violati, in sostanziale connessione tra loro, gli artt. 24, 97 e 98 della Costituzione.

A tal riguardo il rimettente osserva che l'attività del dipendente pubblico, seppure in regime di *part-time* è caratterizzata, nonostante la progressiva equiparazione del rapporto a quello dell'impiego privato, da una serie di obblighi e facoltà «che identificano uno *status* particolare di lavoratore subordinato», qualificato «da uno stringente obbligo di fedeltà alla pubblica amministrazione presso la quale il soggetto è incardinato». Il rapporto di servizio si fonda, pertanto, «sul dovere d'ufficio di perseguire e proteggere l'interesse pubblico primario affidato alla cura dell'amministrazione stessa, in base al principio di legalità dell'azione amministrativa», sicché, in tale contesto, gravano, sul pubblico dipendente, peculiari obblighi in virtù dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, come pure l'obbligo esclusivo di fedeltà alla Nazione.

Invero, secondo le ordinanze, «tali doveri mal si conciliano con la fisiologica vicinanza agli interessi giuridicamente rilevanti — od anche ai meri interessi materiali — della clientela, che la condizione di libero professionista ontologicamente comporta». Vi sarebbe, pertanto, una inconciliabilità, di carattere generale, tra dovere d'ufficio del pubblico dipendente e dovere del professionista, la quale assume «particolare delicatezza con riferimento all'esercizio della professione d'avvocato, la cui indipendenza ed autonomia sono presupposto dell'effettività del diritto costituzionale di difesa, secondo il disposto dell'art. 24 della Costituzione, e laddove l'imparzialità e il buon andamento colpiti sarebbero quelli dell'amministrazione della giustizia».

Ad avviso del rimettente sussisterebbe, quindi, un «conflitto tra le due appartenenze e le due responsabilità», giacché l'avvocato dipendente pubblico part-time potrebbe, per un verso, non dispiegare tutte le attività difensive consentite dalla legge, «con evidente pregiudizio della posizione dell'assistito» e, per altro verso, potrebbe, invece, «giovarsi della sua posizione all'interno della amministrazione della giustizia per procurare indebiti vantaggi, con evidente pregiudizio dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione».

Le ordinanze ritengono, peraltro, che la violazione degli artt. 97 e 98 della Costituzione non risulta scongiurata dalle preclusioni che le norme censurate pongono all'esercizio della professione (divieto di assumere incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche e divieto di assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia

parte una pubblica amministrazione), giacché da esse non deriva «alcun limite specifico», com'è, invece, previsto dall'art. 92, sesto e settimo comma, del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, sulla disciplina della compatibilità tra l'esercizio della libera professione e l'attività di docenza nelle scuole.

Il rimettente adduce, altresì, l'esistenza di un contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Anzitutto, per la violazione del principio di eguaglianza, «sia in senso formale, sotto il profilo della disparità di trattamento, sia in senso sostanziale, sotto il profilo della lesione del principio delle pari opportunità», posto che il professionista pubblico dipendente, a differenza degli altri esercitanti la libera professione, «si avvale di un bagaglio di nozioni tecniche, scientifiche, o anche di carattere solo organizzativo, che ha acquisito proprio grazie al suo inserimento all'interno dell'amministrazione».

In secondo luogo, per la «assoluta mancanza di ragionevolezza e logicità» di una disciplina che, al fine di soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica, «pone seriamente in pericolo valori costituzionali ben più rilevanti, quali l'integrità e l'effettività del diritto di difesa», nonché «i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione».

Viene, infine, ravvisato un *vulnus* all'art. 4 della Costituzione, norma che, sebbene non garantisca l'effettivo accesso al lavoro delle persone prive di occupazione, non esclude, tuttavia, che il legislatore sia chiamato «ad effettuare scelte di politica occupazionale tese ad ampliare le concrete possibilità di impiego, e, conseguentemente, la generale offerta di lavoro del sistema pubblico e privato».

Non sarebbe, pertanto, ragionevole, secondo il rimettente, consentire al medesimo soggetto «di svolgere più attività lavorative», le quali verrebbero inevitabilmente a sottrarre «al mercato del lavoro ambiti e spazi che potrebbero assorbire la domanda di occupazione di soggetti che ne sono totalmente sprovvisti».

2. --- Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 349 del registro ordinanze 2000, si è costituito Vincenzo Locane, ricorrente nel procedimento principale, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, ovvero, nel caso di accoglimento «totale o parziale», che siano dettati «i criteri interpretativi per la salvaguardia dei principi dell'incolpevole affidamento nella legge e dei diritti quesiti», affinché l'interessato «possa venire reintegrato senza ulteriori ritardi delle perdite economiche e morali patite in riferimento agli artt. 3, 4, 30, 31, 35 e 41 della Costituzione».

La parte costituita, nel dubitare che, per una corretta instaurazione del contraddittorio nel giudizio *a quo*, siano sufficienti le modalità di comunicazione degli atti, così come espletate dal Consiglio nazionale forense, e nell'esprimere, altresì, dubbi sull'effettiva terzietà di quest'ultimo, come giudice, osserva, nel merito, che i limiti entro i quali il legislatore ha circoscritto l'esercizio dell'attività professionale valgono a garantire «il rispetto» degli artt. 97 e 98 della Costituzione.

Si esclude, inoltre, qualsiasi contrasto con l'art. 24 della Costituzione, sia in ragione del «diverso ambito nel quale può operare il dipendente part-time rispetto all'eventuale esercizio della professione», sia in virtù del «giuramento di fedeltà e rispetto delle leggi della Repubblica».

3. — Nell'anzidetto giudizio si è, altresì, costituito il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Lucca, il quale — nel caso in cui venga esclusa un'interpretazione che ritenga incompatibile l'iscrizione dei dipendenti pubblici part-time all'albo professionale degli avvocati — ha invocato una pronuncia di incostituzionalità delle norme denunciate, aderendo sostanzialmente alle argomentazioni svolte dal rimettente.

La memoria adduce, peraltro, l'esistenza di un contrasto con l'art. 3 della Costituzione anche sotto un ulteriore duplice profilo.

Da un lato, perché le disposizioni denunciate consentono l'iscrizione dei dipendenti pubblici part-time a qualsiasi albo professionale, sì da determinare una irragionevole equiparazione tra la professione di avvocato, peculiare «per la sua intrinseca natura e per le funzioni pubbliche assolute», e le altre professioni.

Dall'altro, perché le stesse norme consentirebbero, irragionevolmente, l'iscrizione alla Cassa di previdenza forense da parte di chi, svolgendo «un lavoro professionale a tempo limitato», non potrebbe far valere il requisito della «continuità» nell'esercizio della professione.

4. — Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 353 del registro ordinanze 2000, si è costituita Maria Romanazzi, ricorrente nel procedimento principale, che ha invocato il rigetto della proposta questione.

Nella memoria si sostiene, in particolare, che non sarebbe inciso né il principio di imparzialità, in quanto la possibilità di esercizio professionale non impedisce di perseguire l'interesse pubblico primario affidato alla cura dell'amministrazione, né quello di buon andamento, giacché non può escludersi a priori la correttezza del dipendente nell'esercizio della libera professione.

Si nega, inoltre, che vi sia una lesione del diritto di difesa, non potendosi seriamente ipotizzare che il dipendente rinunci «ad uno qualunque dei mezzi che dalla legge gli sono concessi a tutela del suo assistito, solo ed esclusivamente per non utilizzare procedure che sappia essere invise al proprio superiore».

5. — Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 355 del registro ordinanze 2000, si è costituito Vincenzo Toscano, ricorrente nel procedimento principale, il quale, svolte, preliminarmente, talune considerazioni critiche sulla posizione del Consiglio nazionale forense quale «giudice speciale», ritiene che le disposizioni denunciate non violino né il principio di buon andamento, né quello di imparzialità, giacché, da un lato, sono rivolte al perseguimento dell'«ottimizzazione» e della maggiore flessibilità organizzativa del rapporto di lavoro pubblico e, dall'altro, distinguono nettamente l'attività professionale da quella svolta, oltretutto in modo temporalmente limitato, nell'ambito di detto rapporto.

Nel sostenere, poi, che l'ipotizzata violazione dell'art. 98 della Costituzione non è sorretta da alcuna motivazione, la memoria esclude che possa ravvisarsi una lesione dell'art. 24 della Costituzione, non essendo l'autonomia e l'indipendenza della difesa «minimamente scalfite dalle norme in questione». Si rammenta, inoltre, che «la scelta del part-time da parte del Governo risponde anche a precisi accordi internazionali che lo vincolano in sede comunitaria» (direttiva n. 97/1981/CE del Consiglio dell'Unione europea del 15 dicembre 1997).

6. — Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 854 del registro ordinanze 2000, si è costituito il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bari, il quale — condividendo le argomentazioni addotte dal rimettente sia in punto di ammissibilità della questione, sia in riferimento al merito della stessa — sostiene che le disposizioni denunciate violano «palesamente» i principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione e ciò «per il conflitto di interessi» conseguente alla rimossa incompatibilità, trovandosi il pubblico dipendente «a dovere scegliere fra due interessi inconciliabili fra loro», quelli della pubblica amministrazione (che deve «perseguire fedelmente in virtù del suo specifico *status* e dei doveri che esso comporta») e quelli del cliente (la cui soddisfazione è «dovere essenziale del professionista»).

Nel caso, poi, della professione forense, il *vulnus* — ad avviso della parte — si estende anche all'art. 24 della Costituzione, giacché la effettiva difesa del cliente richiede l'autonomia e l'indipendenza dell'avvocato, che «non sono più garantite quando questi sia dipendente di una pubblica amministrazione e sottoposto ai superiori gerarchici», non potendo, peraltro, escludersi detti «condizionamenti» per il solo fatto che le norme censurate vietano di assumere il patrocinio in controversie in cui sia parte la pubblica amministrazione.

La memoria sostiene, inoltre, che la disciplina denunciata è frutto soltanto di un contingente problema di «contenimento della spesa pubblica» e che, nel dettarla, il legislatore non si è preoccupato della ragionevole salvaguardia «dei principi e valori costituzionali su cui essa andava ad incidere». Sicché, in tale disciplina non è dato rinvenire né «l'influenza positiva sull'esercizio dell'attività svolta per l'Amministrazione», né «precisi limiti allo svolgimento dell'attività professionale», ragioni che, a suo tempo, la Corte ritenne alla base della «non incostituzionalità» dell'art. 92 del d.P.R. n. 417 del 1974, che consentiva ai docenti pubblici l'esercizio della libera professione.

7. — È intervenuto, in tutti i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per sentir dichiarare infondata la sollevata questione.

La difesa erariale, nel rilevare che le norme denunciate si collocano nell'ambito di misure di razionalizzazione della finanza pubblica, osserva che le stesse, lungi dal collidere con il buon andamento della pubblica amministrazione, perseguono, in modo ragionevole ed obiettivo, l'«ottimizzazione» e la maggiore flessibilità organizzativa del rapporto di lavoro pubblico, «all'insegna della economicità e dell'efficienza».

Né, secondo l'Avvocatura, può ritenersi vulnerato il principio di imparzialità da disposizioni che mantengono una netta distinzione tra attività professionale e quella svolta nell'ambito del pubblico impiego, dovendosi, al tempo stesso, rilevare l'assoluta inconsistenza della censura che fa leva sull'art. 98 della Costituzione, oltretutto priva di «effettiva motivazione».

Quanto, poi, alla dedotta violazione dell'art. 24 della Costituzione, si nega che le norme denunciate scalfiscano minimamente il diritto alla «difesa tecnica» e quello «a far valere le proprie ragioni in giudizio».

Affermato, altresì, in riferimento al denunciato contrasto con l'art. 3 della Costituzione, che il legislatore nella sua discrezionalità ha operato una armonica ponderazione degli interessi in giuoco, prevedendo condizioni e limiti entro i quali il pubblico dipendente può esercitare l'attività professionale, la difesa erariale assume l'infondatezza anche della censura relativa al preteso ingiustificato privilegio di cui godrebbe il dipendente part-time che esercita la professione di avvocato, come pure della censura relativa alla violazione dell'art. 4 della Costituzione, posto che la circoscritta attività professionale consentita al dipendente part-time «non pregiudica né limita il diritto all'esercizio dell'attività lavorativa del libero professionista puro».

8. — In tutti i giudizi ha depositato atto di intervento la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, la quale, a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento stesso, adduce di essere «titolare di un interesse giuridicamente qualificato e differenziato, che può essere compromesso (o soddisfatto) dall'esito del presente giudizio incidentale».

9. — Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 354 del registro ordinanze 2000, ha depositato atto di «intervento *ad adjuvandum*» Umberto Fratini, avvocato di un ente pubblico (nei ruoli dell'Avvocatura della Provincia di Roma), il quale assume che un'eventuale declaratoria di incostituzionalità delle norme denunciate «travolgerebbe, oltretutto gli interessi del ricorrente principale, anche quelli dell'esponente».

10. — In prossimità dell'udienza sono state depositate talune memorie illustrative.

10.1. — La parte privata Vincenzo Toscano, nel riportarsi integralmente alle precedenti difese, ha chiesto, altresì, una declaratoria di inammissibilità dell'intervento della Cassa di previdenza forense.

10.2. — Il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bari, nel ribadire, preliminarmente, l'ammissibilità della proposta questione, insiste, nel merito, per il suo accoglimento.

La memoria premette che la sentenza n. 171 del 1999, con la quale si è ritenuta la conformità a Costituzione delle disposizioni denunciate, «non offre argomenti a sostegno di una declaratoria di infondatezza nel presente giudizio».

La parte costituita sostiene, infatti, che, nel caso all'esame della menzionata sentenza, la questione verteva sul «rapporto tra disciplina statale del rapporto di impiego pubblico a tempo parziale e le prerogative regionali in materia di organizzazione dei propri uffici», mentre, nel caso di specie, si tratta, invece, di verificare se taluni aspetti del regime delle incompatibilità contrastino con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di indipendenza ed autonomia della difesa, di garanzia del diritto al lavoro e di ragionevolezza e questo senza che si debba contestare la *ratio decidendi* di detta pronuncia e cioè «la necessità di attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale» della disciplina suddetta.

In riferimento, poi, ai profili di censura dedotti dal rimettente, la memoria, nell'aderire alle argomentazioni da questi sviluppate, osserva, ulteriormente, che la disciplina sulle incompatibilità del pubblico dipendente dettata dall'art. 58 del decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni, disegna, nel suo complesso, un sistema informato ai principi di imparzialità e buon andamento.

Tuttavia, con le disposizioni denunciate, volendosi incentivare il regime del part-time meno oneroso per l'erario, il legislatore ha trascurato di considerare, in funzione di una esigenza, pur condivisibile, di contenimento della spesa pubblica, «ben più rilevanti motivi di ordine costituzionale».

La memoria assume, inoltre, che, a fronte di «una semplicistica e generalizzata rimozione delle incompatibilità» per i dipendenti pubblici part-time si pongono i presupposti per «una condizione ontologicamente destinata a creare ... casi di conflitto di interesse reale o potenziale» (presenti, peraltro, anche nelle fattispecie esaminate dal rimettente), non scongiurabili in base ai divieti posti proprio dal denunciato comma 56-*bis*, sì da scardinare la coerenza del sistema, sostanzialmente volto ad evitare detti conflitti.

10.3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel ribadire le argomentazioni e le conclusioni in precedenza esposte, rileva, altresì, che il legislatore non ha mancato di valutare anche il possibile conflitto tra svolgimento di attività professionale ed «interessi del settore pubblico», prevedendo, segnatamente, i divieti di cui al censurato comma 56-*bis* onde non viene «in discussione la legittimità costituzionale» delle disposizioni impugnate, ma, semmai, dove si profili in concreto qualche caso di conflitto di interessi (come nei casi adombrati dal rimettente), un problema di «incompatibilità e di illegittimità degli atti di conferimento degli incarichi», da risolversi in sede disciplinare o giudiziaria.

Del resto, si osserva ulteriormente nella memoria, le possibili «difficoltà sul versante della professione», e, quanto a quella di avvocato, le difficoltà attinenti alla «difesa adeguata della parte» (art. 24 della Costituzione), investono piuttosto la legge professionale, sulla quale eventualmente dovrebbe sollevarsi questione di costituzionalità, e non già «la normativa sulle attività compatibili con il lavoro pubblico part-time».

10.4. — La Cassa Nazionale di previdenza e assistenza forense insiste, tra l'altro, nell'affermare l'ammissibilità del proprio intervento.

11. — Con allegata ordinanza, letta in udienza, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi della Cassa di previdenza ed assistenza forense e di Umberto Fratini, difettando, entrambi gli intervenienti, della qualità di parte nei giudizi *a quibus* e, al tempo stesso, essendo portatori di un interesse soltanto riflesso ed eventuale rispetto al *thema decidendum*.

Considerato in diritto

1. — Con undici distinte ordinanze (r.o. nn. da 348 a 357 e n. 854 del 2000), tutte analogamente motivate in punto di diritto, il Consiglio nazionale forense ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 56 e 56-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), denunciando dette disposizioni nella parte in cui rimuovono «l'incompatibilità tra l'attività di dipendente pubblico part-time e l'esercizio di tutte le professioni intellettuali», e, più in particolare, nella parte in cui prevedono «l'abrogazione parziale delle disposizioni che sanciscono l'incompatibilità tra esercizio della professione forense e la condizione di pubblico dipendente (art. 3 del regio d.l. 27 novembre 1933, n. 1578)» in regime di part-time con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno.

2. — Nell'invocare una declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate, ovvero di incostituzionalità delle stesse «nella parte in cui ... non escludono la professione d'avvocato dal proprio campo di applicazione», le ordinanze ritengono, anzitutto, violati, in sostanziale connessione tra loro, gli artt. 24, 97 e 98 della Costituzione.

A tal riguardo, nel ravvisare una inconciliabilità di principio tra doveri del pubblico dipendente e doveri del professionista, si sostiene che tale inconciliabilità assumerebbe peculiare rilievo «con riferimento all'esercizio della professione d'avvocato, la cui indipendenza ed autonomia sono presupposto dell'effettività del diritto costituzionale di difesa, secondo il disposto dell'art. 24 della Costituzione, e laddove l'imparzialità e il buon andamento colpiti sarebbero quelli dell'amministrazione della giustizia».

Vi sarebbe, quindi, un «conflitto tra le due appartenenze e le due responsabilità», giacché, l'avvocato dipendente pubblico part-time potrebbe, per un verso, non dispiegare tutte quelle attività difensive che sono consentite dalla legge, «con evidente pregiudizio della posizione dell'assistito» e, per altro verso, «giovarsi della sua posizione all'interno dell'amministrazione della giustizia per procurare indebiti vantaggi, con evidente pregiudizio dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione».

Secondo il giudice *a quo* sarebbe violato, altresì, il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, «sia in senso formale, sotto il profilo della disparità di trattamento, sia in senso sostanziale, sotto il profilo della lesione del principio delle pari opportunità», potendo il professionista pubblico dipendente avvalersi, a differenza degli altri professionisti che non abbiano analogo *status* «di un bagaglio di nozioni tecniche, scientifiche, o anche di carattere solo organizzativo, che ha acquisito proprio grazie al suo inserimento all'interno dell'amministrazione».

Il contrasto con l'anzidetto parametro deriverebbe anche dalla «assoluta mancanza di ragionevolezza e logicità» di una disciplina che, al fine di soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica, «pone seriamente in pericolo valori costituzionali ben più rilevanti, quali l'integrità e l'effettività del diritto di difesa», come pure «i principî di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione».

In relazione, infine, all'art. 4 della Costituzione, si sostiene che sia «poco ragionevole se non direttamente in violazione» di detto precetto una disciplina che, consentendo al medesimo soggetto di svolgere più attività lavorative contemporaneamente, sottrarrebbe inevitabilmente «al mercato del lavoro ambiti e spazi che potrebbero assorbire la domanda di occupazione di soggetti che ne sono totalmente sprovvisti».

3. — In via preliminare va disposta la riunione dei giudizi in epigrafe, i quali possono, infatti, essere decisi con un'unica pronuncia, dal momento che tutte le ordinanze denunciano, con identiche prospettazioni, le medesime disposizioni in riferimento agli stessi parametri.

4. — Sempre in via preliminare, va rilevato che la questione oggi all'esame era già stata sollevata nel corso dei giudizi principali nei quali sono state emesse le ordinanze distinte dai nn. 349, 352, 354, 355 e 357 del registro ordinanze 2000, ed era stata dichiarata manifestamente inammissibile con ordinanza n. 183 del 1999, non risultando che si era provveduto ad una corretta instaurazione del contraddittorio nei confronti dei Consigli dell'ordine, i cui atti erano stati impugnati innanzi al Consiglio nazionale forense.

Poiché il rimettente, come ricordato in narrativa, ha dato atto, in tutte le ordinanze, di aver provveduto a comunicare, a suo tempo, ai Consigli dell'ordine interessati, sia l'avvenuta ricezione degli atti relativi al deposito del ricorso, sia l'avvenuta fissazione dell'udienza, nulla osta all'ingresso dell'incidente di costituzionalità. Con riguardo, poi, ai giudizi nell'ambito dei quali la questione era già stata sollevata, è solo da aggiungere che l'art. 24, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, preclude allo stesso giudice di adire nuovamente la Corte soltanto nel caso di una pronuncia di «natura decisoria» (sentenze n. 433 del 1995 e n. 451 del 1989) e non quando sia stata emessa una pronuncia che dichiara manifestamente inammissibile la questione, per ragioni puramente processuali.

Infine, circa la legittimazione del Consiglio nazionale forense a sollevare questioni di costituzionalità nella materia in esame, è sufficiente ribadire quanto già affermato, in argomento, da questa Corte (sentenza n. 284 del 1986).

5. — Nel merito la proposta questione non è fondata sotto alcuno dei dedotti profili di censura.

Onde valutarne compiutamente la portata, giova rammentare che, con la legge 29 dicembre 1988, n. 554, è stato introdotto, nel settore dell'impiego pubblico, l'istituto del rapporto di lavoro a tempo parziale. Detta legge, nel delinearne in via generale i tratti, ha rimesso l'ulteriore disciplina ad un provvedimento di normazione secondaria (art. 7). A seguito di ciò è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117, il quale ha consentito al pubblico dipendente (art. 6, comma 2) lo svolgimento di altre attività lavorative, previa autorizzazione dell'amministrazione o ente di appartenenza ed a condizione che le attività stesse, oltre a non arrecare pregiudizio alle esigenze di servizio, non siano incompatibili con le attività di istituto.

Successivamente il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nell'avviare il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, prefigurato dalla legge delega 21 ottobre 1992, n. 421, ha permesso alle amministrazioni pubbliche di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego contemplate dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, includendo fra di esse il regime lavorativo del tempo parziale e facendo rinvio, per le relative regole, al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 117 del 1989, secondo quanto previsto, almeno in un primo momento, dall'art. 36 (poi modificato dall'art. 22 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80).

In tale contesto, sono stati riconfermati, quanto alle incompatibilità che, rispetto all'eventuale svolgimento di altra attività lavorativa, gravano sul dipendente pubblico in regime di lavoro a tempo parziale, i criteri di cui al già menzionato art. 6, comma 2, dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 117 del 1989, attraverso il richiamo ad esso fatto dall'art. 58, comma 1, del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Il denunciato art. 1, comma 56, della legge n. 662 del 1996, ha escluso, tuttavia, che le disposizioni del citato art. 58, comma 1, del decreto legislativo n. 29 del 1993 (con le successive modificazioni e integrazioni), trovino applicazione nelle fattispecie all'esame del giudice *a quo* e cioè nei confronti dei dipendenti pubblici «con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno»; mentre il successivo, ed anch'esso denunciato, comma 56-*bis* del citato art. 1 (introdotto dal d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140), nell'abrogare le norme che vietano, ai suddetti dipendenti, l'iscrizione in albi professionali e l'esercizio delle relative attività, ha, tuttavia, stabilito che ad essi non solo non possono essere conferiti incarichi da parte della pubblica amministrazione, ma che non è neppure consentito loro di assumere il patrocinio in controversie in cui questa sia parte.

Proprio ad evitare possibili situazioni di incompatibilità, ulteriori cautele risultano contemplate dal comma 58 del medesimo art. 1 della legge n. 662 del 1996, il quale ha disposto che l'amministrazione possa negare la trasformazione del rapporto a tempo pieno in part-time nel caso in cui l'ulteriore attività di lavoro (subordinato o autonomo) del dipendente «comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta», ovvero differire la trasformazione stessa, per un periodo non superiore a sei mesi, allorché possa derivarne grave pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione medesima.

Infine, il successivo comma 58-*bis* (anch'esso introdotto dal citato d.l. n. 79 del 1997) ha demandato alle singole amministrazioni — ferma la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse — di indicare (con decreto ministeriale emanato di concerto con il Ministro per la funzione pubblica) le attività da considerare «comunque non consentite», in «ragione della interferenza con i compiti istituzionali».

Per un più compiuto quadro della disciplina vigente in materia, va rammentato, altresì, che, in ottemperanza a tali previsioni, sono state emanate, oltre ad istruzioni generali da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (in particolare, la circolare 18 luglio 1997), specifiche e stringenti previsioni ad opera delle singole amministrazioni, tra cui il Ministero della giustizia (d.m. 6 luglio 1998), il Ministero delle finanze per i dipendenti dell'amministrazione dei monopoli di Stato (d.m. 20 settembre 2000) e per i propri dipendenti (d.m. 15 gennaio 1999), il Ministero per i beni culturali e ambientali (d.m. 5 giugno 1998 e circolare del 4 febbraio 1999), il Ministero dei trasporti e della navigazione (d.m. 14 maggio 1998).

6. — Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, va considerato che, con la prima censura, il rimettente segnala la situazione di inconciliabilità che, a suo avviso, si determinerebbe fra doveri ugualmente gravanti sull'interessato a causa delle disposizioni denunciate, le quali impongono al dipendente pubblico, in regime di part-time c.d. ridotto (e cioè con orario non superiore al 50 per cento di quello a tempo pieno) che intenda svolgere la libera professione di avvocato, un doppio obbligo di fedeltà, sia nei confronti della pubblica amministrazione di appartenenza, sia nei confronti delle regole deontologiche che presiedono al corretto adempimento della

professione stessa. Donde la ravvisata lesione, per un verso, dei principî dell'imparzialità e del buon andamento nonché dell'obbligo di fedeltà imposto dall'art. 98 della Costituzione, e, per l'altro, dei principî che assicurano, attraverso l'esauritivo svolgimento delle attività dell'avvocato, il diritto di difesa del soggetto patrocinato.

A fronte di siffatta doglianza, giova, però, ricordare come questa Corte, in più di una occasione, abbia avuto modo di mettere in luce, a proposito dell'assetto posto in essere attraverso gli interventi riformatori di cui si è fatto cenno, gli obiettivi di maggiore efficienza degli apparati pubblici perseguiti dal legislatore, grazie a strumenti gestionali che consentano una più flessibile utilizzazione del personale (sentenze n. 1 del 1999, n. 371 del 1998, n. 309 del 1997).

In tale ambito si colloca anche la disciplina del part-time come compiutamente delineata, «anche attraverso la riscrittura delle regole relative alle incompatibilità, già poste dal decreto legislativo n. 29 del 1993» (sentenza n. 171 del 1999), dalla più recente normativa. A tal riguardo vanno segnatamente considerati proprio il comma 56 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, che ha apportato «una decisiva modifica ad uno dei canoni fondamentali del rapporto di impiego pubblico, e cioè quello dell'esclusività della prestazione», ed il comma 56-*bis* (successivamente aggiunto dall'art. 6 del d.l. n. 79 del 1997), che «ha completato il disegno legislativo disponendo l'abrogazione (e non più l'inapplicabilità) di tutte le norme che vietano ai pubblici dipendenti a part-time l'iscrizione ad albi professionali e l'esercizio di altre prestazioni di lavoro» (ancora la sentenza n. 171 del 1999). Ne è derivato un sistema che non solo non reca «pregiudizio al corretto funzionamento degli uffici», essendo, anzi, diretto «a privilegiare, in modo non irragionevole, il valore dell'efficienza della pubblica amministrazione» (sempre la ricordata sentenza n. 171 del 1999), ma non compromette nemmeno i principî evocati dal rimettente a sostegno della sollevata questione. Nell'elidere il vincolo di esclusività della prestazione in favore del datore di lavoro pubblico, il legislatore, proprio per evitare eventuali conflitti di interessi, ha provveduto, infatti, a porre direttamente (ovvero ha consentito alle amministrazioni di porre) rigorosi limiti all'esercizio, da parte del dipendente che richieda il regime di part-time ridotto, di ulteriori attività lavorative e, in particolare, di quella professionale forense.

Limiti che le ordinanze omettono, invero, di ponderare adeguatamente, solo ove si consideri che essi, contrariamente a quanto opina il rimettente, non vanno rinvenuti unicamente nel comma 56-*bis* dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, che contempla l'impossibilità di un conferimento di incarichi da parte delle amministrazioni pubbliche in favore del dipendente part-time e il contestuale divieto di esercitare il patrocinio in controversie in cui sia parte la pubblica amministrazione, ma anche, come già ricordato, nel comma 58 che consente la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse, e nel comma 58-*bis* del medesimo articolo, il quale riserva alle stesse amministrazioni pubbliche la potestà di indicare le attività «comunque non consentite» in «ragione della interferenza con i compiti istituzionali».

Da ultimo non va ignorato il rilievo che, ai fini qui considerati, riveste anche il divieto posto dal comma 2-*ter* dell'art. 18 della legge n. 109 del 1994 (inserito dall'art. 9, comma 30, della legge n. 415 del 1998), il quale esclude che i pubblici dipendenti possano espletare, nell'ambito territoriale del proprio ufficio, incarichi professionali per conto delle amministrazioni di appartenenza. Con ciò ponendosi un divieto ancora più restrittivo di quello discendente dal comma 56-*bis* interpretato, infatti, nel senso che quest'ultimo riguardi esclusivamente gli incarichi professionali che non trovino assegnazione in base a procedure concorsuali di scelta adottate dall'amministrazione (così la già citata circolare 18 luglio 1997 della Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica).

7. — Nella prospettiva, poi, dei doveri propri della professione forense, non è dubbio che, come avverte lo stesso rimettente, il diritto di difesa risulta garantito solo se l'avvocato, in piena fedeltà al mandato, è in grado di esercitare compiutamente il ministero tecnico a lui affidato.

Ma, in relazione a tale basilare principio, non sembrano, invero, porsi, per i professionisti legati da un rapporto di dipendenza con la pubblica amministrazione, in regime di part-time ridotto, particolari esigenze che non possano trovare soddisfazione, così come per l'opera di tutti i professionisti, in quella disciplina generale dell'attività da essi svolta, che giunge a contemplare anche il presidio, ove occorra, della sanzione penale (artt. 380 e 622 cod. pen.).

E questo a tacere delle norme deontologiche elaborate nell'ambito degli ordinamenti particolari (e, a tal riguardo, rileva non solo il Codice deontologico approvato dal Consiglio nazionale forense il 17 aprile 1997, ma anche quello europeo, approvato dal Consiglio degli ordini forensi europei il 28 ottobre 1998) che valgono anch'esse ad assicurare il corretto espletamento del mandato, giustificando, nei congrui casi, l'esercizio del potere disciplinare degli organi professionali.

Va da sé che, in tale quadro di riferimento, potranno, eventualmente, rinvenire la loro risposta, attraverso la opportuna valutazione da parte del legislatore, anche diverse ed ulteriori esigenze che dovessero derivare dall'evoluzione normativa, quando questa, come nel caso qui considerato, risulti incidente sulla stessa professione.

8. — Il rimettente denuncia, poi, l'ingiustificata discriminazione di cui soffrirebbe, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, il libero professionista che, non essendo anche dipendente pubblico, non potrebbe usufruire, al contrario di quest'ultimo, «di un bagaglio di nozioni tecniche, scientifiche, o anche di carattere solo organizzativo» acquisite proprio grazie al suo inserimento all'interno dell'amministrazione.

Ma tale censura, lungi dall'evidenziare una disparità fra professionisti riferibile al contenuto precettivo delle norme denunciate, vale in realtà a porre in rilievo soltanto l'utilità che il pubblico dipendente può, in ipotesi, trarre, nell'esercizio della professione, dalle conoscenze e dalle esperienze maturate nella pregressa attività. Si tratta, dunque, di situazioni di mero fatto che non assumono rilievo nel giudizio di costituzionalità (tra le altre, sentenze n. 175 del 1997 e n. 417 del 1996).

9. — Le considerazioni, innanzi svolte, sulla *ratio* della denunciata normativa e sulle cautele delle quali il legislatore ha circondato l'esercizio dell'attività professionale da parte del pubblico dipendente, consentono di ritenere parimenti infondata la censura, prospettata sempre in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della «assoluta mancanza di ragionevolezza e logicità» delle denunciate disposizioni che, in vista unicamente di esigenze di contenimento della spesa pubblica, porrebbero «seriamente in pericolo valori costituzionali ben più rilevanti», quali il diritto di difesa ed i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

A fronte della riproposizione, sotto lo specifico aspetto qui considerato, di doglianze sostanzialmente corrispondenti, sia pure nella diversità dei parametri evocati, a quelle sopra scrutinate, è sufficiente osservare, richiamando quanto già detto, che le esigenze di contenimento della spesa pubblica, pur presenti nel quadro riformatore di cui si è fatto cenno, non vanno a detrimento degli altri principi ed interessi di rilievo costituzionale evocati dal rimettente, avendo, infatti, il legislatore apprestato gli strumenti atti ad evitarne il nocimento. Neppure sotto questo profilo è possibile, perciò, ravvisare, nella disciplina in esame, elementi atti a suffragare la pretesa lesione dell'art. 3 della Costituzione.

10. — Infondata è, infine, anche la prospettata censura di contrasto con l'art. 4 della Costituzione, precetto che, nel garantire il diritto al lavoro, ne rimette l'attuazione, quanto a tempi e modi, alla discrezionalità del legislatore. Tale discrezionalità, contrariamente a quanto assume il rimettente, risulta, infatti, esercitata, nel caso in esame, in modo tutt'altro che irragionevole, ove si consideri che le disposizioni denunciate sono intese a favorire l'accesso di tutti i soggetti in possesso dei prescritti requisiti alla libera professione e cioè ad un ambito del mercato del lavoro che è naturalmente concorrenziale. E ciò tanto più se si tiene conto, proprio in relazione all'attività forense, dei più recenti interventi del legislatore (decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96), volti a facilitare l'esercizio permanente della stessa attività da parte degli avvocati cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 56 e 56-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 97 e 98 della Costituzione, dal Consiglio nazionale forense, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'11 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ALLEGATO

Reg. ord. nn. da 348 a 357 e 854 del 2000

ORDINANZA LETTA NELL'UDIENZA DEL 20 FEBBRAIO 2001

Rilevato che, nei giudizi promossi dal Consiglio nazionale forense con varie ordinanze emesse, rispettivamente, in data 23 settembre 1999 (r.o. nn. da 348 a 357 del 2000) e in data 28 ottobre 2000 (r.o. n. 854 del 2000), ha spiegato intervento la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense;

che, nel giudizio promosso dal medesimo Consiglio nazionale forense, con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 354 del 2000, ha spiegato, altresì, atto di intervento l'avvocato Umberto Fratini.

Considerato che gli interventori non rivestono la qualità di parte nei giudizi *a quibus* e, al tempo stesso, sono portatori di un interesse riflesso ed eventuale rispetto al *thema decidendum* (sentenza n. 248 del 18 luglio 1997);

che, pertanto, non è possibile accogliere le istanze di intervento né della Cassa di previdenza e assistenza forense, né dell'avvocato Fratini, così come del resto già statuito nei confronti del medesimo in precedente analoga situazione (vedi ordinanza letta all'udienza pubblica 12 gennaio 1999, nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta la n. 576 del r.o. 1998).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Visto l'art. 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara inammissibili gli interventi della Cassa di previdenza e assistenza forense nonché dell'avvocato Umberto Fratini, ordinando la prosecuzione della discussione.

Il Presidente: RUPERTO

01C0640

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale in via principale depositato in cancelleria il 27 aprile 2001
(del Commissario dello Stato per la Regione siciliana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni programmatiche e finanziarie della Regione siciliana per l'anno 2001 - Previsioni riguardanti l'istituzione di un tributo ambientale sul gas metano vettoriato, la sicurezza del patrimonio culturale siciliano, la cartolarizzazione dei crediti delle imprese e della sanità, il riordino del servizio di riscossione, la manodopera utilizzabile negli appalti di lavori di rimboschimento, il personale degli uffici stampa, le indennità e il trattamento economico di dirigenti, dipendenti regionali e liquidatori SOCHIMISI, l'assunzione di «catalogatori» nonché di esperti «esterni», l'avvalimento di uffici sino alla definizione degli sportelli unici, gli insediamenti produttivi in verde agricolo, gli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Denunciato contrasto con il divieto di istituire dazi fra le Regioni - Violazione della normativa comunitaria in materia di appalti - Lesione del principio di buon andamento amministrativo - Illogicità - Incidenza sull'iniziativa economica privata, sull'autonomia organizzativa degli enti locali e sugli ambiti spettanti alla contrattazione collettiva - Inosservanza dell'obbligo di copertura dei nuovi oneri finanziari - Ingiustificato trattamento di favore per alcune categorie di lavoratori - Violazione della tutela del territorio e del paesaggio.

- Delibera legislativa Regione siciliana approvata il 20 aprile 2001, artt. 6, commi 1, 3 e 6; 23; 30, comma 6; 31, comma 3; 38, comma 1; 57, comma 34; 58, comma 2; 61; 63; 85; 88; 89; 90, comma 3; 95, comma 1; e 97.
- Costituzione, artt. 3, 9, 41, 51, 81, quarto comma, 97, 120 e 128; Statuto speciale Regione Sicilia, artt. 14 e 17; d.lgs. 19 dicembre 1991, n. 406; d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 69, terzo comma; d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112; legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 2, comma 1, lett. c); d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, art. 23; legge 28 febbraio 1987, n. 56.

L'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 20 aprile 2001, ha approvato il disegno di legge n. 1168 dal titolo «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001», pervenuto a questo Commissariato dello Stato ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale il 23 aprile 2001.

Il provvedimento legislativo oltre i contenuti tipici della legge finanziaria contiene norme di ampio respiro che incidono profondamente nell'assetto dell'amministrazione regionale nel solco del processo di ammodernamento già avviato soprattutto per consentire un ottimale e più rapido utilizzo dei fondi comunitari previsti da «Agenda 2000».

Tuttavia a causa verosimilmente del convulso svolgimento dei lavori parlamentari immediatamente prodromici all'approvazione della legge sono state inserite norme affette da palesi incongruità letterali o non conformi all'ordinamento giuridico vigente ed in contrasto con principi costituzionali.

L'art. 6 istituisce in misura pari a lire 10 per ogni metro cubo di gas vettoriato un tributo ambientale dal quale è previsto un gettito di 160 miliardi per il 2001 il cui presupposto sarebbe il possesso del metano nell'atto in cui per la prima volta viene introdotto in una condotta installata sul territorio della Regione Siciliana e il cui soggetto passivo sarebbe il possessore del «gas vettoriato»

Pur condividendo ed apprezzando l'iniziativa del legislatore siciliano che per la prima volta esercita l'incontestata ed incontestabile competenza ad istituire tributi ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto speciale non ci si può esimere dal sottoporre al vaglio di codesta Corte le disposizioni di cui al primo, terzo e sesto comma per violazione dell'art. 120 della Costituzione.

Infatti la disciplina del tributo in questione così come formulata configura una fattispecie riconducibile al concetto di dazio sia d'importazione che di transito colpendo nei fatti una merce al momento dell'ingresso nel territorio regionale e in ragione del suo transito nel gasdotto.

Secondo consolidata e concorde dottrina il precetto dell'art. 120 della Costituzione è rivolto anche alle Regioni a Statuto Speciale e viene pertanto a costituire un limite all'esercizio della potestà tributaria riconosciuta alla Regione Siciliana dal proprio Statuto.

L'interferenza nell'ordinamento costituzionale di detti due principi induce lo scrivente ad impugnare solo in parte la disposizione dell'art. 6 laddove nell'individuare il presupposto del tributo ed i criteri di determinazione confligge direttamente con il divieto costituzionale di introdurre dazi.

Sarà quindi compito del legislatore regionale riconfigurare il tributo in questione nel rispetto dei limiti posti gli dall'art. 120 della Costituzione.

L'art. 23 autorizza l'assessore regionale per i beni culturali ed ambientali ad affidare in deroga alle procedure di evidenza pubblica la ricognizione, progettazione, realizzazione e gestione del sistema di prevenzione e sicurezza dei beni culturali a società pubbliche o private di cui facciano parte lavoratori precari fuoriusciti dal bacino degli L.S.U.

Detta disposizione si ritiene confligga con l'art. 97 della Costituzione nonché con la vigente normativa comunitaria in materia di appalti di opere e di servizi poiché prevede l'affidamento diretto a determinate società di lavori particolarmente complessi e richiedenti una specifica ed elevata professionalità che necessiterebbe per la natura del bene oggetto di tutela di una selezione quanto più ampia possibile.

Gli articoli 30, sesto comma e 31, terzo comma limitatamente all'inciso «anche mediante scrittura privata» costituiscono palese violazione dell'art. 97 della Costituzione nonché dell'art. 69, terzo comma del R.D. n. 2440/1923.

Dette disposizioni consentono infatti, ai sensi della legge n. 130/1999 la cartolarizzazione dei crediti vantati dalle imprese per applicazione dell'art. 9 L.R. n. 27/1991 e dalle Aziende unità sanitarie locali e dalle aziende ospedaliere nei confronti della Regione ed ammettono che i relativi atti di cessione possano avvenire anche mediante scrittura privata.

Per precetto generale dell'art. 69, terzo comma del R.D. n. 2440/1923 le cessioni di crediti devono risultare da atto pubblico o scrittura privata, autenticata dal notaio in quanto speciali ragioni di pubblico interesse a tutela del buon andamento della pubblica amministrazione esigono che per la più sollecita e sicura definizione delle operazioni di pagamento le stesse avvengano soltanto in base a documenti già formati e perfetti e non suscettibili di successivi accertamenti giudiziari sulla autenticità delle firme.

L'art. 38, primo comma testualmente recita «Per riordinare il servizio di riscossione in modo che sia reso più funzionale e meglio adeguato ai propri scopi ed alle finalità previste dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e successive modifiche ed integrazioni, l'assessore regionale per il bilancio e le finanze è autorizzato a corrispondere all'agente della riscossione il rimborso delle anticipazioni relative a domande di inesigibilità oggetto di definizione automatica di cui all'articolo 79 della legge 21 novembre 2000, n. 342».

Orbene, il correlare la mera corresponsione all'agente della riscossione del rimborso delle anticipazioni relative a domande di inesigibilità ex art. 79 della legge n. 342/2000 alla finalità del riordino del servizio di riscossione in modo di assicurarne la funzionalità e l'adeguamento alle previsioni della recente riforma in sede nazionale, configura violazione degli art. 3 e 97 della Costituzione per la evidente illogicità della disposizione.

Il mantenere nel testo legislativo l'inciso in questione potrebbe condurre altresì a dubbi ed incertezze sulla decorrenza dell'attuazione nell'ordinamento siciliano della normativa statale, peraltro già operativa in Sicilia, e sulla necessità di un eventuale recepimento da parte della Regione con prevedibili inevitabili refluenze negative, in relazione al sorgere di potenziali contenziosi, sull'attività della pubblica amministrazione.

Il comma 34 dell'art. 57, che si trascrive «Al comma 1 dell'articolo 64 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 dopo le parole «realizzati in economia» sono aggiunte le parole «sia in amministrazione diretta che mediante cottimo». In quest'ultimo caso l'appaltatore utilizza la mano d'opera iscritta nei contingenti di cui agli articoli 46 e seguenti della sopracitata legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, secondo i criteri previsti si ritiene lesivo dell'art. 41 della Costituzione in quanto impone agli imprenditori, che in regime di cottimo fiduciario eseguono lavori di rimboscimento, rinsaldamento e opere costruttive connesse all'attività di manutenzione dei boschi di proprietà demaniale, di utilizzare ben determinate categorie di soggetti.

Codesta ecc.ma Corte già con sentenza n. 78 del 1958 ha sancito che non può essere riconosciuta la legittimità di norme che siano congegnate in modo tale da interferire nell'attività economica di singoli operatori turbando e comprimendo l'iniziativa privata garantita dal 1° comma dell'art. 41 della Costituzione a tutto vantaggio di una particolare categoria di prestatori d'opera anche contro la valutazione fatta dagli imprenditori stessi per l'organizzazione della propria azienda.

L'art. 60 dispone l'applicazione «tout court» della qualifica di redattore capo e del relativo trattamento economico previsto per il personale dell'ufficio stampa della Presidenza della Regione agli addetti dei corrispondenti uffici istituiti presso i comuni e gli enti soggetti a tutela e vigilanza della Regione ai sensi dell'art. 58 L.R. n. 33/1996.

Detta previsione viola palesemente gli articoli 3, 97, 128 e 81, quarto comma della Costituzione in quanto da un canto comprime l'autonomia organizzativa degli enti locali imponendo loro maggiori oneri senza indicare e/o assegnare le risorse con cui farvi fronte e dall'altro attribuisce una qualifica superiore non solo senza subordi-

nata alla verifica del possesso di requisiti e della capacità dei destinatari ma anche in assenza del puntuale riscontro della necessità di una più elevata qualifica professionale in relazione all'attività svolta correlata indubbiamente alle dimensioni dell'ente.

L'art. 61, che di seguito si riporta, da adito a censura per violazione dell'art. 2, primo comma lettera c) della legge n. 421/1992 e dell'art. 23 del d.lgs. n. 546/1993 in relazione ai limiti posti dall'art. 14 dello Statuto speciale: «Con proprio decreto, previa individuazione dei criteri generali da parte della Giunta, il Presidente della Regione può stabilire, per il personale impegnato nella realizzazione di particolari programmi anche connessi ad agenda 2000, misure di speciali indennità collegate ad esigenze di accelerazione dell'attività amministrativa».

Infatti secondo le cennate disposizioni la determinazione del trattamento economico fondamentale ed accessorio è esclusivamente materia di contrattazione collettiva e non può ammettersi, di conseguenza, l'individuazione dei criteri e della misura di una qualsivoglia indennità da parte dell'organo politico, nella specie il Presidente della Regione.

Ad analoghe censure si presta la disposizione dell'art. 58, secondo comma poiché viene prevista la determinazione del trattamento economico fondamentale del personale con qualifica di dirigente mediante decreto del Presidente della Regione, senza alcun riferimento alla indispensabile procedura contrattuale da espletarsi con le organizzazioni sindacali di categoria.

Siffatta deroga ai principi generali che informano le procedure per la determinazione del trattamento economico nel pubblico impiego, non può ritenersi ammissibile anche se limitata alla fase di prima applicazione della L.R. n. 10/2000, che ha recepito nell'ordinamento siciliano i canoni dell'art. 2 della legge n. 421/1992.

L'art. 63, da cui sostanzialmente consegue il cospicuo incremento della indennità corrisposta ai tre dipendenti regionali nominati liquidatori della società Sochimisi S.p.a. ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 59/1978, viola gli articoli 97 e 81, quarto comma della Costituzione.

Si è in presenza invero, di una nuova norma piuttosto che di un intervento interpretativo del legislatore da cui deriva un aggravio di spesa per l'amministrazione senza che siano previste le risorse per farvi fronte.

Non è inoltre indice di buona amministrazione attribuire indennità elevate ai propri dipendenti che continuano a percepire le competenze fondamentali ed accessorie ai sensi del comma 3 dell'art. 7 L.R. n. 59/1975 in contrasto con il principio dell'omnicomprensività della retribuzione.

L'art. 85, che si trascrive, si pone in palese contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione nonché dell'art. 16 della legge n. 56/1987: «L'art. 8 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 8, laddove prevede il possesso dei requisiti di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e successive modifiche ed integrazioni deve intendersi nel senso che i prescritti requisiti devono essere posseduti alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale 27 aprile 1999, n. 8».

Il legislatore ha fatto ricorso all'artificio della norma di interpretazione autentica per superare un parere reso dall'ufficio legislativo e legale della presidenza della regione e consentire ai cosiddetti «catalogatori» di essere assunti dall'amministrazione regionale pur in assenza dei requisiti prescritti dall'art. 16 della legge n. 59/1987.

Tale norma di favore costituisce un ingiustificato privilegio per una categoria di lavoratori, destinataria di numerosi interventi legislativi, a scapito degli altri disoccupati in possesso dei requisiti richiesti dal cennato articolo 16 della legge n. 59/1987, che potrebbero accedere all'impiego pubblico.

Affetta da illogicità manifesta, e quindi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, anche in relazione al mancato coordinamento con la vigente disciplina della materia, è la disposizione dell'art. 88 che testualmente recita: «Sino alla definizione degli sportelli unici per le attività produttive di cui all'art. 36 della L.R. n. 10/2000, i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti possono avvalersi, distaccando anche proprio personale, degli uffici di segreteria delle C.P.T.A.».

Non risulta invero comprensibile per quale finalità i comuni debbano avvalersi, utilizzando proprio personale all'uopo distaccato, degli uffici, e soltanto di segreteria, delle commissioni provinciali per la tutela ambientale, senza poter neppure beneficiare delle professionalità esistenti negli ambiti tecnici ben più pertinenti ai compiti degli sportelli unici per le attività produttive.

La norma, inoltre, potrebbe suscitare ulteriori dubbi interpretativi in relazione alle previsioni dell'art. 36, terzo comma L.R. n. 10/2000 che affida la gestione dello sportello unico al responsabile del patto territoriale o del contratto d'area.

L'art. 89 che dispone l'assunzione nell'amministrazione regionale, con contratto a tempo determinato, degli esperti componenti esterni del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituito ex art. 1 della legge n. 144/1999, si pone in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

In deroga al divieto generale di nuove assunzioni posto dalla L.R. n. 10/2000 per consentire la riduzione e riqualificazione del personale regionale, in conformità ai principi di riforma economico-sociale contenuti nell'art. 2 della legge n. 421/1992, si consente l'assunzione di dipendenti senza che gli stessi siano soggetti alle procedure concorsuali pubbliche prescritte dall'art. 97 della Costituzione.

Siffatta previsione costituisce un immotivato trattamento di favore per i soggetti destinatari a danno di quanti altri si vedono preclusa la possibilità di partecipare a procedure selettive per l'assunzione presso gli uffici regionali.

L'art. 90, terzo comma da luogo a censura sotto il profilo della violazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione, laddove consente l'insediamento indiscriminato di opifici nel verde agricolo, estendendo la previsione dell'art. 35 L.R. n. 30/1997 a tutti gli interventi «comunque previsti e finanziati» negli strumenti di programmazione negoziata.

Viene, invero, trasformata una norma transitoria e con destinatari ben determinati in disciplina a regime, i cui effetti non è possibile prevenire ma che in ogni caso potrebbero arrecare danni irreversibili all'ambiente.

Il ritenere immediatamente esecutiva la variante agli strumenti urbanistici, ivi compresi i piani particolareggiati, approvati dai singoli consigli comunali, priva l'organo regionale preposto alla cogestione del territorio ed alla valutazione, in posizione di terzietà, di situazioni giuridicamente tutelate dei soggetti coinvolti in quanto destinatari delle prescrizioni urbanistiche, della possibilità di esercitare i propri poteri di controllo e pregiudica incisivamente la tutela del territorio e del paesaggio costituzionalmente garantita.

Gli articoli 95, primo comma e 97 danno infine adito a censura di costituzionalità per violazione degli articoli 14 e 17 dello Statuto Speciale e dell'art. 97 della Costituzione.

Non si può ritenere ammissibile l'intervento del legislatore siciliano in ambiti che esulano dalla competenza attribuitagli dallo statuto, come si verifica nella fattispecie prevista dal primo comma dell'art. 95, secondo cui a tutti gli alloggi di edifici residenziali pubblici indipendentemente dall'ente proprietario e/o finanziatore, compresi quelli finanziati dallo Stato, si applicano le disposizioni del tutto peculiari di cui all'art. 5 L.R. n. 43/1994, in materia di prezzo di vendita o di cessione all'assegnatario.

È di tutta evidenza, come non sia lecito alla regione arrecare un pregiudizio economico ad enti non soggetti alla propria potestà, non essendo sufficiente a legittimare la previsione la norma dell'art. 97, secondo cui la differenza del prezzo di vendita per gli immobili di proprietà dello Stato è posta a carico dell'ente gestore.

A tale fine, infatti, il suddetto ente dovrebbe stornare le disponibilità esistenti destinate alla realizzazione di nuovi alloggi per gli aventi diritto.

Ciò configura una palese violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto pur di attribuire un ulteriore beneficio ai destinatari della disposizione si pregiudicherebbe la realizzazione di nuove unità immobiliari da assegnare agli aventi diritto in attesa di alloggio.

P. Q. M.

e con riserva di presentare memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto prefetto Gianfranco Romagnoli, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, visto l'art. 28 dello Statuto Speciale con il presente atto;

Impugna i sottoelencati articoli del disegno di legge nr. 1168 dal titolo «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001»:

art. 6 - primo comma da «in misura» a «siciliana», terzo e sesto comma, per violazione dell'art. 120 della Costituzione;

art. 23, per violazione dell'art. 97 della Costituzione e dei DD. Legislativi n. 406/1991 e 358/1992, in relazione ai limiti posti dall'art. 14 dello Statuto Speciale;

articoli 30 - sesto comma e 31 - terzo comma, limitatamente all'inciso «anche mediante scrittura privata», per violazione dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 69 - terzo comma R.D. n. 2440/1923 in relazione ai limiti posti dall'art. 14 dello Statuto Speciale;

articolo 38 - primo comma, limitatamente all'inciso «per riordinare il servizio di riscossione in modo che sia reso più funzionale e meglio adeguato ai propri scopi ed alle finalità previste dal d.lgs. n. 112/1999 e successive modifiche e integrazioni», per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

articolo 57 - comma 34, limitatamente all'inciso «in quest'ultimo caso l'appaltatore utilizza la mano d'opera iscritta nei contingenti di cui agli articoli 46 e seguenti della sopracitata legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, secondo i criteri previsti» per violazione dell'articolo 41 della Costituzione;

articolo 60, per violazione degli artt. 3, 81 - quarto comma, 97 e 128 della Costituzione;

articoli 58, secondo comma e 61 per violazione dell'art. 2 - primo comma lettera c) della legge n. 421/1992 e dell'art. 23 d.lgs. n. 546/1993, in relazione ai limiti posti dall'articolo 14 dello Statuto Speciale;

articolo 63, per violazione degli artt. 97 e 81 - quarto comma della Costituzione;

articolo 85, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione nonché dell'art. 16 della legge n. 56/1987;

articolo 88, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

articolo 89, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione;

articolo 90, terzo comma, limitatamente alla parola «esecutiva», per violazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione;

articoli 95 - primo comma e 97, per violazione degli articoli 14 e 17 dello Statuto Speciale e dell'art. 97 della Costituzione.

Palermo, addì 27 aprile 2001

IL COMMISSARIO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIANA: PREFETTO - ROMAGNOLI

01C0456

N. 26

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale in via principale depositato in cancelleria il 9 maggio 2001
(della Regione Veneto)*

Ambiente (Tutela dell') - Gestione dei rifiuti - Previsione con legge statale dell'obbligo delle Province di istituire osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica - Denunciato carattere di norma di dettaglio - Conseguente esorbitanza dalla normazione di principio spettante allo Stato nelle materie oggetto di potestà legislativa regionale concorrente - Lesione delle competenze regionali nel settore della tutela del suolo dai rifiuti - Attribuzione dallo Stato agli enti locali di funzioni non rientranti fra quelle di interesse esclusivamente locale - Violazione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa, sotto i profili della razionalità, dell'efficienza e dell'economicità.

- Legge 25 marzo 2001, n. 93, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, 117, primo comma, e 118, primo comma.

Ricorso in via principale della Regione del Veneto, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1036 del 20 aprile 2001 (Doc. 1), rappresentata e difesa dall'avv. Romano Morra, dirigente della direzione regionale affari legali, e dall'avv. Luigi Manzi del foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5, giusta procura a margine del presente atto;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per l'annullamento dell'art. 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93, recante «Disposizioni in campo ambientale» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 79 del 4 aprile 2001), che impone alle province di istituire degli osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, per violazione:

a) nelle materie oggetto di potestà legislativa regionale concorrente, del principio fondamentale di spettanza allo Stato della sola potestà legislativa di formulazione dei principi generali (articoli 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione);

b) del principio fondamentale di attribuibilità diretta agli enti locali delle sole funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale (articolo 118, primo comma, della Costituzione);

c) del principio fondamentale di buon andamento dell'attività amministrativa, sotto i profili della razionalità, dell'efficienza e dell'economicità (articolo 97, primo comma, della Costituzione).

F A T T O

1. — La Regione del Veneto, nonostante non ne avesse avuto l'obbligo, già dal 1998 aveva iniziato a svolgere le attività di osservatorio sui rifiuti regionali (Doc. 2).

2. — Dal 2000, per effetto dell'art. 5 della legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3, recante «Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti» (pubblicata nel bollettino ufficiale regionale n. 8/2000), attuativa del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, la Regione del Veneto ha istituito, presso l'A.R.P.A.V. - sezione di Castelfranco Veneto (TV), l'osservatorio regionale sui rifiuti, quale struttura che continua le attività di osservatorio sui rifiuti regionali già di fatto svolte dal 1998.

Tale struttura ha i seguenti compiti:

- a) gestire la sezione regionale del catasto di cui all'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 22/1997;
- b) organizzare la raccolta e l'elaborazione dei dati sulla gestione dei rifiuti urbani e speciali, ivi compresi i dati sulle raccolte differenziate, sulla produzione del compost e sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti;
- c) operare in collaborazione con gli enti locali per l'organizzazione e l'elaborazione della «banca dati regionale» anche relativamente agli impianti che effettuano operazioni di recupero di rifiuti in regime di comunicazione ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997;
- d) provvedere alla verifica di cui all'art. 2, comma 8 (cioè delle percentuali minime di raccolta differenziata di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 22/1997).

Per l'organizzazione della struttura e per lo svolgimento delle attività, la Regione del Veneto ha già speso, e sta spendendo, notevoli risorse umane e finanziarie.

In particolare, oltre a quanto speso nel 1998, dal 1999 le risorse umane destinate all'osservatorio sono sette (un dirigente; cinque qualifiche D; una qualifica C), per un costo complessivo di circa 450 milioni di lire l'anno; le risorse economiche e finanziarie destinate all'acquisto di materiali ed attrezzature ammontano a circa 50 milioni di lire l'anno; le risorse economiche e finanziarie destinate allo svolgimento delle attività di studio, di ricerca, di pubblicazione dei dati (tra cui l'attivazione di un sito internet per la migliore consultazione dei dati da parte dei soggetti interessati), di indagini analitiche e di attuazione di specifici progetti, tutt'ora in corso di svolgimento, ammontano a circa 300 milioni di lire l'anno (Doc. 2).

3. — Con sorpresa, tuttavia, l'art. 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93, recante «Disposizioni in campo ambientale», ha imposto alle province di istituire osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

4. — La Regione del Veneto ritiene che l'imposizione, da parte dello Stato, alle province, dell'obbligo di istituire degli osservatori provinciali sui rifiuti sia costituzionalmente illegittima, perché:

- a) lo Stato non ha la potestà legislativa di imporre l'istituzione di osservatori provinciali sui rifiuti, in quanto si tratta di normativa di dettaglio (art. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione);
- b) lo Stato non ha la potestà legislativa di attribuire direttamente alle province le funzioni e gli uffici di osservatorio sui rifiuti, in quanto si tratta di funzioni e di uffici di interesse non esclusivamente locale (articolo 118, primo comma, della Costituzione);
- c) l'esercizio delle funzioni e degli uffici di osservatorio sui rifiuti da parte delle province è meno razionale, efficiente ed economico di quanto realizzerebbe la regione (articolo 97, primo comma, della Costituzione).

Pertanto, ritiene che l'art. 10, comma 5, della legge n. 93/2001 sia costituzionalmente illegittimo per i tre motivi in appresso esposti.

D I R I T T O

1. — Violazione del principio fondamentale di spettanza allo Stato, nelle materie oggetto di potestà legislativa regionale concorrente, della sola potestà legislativa di formulazione dei principi generali (articoli 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione).

La Regione del Veneto ritiene, innanzi tutto, che lo Stato non abbia la potestà legislativa di imporre l'istituzione di osservatori provinciali sui rifiuti, in quanto si tratta di normativa di dettaglio.

Invero l'art. 117, primo comma, della Costituzione ha posto il principio fondamentale secondo cui, nelle materie indicate in detto comma, lo Stato ha solo il potere di formulare i principi generali, mentre è alle Regioni che spetta il potere di dettare le norme di dettaglio (c.d. potestà legislativa regionale concorrente o ripartita).

Per quanto interessa il presente ricorso, si osserva che la Corte costituzionale — sia in forza di un'interpretazione teleologica ed estensiva di alcune delle materie indicate nell'art. 117, primo comma, della Costituzione, nel senso che le materie del territorio, dell'urbanistica, del paesaggio e della sanità avrebbero come finalità intrinseca anche la tutela del, pur distinto, interesse ambientale; sia in forza di un'interpretazione additiva dell'elenco delle materie di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione condotta in via sistematica con l'art. 118, primo comma, della Costituzione e con gli artt. 80, 83, 101 e ss. del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel senso che il trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative nella materia della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti avrebbe consentito di dedurre logicamente la volontà dello Stato di ricomprendere sostanzialmente anche detta materia nell'elenco di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione — ritiene in modo ormai consolidato che la materia della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti rientri nell'elenco di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione e che, pertanto, alle Regioni spetti una potestà legislativa concorrente.

In riferimento al secondo tipo di interpretazione ricordato, inoltre, si rileva che il combinato disposto dell'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59, con gli artt. 68 e ss. del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 — ed in particolare l'art. 85 relativo al settore, che qui interessa, della tutela del suolo dai rifiuti — ha determinato il trasferimento alle Regioni di tutte le restanti funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti non riservate allo Stato e ciò conferma ancor più la spettanza alle Regioni, in detta materia, di una potestà legislativa concorrente.

[Nel settore della tutela delle acque vedi Corte costituzionale, 21 luglio 1983, n. 225 (*cf.* inoltre 226, 227, 241 e 248 del 1983; 54 del 2000); nel settore della tutela del suolo dai rifiuti vedi Corte costituzionale, 22 maggio 1987, n. 183 (*cf.* altresì 192 e 182 del 1997; 173, 744 e 1143 del 1988); nel settore della tutela dell'aria vedi Corte costituzionale, 9 marzo 1989, n. 101 (*cf.* inoltre 53 del 1991); nel settore della tutela dalle onde elettromagnetiche vedi Corte costituzionale, 7 ottobre 1999, n. 382; nella materia dell'inquinamento in generale vedi Corte costituzionale, 23 giugno 1988, n. 699 (*cf.* altresì 800 del 1988 e 285 del 1997).

Sulla possibilità di ricomprendere materie nell'elenco di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione per effetto del trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative operato dal d.P.R. n. 616/1977 vedi Corte costituzionale, 22 maggio, 1987, n. 183 (*cf.* inoltre 179, 192, 304 e 507 del 1987; 511 del 1988)].

Nella materia della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, poi, rientra, come settore, quello della tutela del suolo dai rifiuti, cui si riferisce l'osservatorio in questione.

Da quanto esposto, pertanto, consegue che, nel settore della tutela del suolo dai rifiuti, lo Stato ha solo il potere di formulare i principi generali, mentre alle Regioni spetta il potere di dettare le norme di dettaglio.

A questo punto, di fondamentale importanza diventa capire che cosa significa, nella sostanza, imporre l'istituzione di osservatori provinciali sui rifiuti, per stabilire se si tratti di normativa di principio o di dettaglio.

Imporre l'istituzione di un osservatorio sui rifiuti puramente e semplicemente significa imporre solo l'obbligo in astratto di raccogliere dati sui rifiuti e di trasmetterli all'osservatorio nazionale (di cui all'art. 26 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22); imporre, invece, l'istituzione di osservatori sui rifiuti provinciali significa, oltre che imporre detto obbligo, anche scegliere la provincia quale ente pubblico obbligato ed il territorio provinciale quale ambito territoriale ottimale di riferimento dei dati.

Orbene, mentre l'istituzione di un osservatorio sui rifiuti puramente e semplicemente, vale a dire l'imposizione del solo obbligo in astratto di raccogliere dati sui rifiuti e di trasmetterli all'osservatorio nazionale, sembra avere natura generale, in quanto si sostanzia nell'imposizione di un'attività necessaria allo Stato per tutelare il suolo dai rifiuti su tutto il territorio nazionale, l'imposizione, invece, dell'istituzione di osservatori sui rifiuti provinciali, vale a dire, oltre all'imposizione di detto obbligo, anche la scelta della provincia quale ente pubblico obbligato e del territorio provinciale quale ambito territoriale ottimale di riferimento dei dati, pare avere natura di dettaglio, in quanto si sostanzia nella scelta anche dell'ente pubblico obbligato a svolgere le funzioni e gli uffici di osservatorio, nonché dell'ambito territoriale ottimale di riferimento dei dati.

Pertanto, lo Stato, potendo solo formulare principi generali, può imporre solo l'istituzione di un osservatorio sui rifiuti, vale a dire imporre solo l'obbligo in astratto di raccogliere i dati sui rifiuti e di trasmetterli all'osservatorio nazionale. Spetta invece alle Regioni, nell'esercizio del proprio potere legislativo di dettaglio, di scegliere sia l'ente pubblico obbligato a svolgere l'attività, sia l'ambito territoriale ottimale di riferimento dei dati.

Lo Stato, dunque, non avendo potestà normativa di dettaglio, non ha, come detto all'inizio, la potestà legislativa di imporre l'istituzione di osservatori provinciali sui rifiuti.

Tale conclusione è confermata, del resto, dal fatto che, nel settore della tutela del suolo dai rifiuti, l'art. 85 del d.lgs. n. 112/1998 ha riservato allo Stato le sole funzioni amministrative già attribuitegli dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Tra queste — per quanto interessa il presente ricorso — figurano solo le funzioni e gli uffici dell'osservatorio nazionale sui rifiuti di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 22/1997.

Lo Stato, pertanto, ha potestà legislativa di dettaglio solo in riferimento a detto osservatorio.

2. — Violazione del principio fondamentale di attribuibilità diretta agli enti locali delle sole funzioni di interesse esclusivamente locale (art. 118, primo comma, della Costituzione).

Per la denegata ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte ritenesse infondato il primo motivo, la Regione del Veneto reputa che lo Stato non abbia la potestà legislativa di attribuire direttamente alle province le funzioni e gli uffici di osservatorio sui rifiuti, in quanto si tratta di funzioni e di uffici di interesse non esclusivamente locale.

In proposito si rileva che l'art. 118, primo comma, della Costituzione consente allo Stato di attribuire direttamente agli enti locali solo le funzioni o gli uffici diretti a soddisfare «interessi(i) esclusivamente local(i)».

L'interpretazione sistematica di tale espressione dell'art. 118, primo comma, della Costituzione con il riferimento alla dimensione della popolazione, del territorio e della struttura organizzativa degli enti locali fatto dagli articoli 25, primo comma, 32, primo comma, e 45, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, dagli artt. 1, comma 2, e 4, commi 1 e 3, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, dall'art. 3, commi 1 e 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e dall'art. 4, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, conduce a ritenere che l'art. 118 consenta allo Stato di attribuire direttamente agli enti locali solo le funzioni o gli uffici: a) che siano preordinati al perseguimento di interessi pubblici affidati esclusivamente a tali enti; b) che le dimensioni della popolazione, del territorio e della struttura organizzativa degli enti locali garantiscano siano esercitati con sufficienti razionalità ed efficienza (per tale interpretazione *cf.* MARTINES E. - RUGGERI A., *Lineamenti di Diritto Regionale*, 1997, pp. 310-312).

Per quanto concerne gli osservatori provinciali rifiuti, si osserva, da un lato, che l'attività di raccolta e di elaborazione dei dati sui rifiuti è diretta a soddisfare interessi pubblici affidati anche ad enti pubblici diversi dalla provincia, in quanto tali dati necessitano anche a detti enti per l'esercizio delle funzioni ad essi conferite in materia di rifiuti, ed in principal modo alla Regione per l'esercizio delle funzioni programmatiche relative all'intero territorio regionale [dovendo, infatti, tale ente programmare le attività relative ai rifiuti per tutto il territorio regionale, logica vorrebbe che spettasse ad esso anche la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari per tale programmazione (DELL'ANNO P., *Diritto dell'Ambiente*, Cedam, 2000)]; dall'altro lato, che le dimensioni della popolazione, del territorio e della struttura organizzativa delle province non garantiscono che l'attività di raccolta e di elaborazione dei dati sui rifiuti siano svolte con sufficienti razionalità ed efficienza, non foss'altro perché la norma impugnata ha anche imposto alle province di reperire le risorse necessarie all'espletamento di tali attività all'interno delle entrate attuali, già insufficienti ed inadeguate addirittura per i tradizionali compiti dell'ente.

Una conferma importante del fatto che la dimensione popolativa, territoriale e strutturale della Regione è quella più idonea a garantire la razionalità e l'efficienza delle attività di raccolta e di elaborazione dei dati sui rifiuti viene dall'art. 11 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ha imposto l'istituzione di sezioni regionali del catasto nazionale dei rifiuti, con ciò evidenziando che lo Stato stesso ha ritenuto essere la regione l'ente pubblico più idoneo a svolgere dette attività.

Pertanto, atteso che le funzioni e gli uffici di osservatorio sui rifiuti non sono diretti a soddisfare interessi esclusivamente locali, lo Stato non ha la potestà legislativa di attribuirli direttamente alle province.

3. — Violazione del principio fondamentale di buon andamento dell'attività amministrativa, sotto i profili della razionalità, dell'efficienza e dell'economicità (art. 97, primo comma, della Costituzione).

Per la denegata ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte ritenesse infondati i primi due motivi, la Regione del Veneto reputa che l'esercizio delle funzioni e degli uffici di osservatorio sui rifiuti da parte delle province sia meno razionale, efficiente ed economico di quanto realizzerebbe la Regione.

Invero l'art. 97, primo comma, della Costituzione ha imposto di organizzare le funzioni e gli uffici pubblici in modo da assicurare il buon andamento dell'attività amministrativa.

Corollario di tale principio, per quanto interessa il presente ricorso, è che le funzioni e gli uffici siano organizzati in modo da garantire la razionalità, l'efficienza e l'economicità dell'attività amministrativa.

Orbene, per quanto concerne l'osservatorio sui rifiuti, si rileva che solo la Regione sembra in grado di assicurare tali obiettivi.

Quanto ai principi di razionalità e di efficienza dell'attività amministrativa, si rileva, da un lato, che la Regione dispone di maggiori risorse e, dunque, ha gli strumenti necessari per svolgere al meglio le attività di osservatorio; dall'altro lato, che la raccolta e l'elaborazione dei dati sui rifiuti di tutto il territorio regionale da parte di un unico ente consente tre vantaggi innegabili: in primo luogo si può avere sempre sotto controllo la situazione di tutta la regione, in riferimento al territorio dei singoli comuni, delle singole province e della regione nel suo complesso; in secondo luogo risulta più facile sia la comunicazione dei dati da parte dei soggetti obbligati, sia l'accesso agli stessi da parte di tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati, in quanto l'ente di riferimento è uno solo; infine, la raccolta e l'elaborazione dei dati secondo criteri uniformi stabiliti dall'unico ente gestore consente di avere dati omogenei (Doc. 2), laddove, invece, potendo le singole province adottare criteri diversi, si potrebbero avere dati disomogenei da provincia a provincia.

Per quanto concerne il principio di economicità dell'attività amministrativa, non si può non rimarcare che la Regione del Veneto già dal 1998 aveva iniziato a svolgere di fatto le attività di osservatorio sui rifiuti regionali (Doc. 2) e dal 2000 ha istituito, presso l'A.R.P.A.V. - Sezione di Castelfranco Veneto (Treviso), l'osservatorio regionale sui rifiuti e, dunque, ha già speso e destinato per tali strutture ed attività notevoli risorse umane e finanziarie.

Detto osservatorio, infatti, già operativo da più di tre anni, non solo gestisce la sezione regionale del catasto dei rifiuti, ma organizza altresì, in riferimento a tutti i comuni ed i bacini del Veneto, la raccolta e l'elaborazione dei dati sulla gestione dei rifiuti urbani e speciali, ivi compresi i dati sulle raccolte differenziate, sulla produzione del compost e sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti, organizza ed elabora la banca dati regionale anche relativamente agli impianti che effettuano operazioni di recupero di rifiuti in regime di comunicazione ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997 e provvede alla verifica delle percentuali minime di raccolta differenziata di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 22/1997.

Per l'organizzazione della struttura e per lo svolgimento delle attività, la Regione del Veneto ha già speso, e sta spendendo, notevoli risorse umane e finanziarie.

In particolare, oltre a quanto speso nel 1998, dal 1999 le risorse umane destinate all'osservatorio sono 7 (1 dirigente; 5 qualifiche D; 1 qualifica C), per un costo complessivo di circa 450 milioni di lire l'anno; le risorse economiche e finanziarie destinate all'acquisto di materiali ed attrezzature ammontano a circa 50 milioni di lire l'anno; le risorse economiche e finanziarie destinate allo svolgimento delle attività di studio, di ricerca, di pubblicazione dei dati (tra cui l'attivazione di un sito internet per la migliore consultazione dei dati da parte dei soggetti interessati), di indagini analitiche e di attuazione di specifici progetti, tutt'ora in corso di svolgimento, ammontano a circa 300 milioni di lire l'anno (Doc. 2).

Pertanto, laddove si imponesse anche alle province di istituire analoghe strutture, si imporrebbe un'inutile ed ingiustificata duplicazione di organismi e di spesa pubblica (vedi Corte costituzionale, 19 giugno 1998, n. 214).

Onde evitare tale inutile e costosa duplicazione, la norma impugnata dovrebbe quindi essere ragionevolmente interpretata non nel senso di imporre in ogni caso l'istituzione di osservatori provinciali sui rifiuti, bensì nel senso di imporre la loro istituzione solo nelle Regioni che non abbiano già attivato osservatori regionali.

Una conferma importante del fatto che la dimensione popolativa, territoriale e strutturale della Regione è quella più idonea a garantire la razionalità, l'efficienza e l'economicità delle attività di raccolta e di elaborazione dei dati sui rifiuti viene dall'art. 11 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ha imposto l'istituzione di sezioni regionali del catasto nazionale dei rifiuti, con ciò evidenziando che lo Stato stesso ha ritenuto essere la regione l'ente pubblico più idoneo a svolgere dette attività.

P. Q. M.

La Regione del Veneto, come sopra rappresentata e difesa,

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale annulli l'art. 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93, recante «disposizioni in campo ambientale», che impone alle province di istituire degli osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Si producono i seguenti documenti:

1) *Copia conforme della d.g.r. n. 1036 del 20 aprile 2001;*

2) *Nota del direttore dell'osservatorio regionale sui rifiuti del 30 aprile 2001 riepilogativa delle attività dell'osservatorio e dei costi di funzionamento, n. 6 note dell'assessore regionale all'ambiente, n. 2 pubblicazioni e n. 1 nota dell'osservatorio, n. 8 delibere relative alle attività svolte.*

Venezia-Roma, addì 30 aprile 2001

AVV. Romano MORRA - AVV. Luigi MANZI

01C0469

N. 27

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale in via principale («e, comunque, per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato») depositato in cancelleria il 10 maggio 2001
(della Regione Abruzzo)*

Parchi e riserve naturali - Istituzione con decreto del Presidente della Repubblica del Parco nazionale «Costa Teatina» - Previsione legislativa non preceduta da intesa con la Regione - Denunciata violazione del principio di leale cooperazione - Mancato rispetto delle prerogative e delle attribuzioni regionali - Istanza di sospensione dell'efficacia della norma censurata.

- Legge 23 marzo 2001, n. 93, art. 8, comma 3.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118.

Ricorso per dichiarazione di incostituzionalità e, comunque, per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in favore di: Regione Abruzzo in persona del presidente pro tempore della giunta regionale on. Giovanni Pace, con sede in L'Aquila, elettivamente domiciliato in Roma — viale Mazzini n. 55 — presso l'avv. Francesco Carli che lo rappresenta e difende in virtù di deliberazione della giunta regionale d'Abruzzo n. 3802 data 27 aprile 2001 e di procura apposta a margine del presente atto;

Contro: Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente pro tempore, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, anche sotto il profilo del conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, dell'art. 8, punto 3, della legge 23 marzo 2001 n. 93, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 79 del 4 Aprile 2001, con cui è stato istituito, nell'ambito del territorio della Regione Abruzzo, il «Parco Nazionale Costa Teatina» in applicazione dei principi di cui alla legge quadro sulle aree protette (6 dicembre 1991 n. 394) ed è stato disposto il finanziamento del Parco stesso.

Si premette in fatto

Con legge 6 dicembre 1991 n. 394 il Legislatore nazionale ha introdotto una nuova disciplina per la tutela, l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette.

Tra le nuove norme appaiono particolarmente rilevanti, per la particolare questione qui sollevata:

a) quella che disciplina la programmazione triennale delle aree naturali protette e stabilisce (art. 4 punto 4) che la realizzazione delle previsioni programmatiche «avviene a mezzo di intese, eventualmente promosse dal Ministro dell'Ambiente, tra Regioni ed Enti locali sulla base di specifici metodi e criteri indicati nel programma triennale dell'azione pubblica per la tutela dell'ambiente di cui alla legge 28 agosto 1989 n. 305»,

b) quella che (art. 8) disciplina l'istituzione dei Parchi nazionali, precisando che la delimitazione deve avvenire previa obbligatoria, acquisizione del parere della Regione interessata.

c) quella che (art. 34 punti 3 e 7) introduce ulteriori precetti procedurali e sancisce che la delimitazione dei parchi nazionali e l'adozione delle relative misure di salvaguardia viene disposta su iniziativa del Ministro dell'Ambiente «d'intesa con le Regioni» (punto 7) e, comunque, sentite le Regioni e gli Enti Locali interessati.

La legge quadro del 1991, insomma, ha previsto esplicitamente un procedimento concertativo tra Stato e Regioni, per garantire il giusto intervento delimitativo e la corretta attività di gestione dei Parchi nazionali di nuova istituzione.

Questi principi di ordine generale sono stati riconfermati in successive disposizioni di legge.

In particolare, l'art. 2 punti 3, 4 e 5 della legge 8 ottobre 1997 n. 344 ha ribadito il fatto che l'istituzione dei parchi abruzzesi «Costa Teatina e Torre del Cerrano» dovesse conseguire ad un'iniziativa istruttorie che il Ministro dell'Ambiente avrebbe dovuto assumere entro il 30 giugno 1998, «sentiti la regione e gli enti locali competenti».

Ed ancora l'art. 77 del decreto legislativo 112/1998 ha nuovamente stabilito come «l'individuazione, l'istituzione e la disciplina generale dei parchi e delle riserve nazionali, comprese quelle marine e l'adozione delle relative misure di salvaguardia sulla base delle linee fondamentali della carta della natura, sono operati, sentita la conferenza unificata» (che comprende le Regioni)».

E dunque, dall'intero compendio normativo, emerge chiaro il principio per cui la partecipazione dell'ente regione al processo di individuazione e di gestione dei parchi nazionali, è un fatto necessario ed obbligatorio.

Ciononostante, con la legge di cui si eccipisce l'irregolarità costituzionale (art. 8 punto 3), è stato istituito il «Parco nazionale Costa Teatina» ricadente nel territorio delle Regione Abruzzo e ne è stato disposto il finanziamento.

La legge è in conflitto con principi costituzionali per i seguenti motivi:

Violazione art. 5, 117 e 118 della Costituzione.

Violazione del principio di leale cooperazione.

Mancato rispetto delle prerogative e delle attribuzioni della Regione Abruzzo.

Come già è stato detto sopra, il quadro normativo di settore (tutela e gestione delle aree protette) attribuisce un ruolo significativo all'ente regione e prevede una sua partecipazione alle procedure delimitative ed istitutive dei parchi nazionali.

Con la pubblicazione della legge n. 93/2001 invece, s'è determinato il reale svuotamento del ruolo e della funzione specificamente attribuiti alla Regione Abruzzo.

È stato, infatti, istituito e finanziato il Parco Nazionale Costa Teatina, senza che sia stata raggiunta la previa ed obbligatoria intesa con la Regione Abruzzo e senza che mai la regione stessa sia stata sentita sull'argomento.

Insomma la Regione Abruzzo è stata immotivatamente privata delle sue prerogative e non ha potuto esercitare le funzioni e le competenze ad essa attribuite dalle leggi di cui s'è detto.

Ciò ha dato luogo ad un conflitto di attribuzioni che l'ecc.ma Corte costituzionale dovrà risolvere.

Al riguardo è stato affermato che «è ammissibile, in sede di conflitto di attribuzione, la censura di una regione che, contro un provvedimento governativo, denuncia l'impedimento alla propria reale partecipazione ad un procedimento secondo modalità legislativamente previste (nella specie era dedotta la mancata attesa del parere regionale nel procedimento di individuazione dei beni demaniali costieri esclusi dalla delega alle regioni), perché il motivo non espone soltanto un vizio di legittimità ordinaria, ma attiene al rispetto del principio, fondato sull'art. 5 Cost., della leale cooperazione, operante, al di là del mero riparto per materie, su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, quando le rispettive competenze concorrano, esigendo un temperamento dei relativi interessi» (Corte cost. 18 luglio 1997 n. 242; conforme Corte Cost. 11 dicembre 1998 n. 398).

Nel caso di cui si propone l'esame, è mancata quella leale cooperazione tra Stato e Regione Abruzzo che si sarebbe dovuta concretizzare nel coinvolgimento di quest'ultima e nell'acquisizione delle sue indicazioni.

È evidente la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

Istanza di sospensione

La disposizione di legge qui censurata produce effetti immediatamente e gravemente lesivi per la Regione Abruzzo.

La norma, in fatti, incide massicciamente sulla disciplina e sulla gestione di un'ampia porzione del territorio regionale e prelude alla subitanea adozione di misure di salvaguardia, con importanti effetti vincolistici.

Il tutto senza l'acquisizione delle necessarie indicazioni da parte dell'ente regione.

È, dunque, necessario che venga disposta la sospensione cautelare degli effetti della norma.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia:

in via, immediata, sospendere l'efficacia dell'art. 8.3 della legge 23 marzo 2001 n. 93, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 4 aprile 2001 n. 79.

in via definitiva e per le ragioni dedotte in premessa, dichiarare l'illegittimità Costituzionale della norma stessa per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, contestualmente rilevando e dichiarando il conflitto di attribuzioni segnalato.

Con ogni consequenziale statuizione di legge.

Roma, addì 3 maggio 2001

Avv. Francesco CARLI

01C0481

N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 maggio 2001
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Previdenza e assistenza sociale - Norme della Regione siciliana in materia di pensioni - Previsione derogatoria che consente il collocamento a riposo anticipato dopo venticinque anni di servizio effettivo - Estensione, nei limiti percentuali già previsti per il personale regionale, ai dipendenti degli enti locali, delle aziende unità sanitarie locali e ospedaliere, nonché dei soppressi patronati scolastici - Denunciata incidenza su sistemi previdenziali soggetti alla legislazione statale - Compromissione del buon andamento, nonché dell'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali - Mancata quantificazione e copertura degli oneri finanziari imposti a questi ultimi - Disparità di trattamento pensionistico fra dipendenti dei medesimi enti, a seconda che prestino servizio in Sicilia o nel restante territorio nazionale.

- Delibera legislativa Regione siciliana approvata il 2 maggio 2001.
- Statuto speciale Regione Sicilia, artt. 14 e 17; Costituzione, artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 119 e 128.
- L'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 2 maggio 2001, ha approvato il disegno di legge n. 1176 dal titolo «Estensione dell'applicazione dell'art. 39 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10», pervenuto a questo Commissariato dello Stato ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale il successivo 4 maggio 2001.

Il provvedimento legislativo approvato quasi all'unanimità (42 deputati su 43 presenti) dopo un inusuale *iter* parlamentare, in quanto la Commissione bilancio non si è espressa per mancanza del numero legale dei propri componenti ed ai sensi dell'art. 67 del regolamento interno dell'A.R.S. ne è stato considerato favorevole il parere da parte dell'Assemblea stessa, sostanzialmente prevede il diritto per una vasta platea di dipendenti pubblici al collocamento in pensione dopo 25 anni di servizio.

Siffatta disposizione, comprensibilmente plaudita dai numerosissimi destinatari presenti in aula e nel piazzale antistante l'Assemblea al momento della votazione, e strenuamente sostenuta dai deputati proponenti negli interventi svolti nel corso del dibattito parlamentare, nonostante ne fosse paventata dagli stessi la illegittimità si ritiene dover sottoporre al vaglio di codesta ecc.ma Corte per violazione degli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale, 3, 5, 81, quarto comma, 97, 119 e 128 della Costituzione.

Il provvedimento legislativo, testé approvato, testualmente recita:

«Art. 1.

1. — Al personale inquadrato ai sensi della legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39, in atto in servizio presso gli enti locali, le aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere si applicano le disposizioni dell'art. 39 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10.

2. — I benefici previsti dall'art. 39 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, sono altresì estesi agli altri dipendenti degli enti locali e delle aziende unità sanitarie locali e aziende ospedaliere e al personale di cui alla legge regionale 5 agosto 1982, n. 93.

3. — Gli oneri sono a carico degli enti nei quali tale personale presta servizio».

Overrossia al personale precario assunto ai sensi della legge n. 285/1977 e della legge regionale n. 37/1978, e successivamente inquadrato nei ruoli degli enti locali e delle aziende unità sanitarie locali ed ospedaliere (primo comma), nonché a tutti indistintamente i dipendenti delle medesime amministrazioni e a quelli dei soppressi patronati scolastici (secondo comma) viene applicata la previsione dell'art. 39 della legge regionale n. 10/2000 secondo cui è concesso al personale regionale di qualunque età con almeno venticinque anni di servizio effettivo il diritto a conseguire l'anticipato collocamento a riposo entro il limite del 45% dei dipendenti in servizio in ciascuna qualifica al 31 dicembre 1993.

Orbene, va preliminarmente osservato che la cennata disposizione dell'art. 39, legge n. 10/2000 è inserita nel più ampio quadro di riordino ed ammodernamento dell'amministrazione regionale secondo i principi di riforma economico-sociali introdotti dalla legge n. 421/1991 e dal d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche ed integrazioni nonché dal d.lgs. n. 112/1997.

Nel contesto del nuovo assetto dell'Amministrazione regionale derivante dalla radicale riforma introdotta, di cui uno dei criteri cardine è per l'appunto la drastica riduzione del numero dei dipendenti, è stato previsto, da un canto, il trasferimento di funzioni e relative risorse finanziarie ed umane agli enti locali e, dall'altro, l'esodo volontario contingentato del personale, il cui onere per le pensioni grava per intero sul bilancio regionale, correlato al contestuale divieto, per un triennio, di bandire concorsi per l'assunzione di nuovo personale (art. 5, comma 3, della legge regionale n. 10/2000).

Da quanto espresso appare evidente che la *ratio* e gli effetti della disposizione che ora si intende estendere ad una più vasta platea di destinatari sono del tutto peculiari all'amministrazione regionale e non suscettibili di applicazioni generalizzate avulse da un organico progetto di riordino globale delle amministrazioni destinatarie, pena la violazione dei principi costituzionali menzionati in premessa.

Innanzitutto va censurata la palese incompetenza del legislatore siciliano a modificare o introdurre nuovi requisiti per il conseguimento del diritto al collocamento a riposo di categorie di dipendenti pubblici il cui sistema previdenziale è amministrato da istituti nazionali soggetti alla esclusiva normativa statale.

È appena il caso di accennare, in proposito che le pensioni per il personale degli enti locali e per quello appartenente al ruolo sanitario nazionale sono erogate dall'I.N.P.D.A.P. in base a requisiti prescritti esclusivamente dalla legislazione statale e che sarebbero del tutto influenti, oltretutto giuridicamente inammissibili, eventuali modifiche apportate da norme di provenienza diversa da quella dello Stato.

La previsione legislativa qui censurata, inoltre, qualora potesse mai trovare applicazione, non essendo peraltro correlata ad un blocco delle assunzioni, che per assurdo in teoria ne giustificherebbe l'adozione correlandola ad un non dimostrato esubero di personale, nella realtà ingenera innegabili refluenze negative sul buon andamento delle amministrazioni coinvolte, privandole di buona parte dei propri dipendenti e costringendole a bandire nuovi concorsi per la copertura dei posti resisi vacanti in organico con le facilmente intuibili gravose ripercussioni finanziarie.

Resta così dimostrata la violazione dell'art. 97 della Costituzione nonché la grave compromissione dell'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali sancita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione.

Ma vi è di più, il comma 3 dell'art. 1 addossa gli oneri dell'iniziativa legislativa agli enti nei quali il personale beneficiario della previsione presta servizio.

Appare, al riguardo, evidente l'*iter* logico seguito dal legislatore il quale, consapevole che l'ente statale erogatore delle pensioni non può essere soggetto alla nuova disposizione regionale e che la Regione non può porre a carico del proprio bilancio i non quantificati e quantificabili oneri per la liquidazione dell'indennità di quiescenza a personale non appartenente all'amministrazione regionale, ha ritenuto unica soluzione praticabile quella di farli gravare sui bilanci dei comuni e delle aziende unità sanitarie locali.

Anche detta previsione, tale è l'abnormità e l'incongruenza delle conseguenze derivantine, non merita che pochi cenni per motivare la violazione dell'art. 81, quarto comma della Costituzione in quanto, non solo non determina in alcun modo l'entità degli effetti finanziari cui dà origine, ma anche, non individua con quali mezzi gli enti locali e le A.U.S.L. dovrebbero fare fronte agli oneri posti a carico dei loro bilanci (*ex plurimis* sentenza C.C. n. 92/1981). Dalla cennata norma discende, altresì, la violazione del precetto posto dall'art. 119 della Costituzione che pone obbligo alla Regione, nel quadro del coordinamento della propria finanza con quella statale e degli enti locali, di non imporre oneri ai predetti enti non derivanti da decisioni loro imputabili (sentenze C.C. n. 452/1982 e n. 245/1984).

Ultima in ordine di esposizione ma non in quella di rilevanza è la violazione del principio di parità di trattamento tutelato dall'art. 3 della Costituzione.

Del tutto privo di giustificazione appare infatti il diverso trattamento pensionistico riservato ai dipendenti degli enti locali e delle aziende unità sanitarie locali della Sicilia rispetto a tutti coloro i quali, in possesso dei medesimi requisiti previsti dalla norma regionale, prestano servizio presso i corrispondenti uffici del rimanente territorio nazionale e che, per assurdo, sarebbero comprensibilmente indotti ad attivare le vigenti procedure di mobilità interregionale, non appena verificatisi i vuoti nelle piante organiche a seguito degli ammessi prepensionamenti, per godere a loro volta, non appena giunti in Sicilia, della norma di favore oggetto di censura stante che la stessa prevede quale unico limite quello temporale del 2003.

P. Q. M.

Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, visto l'art. 28 dello statuto speciale con il presente atto; Impugna il disegno di legge n. 1176 dal titolo «Estensione dell'applicazione dell'art. 39 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10» approvato dall'A.R.S. nella seduta del 2 maggio 2001 per violazione degli artt. 14 e 17 dello statuto speciale nonché degli artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 119 e 128 della Costituzione.

Palermo, addì 9 maggio 2001

IL COMMISSARIO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIANA: PREFETTO Gianfranco ROMAGNOLI

01C0518

N. 381

*Orinanza emessa il 27 aprile 2001 della Corte di appello di Venezia
nel procedimento penale a carico di Fabbio Gianni*

Processo penale - Giudizio abbreviato - Limiti all'appello - Proposizione di appello principale e di appello incidentale da parte del pubblico ministero - Esclusione - Lesione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio del contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità.

- Cod. proc. pen., artt. 443, comma 3, e 595.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE D'APPELLO

Visti gli atti del procedimento penale 269/2001 giudice per le indagini preliminari;

Vista la eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dal p.g.;

Rilevato che con tale atto la pubblica accusa ha prospettato profili di incostituzionalità degli artt. 443, terzo comma, e 595 c.p.p. «nella parte un cui escludono l'appello principale e quello incidentale del pubblico ministero»;

Osservato che tale prospettazione è sostenuta per ragioni di pregiudizialità avendo il p.g. rilevato che nel caso di specie vi sarebbero gli estremi per un aumento di pena rispetto a quella già irrogata dal giudice di prime cure, aumento il cui eventuale accoglimento sarebbe precluso dai limiti di gravame posti dalle norme sopra richiamate;

Osservato che l'eccezione si fonda sul fatto che la modifica del giudizio abbreviato nella parte in cui non prevede più alcuna interlocuzione critica (adesiva o meno) del pubblico ministero determinerebbe la «... compressione-esclusione del diritto dell'accusa a partecipare in condizioni di parità con la difesa alla fase del giudizio di appello quando sia pronudata sentenza di condanna nel giudizio abbreviato (e fuori dall'ipotesi di cui all'art. 443, comma 3, secondo periodo)», situazione questa che sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza oltre che con i principi di parità delle parti e del contraddittorio;

Rilevato che il pubblico ministero nel richiamare alcune pronunce della Corte costituzionale su aspetti di incostituzionalità già dichiarati dell'art. 443 c.p.p. ha altresì evidenziato che i nuovi profili di incostituzionalità sollevati in questa sede sarebbero la conseguenza della modifica dell'art. 111 della Costituzione, disposizione questa che sarebbe ora — a detta del p.g. — violata nella parte in cui vengono affermati dalla norma «... principi di parità delle parti e del contraddittorio»;

Rilevato, al riguardo, che in base al nuovo sistema processuale del giudizio abbreviato da un lato, e della nuova formulazione della disposizione di cui all'art. 111 cost. dall'altro, «... il giudizio abbreviato si configura attualmente come un'opzione ineludibile, sostanzialmente rimessa alla totale discrezione dell'imputato»; tanto premesso

O S S E R V A

Che se è vero che la Corte costituzionale con le pronunce nn. 363/1991 e 98/1994 ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità degli artt. 443, terzo comma, e 595 c.p.p. nella parte in cui le dette norme non consentono al pubblico ministero di proporre impugnazione, sia in via principale, sia in via incidentale, avverso la sentenza di condanna emessa in esito a giudizio abbreviato è altresì vero che dette pronunce si inserivano in un diverso quadro normativo;

Che con la nuova normativa costituzionale (art. 111 Cost.) ed ordinaria (legge 479/1999), da un lato è stata solennemente affermata la parità tra la parte pubblica e quella privata e dall'altra è stata esclusa ogni possibilità di interlocuzione del pubblico ministero nella scelta del rito abbreviato;

Che alla luce di tali modifiche la permanenza delle limitazioni dell'appello in capo al pubblico ministero deve essere ritenuta palesemente irragionevole e comunque non in sintonia con il principio di parità di posizione delle parti prescritto dall'art. 111 Cost.;

Che la stessa Corte ha affrontato (ord. 33/1998) la questione, già prima della modifica dell'art. 111 Cost., ed ha prefigurato profili di incostituzionalità potenziali nei sensi qui di seguito specificati, affermando:

«che inoltre questa Corte ha sottolineato come la pura e semplice eliminazione del presupposto del consenso del pubblico ministero verrebbe a determinare ulteriori disarmonie di dubbia costituzionalità nel sistema, poichè alla perdita, per l'accusa, della facoltà di interloquire sulla scelta del rito dovrebbero accompagnarsi una nuova disciplina sull'esercizio del diritto alla prova e una modifica delle limitazioni alla facoltà di impugnazione (sentenze n. 442 del 1994 e n. 92 del 1992), secondo scelte e soluzioni che sono affidate al legislatore, cui più volte questa Corte ha d'altra parte indirizzato l'invito a provvedere al riguardo»;

Considerato che, dunque tali profili ora sono venuti a giuridica esistenza atteso che quanto prospettato dal p.g. trova non solo conferma nella assenza di una obiettiva ragione per precludere al p.m. il diritto a partecipare in condizioni di parità con la difesa alla fase del giudizio di appello quando sia pronunciata sentenza di condanna nei giudizio abbreviato, ma anche a prendere atto, di fatto, della scelta processuale dell'imputato senza poter dialetticamente interloquire e venendo così meno la regolarità della instaurazione del contraddittorio;

Rilevato, pertanto, che la questione sollevata non appare manifestamente infondata e, con tutta evidenza, essa risulta rilevante atteso che dal suo accoglimento dipende la possibilità che l'organo giudicante possa formalmente procedere a valutare la fondatezza o meno delle ragioni dell'appellante che abbia, come nella specie, chiesto un inasprimento di pena.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza della eccezione di incostituzionalità sollevata dal p.g. e sopra descritta e relativa alla illegittimità incostituzionale dell'art. 443, terzo comma, c.p.p., e dell'art. 595 c.p.p. nella parte in cui escludono l'appello principale e quello incidentale del pubblico ministero per violazione del principio di ragionevolezza e contrasto con l'art. 111 Cost.

Dispone altresì:

la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

la notifica della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Dispone per l'effetto la sospensione del presente procedimento;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Venezia, addì 27 aprile 2001

Il Presidente: DI MAURO

L'estensore: ABRAMI

N. 382

*Sentenza emessa il 20 novembre 2000 dal giudice di pace di Roma
nel procedimento civile vertente tra Fortuna Luigi e Paganucci Marcella*

Processo civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Cause di valore non superiore a un milione - Assoggettamento alle norme relative al procedimento davanti al tribunale, nonostante la facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente - Identità di trattamento processuale rispetto alle controversie in cui è obbligatorio il patrocinio legale - Contrasto con il diritto di difesa - Disparità fra le parti, quando una sola sia assistita da difensore.

- Cod. proc. civ., art. 311.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Processo civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Proposizione orale della domanda - Onere del processo verbale - Assenza di garanzie sul piano formale e sostanziale (tra cui quella della motivazione dell'eventuale atto di diniego del giudice) - Aggravamento dell'esercizio del diritto della parte a stare in giudizio personalmente nelle cause di valore non superiore a un milione.

- Cod. proc. civ., art. 316, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Processo civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Cause di valore non superiore a un milione - Conciliazione obbligatoria delle parti - Mancata previsione - Identità di trattamento processuale rispetto alle cause per le quali è necessario il patrocinio legale.

- Cod. proc. civ., art. 320.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Processo civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Giudizio secondo equità - Identità di regole *in procedendo* per le controversie, di valore non superiore a due milioni, in cui è obbligatorio il patrocinio legale e per quelle, di valore non superiore a un milione, in cui è consentito alle parti di stare in giudizio personalmente - Disparità fra le parti, quando una sola sia assistita da difensore.

- Cod. proc. civ., art. 113, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente sentenza nella causa civile iscritta al n. 4822/1999 nel Ruolo generale affari contenziosi, tra sig. Fortuna Luigi elettivamente domiciliato in Roma, via Tasso n. 39, presso lo studio dell'avv. Lugiano Angiolas che lo rappresenta e difende per delega in atti; attore, e dott. Paganucci Marcella elettivamente domiciliata in Roma, viale Regina Margherita n. 244, presso lo studio degli avvocati prof. Emilio Rinaldi e Fabio Madama che lo rappresentano e difendono per delega in atti, convenuta.

Oggetto: pagamento della somma.

Conclusioni: come da verbale in data 13 aprile 2000.

Svolgimento del processo

Con processo verbale di domanda proposta oralmente, ai sensi dell'art. 316 c.p.c., regolarmente notificato, il sig. Fortuna Luigi, premesso che:

a seguito di prescrizione sbagliata, effettuata in data 11 novembre 1997 dalla dott.ssa Paganucci Marcella, spendeva L. 150.000 per occhiali che non gli permettevano di vedere bene,

conveniva in giudizio, davanti a questo giudice di pace, la dott.ssa Marcella Paganucci per sentirla condannare al pagamento di L. 150.000 oltre spese.

Nel costituirsi, con deposito della comparsa di risposta, la dott.ssa Paganucci Marcella contestava la domanda, e concludeva per il rigetto.

In mancanza di conciliazione, deferito interrogatorio formale all'attore e alla convenuta, esperita C.T.U. medico legale sulla persona dell'attore, la causa, sulle conclusioni precisate all'udienza del 13 aprile 2000 era trattata in decisione in pari data.

Motivi della decisione

In ossequio alla disposizione di cui all'art. 113 c.p.c., il giudizio *de quo* va pronunciato secondo equità trattandosi di vertenza il cui valore non eccede L. 2.000.000.

La difesa di parte attrice ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost., eccezione di illegittimità della Costituzione delle norme di cui agli artt. 82 c.p.c., primo comma, e 316 c.p.c., secondo comma, nella misura in cui non garantiscono la difesa tecnica della parte, artt. 91 e 92 c.p.c., nella misura in cui non escludono la condanna della parte soccombente nella ipotesi in cui la domanda instaurata sia stata proposta senza colpa e temerarietà, e delle altre norme che il giudice adito, di ufficio, vorrà ravvisare. All'uopo esponeva che secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, l'art. 24, secondo comma, della Costituzione non sancisce l'obbligo della parte di farsi rappresentare e/o assistere da un difensore, ma implica che la stessa debba sempre, in ogni caso e nello stesso modo di poter contare sul difensore, atteso che «all'affermazione categorica del diritto inviolabile di difesa, proprio anche per la portata generale della norma che la contiene, non si accompagna, nel testo Costituzionale l'indicazione, dotata di pari forza cogente, del o dei modi di esercizio di quel medesimo diritto, con la conseguenza che è consentito al legislatore, valutando la diversa struttura dei procedimenti, i diritti e gli interessi in gioco, le peculiari finalità dei vari stati e gradi di procedura, dettare specifiche modalità per l'esercizio del diritto di difesa, alla tassativa condizione, però, che esso venga, nelle differenti situazioni processuali, effettivamente garantito a tutti su un piano di uguaglianza».

Pertanto, secondo la parte attrice, anche nelle ipotesi previste dall'art. 82 c.p.c., primo e secondo comma, dovrebbe essere garantito a tutti, su un piano di uguaglianza, la garanzia del diritto alla difesa; ciò perché il principio di uguaglianza è costituzionalmente tutelato dall'art. 3 della Costituzione. Davanti alla legge i cittadini sono uguali senza distinzione di condizioni personali e sociali. Con ciò si intende anche l'eguaglianza di diritto di tutti i cittadini, la parità degli stessi nei confronti dell'Ordinamento giuridico e l'obbligo per lo Stato di garantire le condizioni di fatto che consentano a tutti i cittadini, non solo la partecipazione concreta alla vita economica, politica e sociale ma anche la garanzia della difesa tecnica. Dalla giurisprudenza costituzionale emerge in modo chiaro e costante la duplicità dei profili del diritto sancito dal secondo comma dell'art. 24 della Costituzione.

Tale disposizione, infatti, garantisce non solo il diritto a far valere le proprie ragioni in giudizio ma anche il diritto alla «difesa tecnica» che generalmente è svolta da un esercente la professione legale. Richiamandosi quindi alla sentenza della Corte costituzionale n. 46/1957, la parte attrice ha rilevato che i due aspetti (tecnico e sostanziale) della difesa non rimangono separati, poiché il primo è indispensabile ad offrire effettivo sostegno al secondo, e d'altro canto, l'assistenza tecnica si ridurrebbe a mera formalità nella ipotesi in cui la parte non fosse dotata di reali poteri difensivi.

Ne consegue, secondo l'attore, che, per rispettare il disposto dell'art. 24 della Costituzione sarebbe necessaria un'adeguata informazione alle parti, sia in ordine alla instaurazione del giudizio che del suo svolgimento. Inoltre, se è obbligo dell'avvocato informare la parte assistita sulle previsioni di massima inerenti ai costi presumibili del processo, a tanto non è tenuto il giudice di pace nei confronti della parte che agisce da sola, senza il patrocinio legale. La legge non prevede che la fase della verbalizzazione della domanda *ex art.* 316 c.p.c. sia preceduta da una informazione sulle caratteristiche della procedura, sull'onere della parte di sollevare eccezioni che non possono essere sollevate d'ufficio, sulle attività da espletare quali ad es. la nomina di un C.T.U. e infine l'entità delle spese di lite. Sin dal suo apparire, con l'introduzione dell'art. 312 c.p.c. del 1940, il tema della proposizione orale della domanda, ha diviso la dottrina fra chi vedeva nell'opera del giudice quella propria del difensore che trasforma in allegazioni le ragioni della parte, e chi non poteva fare a meno di riscontrare l'antitesi fra l'opera del giudice e quella del difensore delle parti. Ma il dibattito si è subito spento di fronte alla rassegnata rinuncia delle parti che hanno finito col ricorrere al conciliatore, per mezzo del difensore. Con la recente istituzione del giudice di pace, dove la norma di cui all'art. 312 c.p.c. è stata trasferita nell'art. 316 c.p.c., l'attore fa rilevare che, nella pubblica opinione, si è ingenerato il convincimento, che la giustizia del giudice di pace, sia priva di formalismo (analogamente a una fortunata trasmissione televisiva). Ma anche quando, per cause di valore non eccedente L. 2.000.000, il giudice di pace, *ex art.* 113 c.p.c. pronuncia secondo equità, il processo è soggetto ad un rigido formalismo che mal si concilia con chi non sia munito di assistenza tecnica.

La difesa di parte convenuta ha rilevato la insussistenza di una disparità di trattamento tra le parti nel processo innanzi il giudice di pace rispetto a quelle del processo innanzi il tribunale perché le differenze deriverebbero

dalle diverse finalità perseguite dal legislatore. La previsione dell'art. 82 c.p.c., per cui non è necessario il ministero del difensore innanzi il giudice di pace, per cause di valore non eccedente L. 1.000.000, sarebbe in linea con la struttura semplificata del rito (proposizione orale della domanda, mancata previsione di termini per la costituzione delle parti, ecc.). Detta norma si limiterebbe a concedere una facoltà che come tale può anche non essere esercitata. Tutti i cittadini possono stare in giudizio personalmente oppure optare per la scelta di un difensore. In conclusione, nessun *vulnus* sarebbe inferto al diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

Va rilevato preliminarmente che la versione della convenuta circa la questione sollevata dall'attore, sotto il profilo dell'uguaglianza, non ne rispecchia esattamente il pensiero, e che la relativa problematica non può essere riassunta, *sic et simpliciter*, nella disparità di trattamento tra le parti nel processo innanzi il giudice di pace rispetto a quelle del processo innanzi il tribunale.

Precisato altresì che innanzi il giudice di pace lo stesso rito c.d. «semplificato» si applica (salvo il caso della proposizione orale della domanda *ex art.* 316, secondo comma c.p.c.), tanto in ipotesi di cause di valore non eccedente L. 1.000.000, dove è consentito alla parte di stare in giudizio personalmente, quanto in ipotesi di cause di valore eccedente L. 1.000.000, dove è stabilita l'obbligatorietà del ministero o dell'assistenza del difensore, questo giudice

O S S E R V A

La problematica in questione va prospettata diversamente. All'uopo è necessario premettere una sia pur rapida ricostruzione storico-sistematica delle norme denunciate di incostituzionalità per comprendere:

1. come il legislatore sia pervenuto alla relativa formulazione,

2. se, nel quadro che ne risulta, sia agevole percepire la concordanza o meno con i principi fondamentali sanciti dagli artt. 3 e 24 Cost., ai quali va necessariamente aggiunto quello del «Giusto processo» introdotto nell'art. 111 della Costituzione a seguito della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che così detta:

«La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata ... Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati».

Sin dall'unità d'Italia, con l'entrata in vigore del codice di procedura civile del 1866 la norma di cui all'art. 156 stabiliva l'obbligatorietà del patrocinio del difensore innanzi i tribunali civili (con l'eccezione per i tribunali di commercio), le corti d'appello e la Corte di cassazione (avvocato ammesso al patrocinio). Tuttavia, in base all'ultimo comma della norma citata, era data la possibilità per le parti di comparire in giudizio personalmente, o per mezzo di «persona» munita di mandato generale o speciale, relativamente ai giudizi innanzi il pretore e il conciliatore; in entrambi i casi, il processo era «sommario», a differenza di quello «formale» previsto per i tribunali e le Corti d'appello (con alcune eccezioni). Davanti i conciliatori i giudizi erano spediti senza formalità. Le domande e le difese erano espone verbalmente (art. 448 c.p.c.). Le sentenze erano inappellabili, salvo quelle pronunciate di ufficio, in materia di incompetenza (art. 481 c.p.c.).

Con la riforma del 1940, e di quelle intervenute fino alla istituzione del giudice di pace (legge n. 374 del 1991 e succ. modif.), il quadro si è radicalmente modificato.

La riforma del c.p.c. del 1940 dettata, da un lato, dalla preoccupazione di assicurare l'ordine pubblico e di non turbare la serenità del processo, e dall'altro, dall'esigenza di garantire la difesa «tecnica», innestò sull'antico ceppo della sommarietà del processo innanzi il conciliatore e il pretore, una serie di prescrizioni di ordine formale destinate a travolgere il principio in origine fondato su un'effettiva rapidità e oralità del procedimento, definito «sommario» in contrapposizione a quello «formale» innanzi i tribunali (dove era previsto, in alcuni casi, il rito sommario) e le Corti d'appello.

La riforma del 1940, estendendo ai giudizi innanzi il conciliatore e il pretore le norme dettate per il tribunale, in quanto compatibili, svuotò di significato la sommarietà e la oralità del processo previsto dal c.p.c. del 1866, mentre la possibilità in concreto per le parti di stare in giudizio di persona venne di fatto negata dal formalismo della nuova procedura che, se da un lato escludeva (in talune ipotesi) la obbligatorietà del patrocinio, dall'altro, presupponeva, per stare in giudizio, il bagaglio culturale provvisto di una vera e propria difesa tecnica.

La riforma del 1940 limitò ai giudizi innanzi il conciliatore l'ipotesi per le parti di stare in giudizio personalmente e la possibilità della rappresentanza in giudizio da parte di «persona» munita di mandato, mentre davanti

al pretore escluse la possibilità del conferimento del mandato a persona diversa dal procuratore legalmente esercente (con l'eccezione prevista dal r.d.l. 27 novembre 1933 per i laureati in giurisprudenza), riservando a tale giudice la facoltà di autorizzare la parte, in considerazione della natura ed entità della causa, a stare in giudizio di persona (per le cause di valore limitato, e aumentato nel tempo fino a L. 600.000).

Il farraginoso formalismo prodotto dalla citata riforma e da quelle che sono venute in seguito assegnano al difensore il ruolo che, innanzi il conciliatore, vigente il c.p.c. del 1866, poteva essere svolto personalmente dalla parte a cui incombeva l'unico onere della citazione per biglietto di usciere (art. 133 c.p.c.), dove era indicato il nome delle parti, il giudice adito, il giorno e l'ora della udienza, l'oggetto della domanda. Giunto il giorno dell'udienza (peraltro a brevissimo termine), la parte esponeva direttamente e verbalmente al giudice la domanda, e il convenuto rispondeva; se le parti si conciliavano, veniva redatto processo verbale.

A seguito della riforma del 1940 scarsa applicazione ha trovato nella pratica la normativa concernente l'attività personale delle parti che, anche per i giudizi dinanzi al conciliatore, hanno finito col fare ricorso alla difesa tecnica del difensore, come l'esperienza insegna, e come è stato evidenziato da parte attrice.

Con l'istituzione del giudice di pace che, nelle aspirazioni del legislatore avrebbe dovuto soddisfare il bisogno di una giustizia rapida ed efficace e garantire un effettivo «accesso» diretto dei cittadini, il limite di valore, ai fini della esclusione della obbligatorietà del patrocinio è stato portato a L. 1.000.000.

In aggiunta a quanto previsto dal codice di rito del 1940 per il conciliatore, è stata estesa al giudice di pace la facoltà (prima riservata al pretore) di autorizzare la parte a stare in giudizio di persona, per le cause di valore eccedente L. 1.000.000, in considerazione della natura ed entità della causa.

A questo punto occorre chiedersi, sul piano della realtà processuale, in che consiste il diritto alla difesa e quali garanzie di parità e di uguaglianza di fronte alla legge sono offerte al cittadino a cui la legge (art. 82, primo e secondo comma c.p.c.) consente di agire in giudizio personalmente.

Si potrebbe rispondere che, in linea di principio, il legislatore ritiene meritevoli di considerazione, sotto il profilo della garanzia del diritto alla difesa, le cause promosse innanzi il giudice di pace che siano di valore superiore a L. 1.000.000 per le quali soltanto ritiene assicurato tale diritto attraverso l'obbligatorietà del patrocinio.

Al di sotto del limite di valore di L. 1.000.000, la questione si prospetterebbe quindi in termini di «facoltà» per la parte di farsi difendere.

Attraverso il confronto con il codice di rito del 1866, emerge chiaramente che, sotto il manto pomposo del formalismo introdotto con la riforma del 1940 si cela, di fatto, la negazione per il cittadino dell'accesso diretto alla giustizia in relazione a ipotesi consentite dalla legge, solo sulla carta.

Si deve considerare in primo luogo che la facoltà di stare in giudizio personalmente, una volta riconosciuta dall'ordinamento giuridico costituisce un diritto che, se compresso da prescrizioni che ne rendono difficile l'esercizio, deve trovare adeguata protezione mediante il ricorso all'art. 24 della Costituzione. Tale principio, in relazioni a situazioni diverse dal caso di specie, ha avuto modo di essere consacrato dalle pronunce della Corte costituzionale.

Pertanto, in base ad una più adeguata interpretazione, alla luce dei principi costituzionali, non è la previsione normativa di cui all'art. 82, primo e secondo comma c.p.c. che si palesa viziata di illegittimità costituzionale, quanto piuttosto il complesso di norme che si frappongono alla sua realizzazione pratica.

Per effetto di tale considerazione, viene ad essere assorbita la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 91 e 92 c.p.c., sollevata dall'attore. Anche in tal caso, il principio alla base di tali norme, in sé e per sé non urta contro le garanzie costituzionali: è la procedura per cause di valore non eccedente L. 1.000.000 che le rende sospette. Fino a quando il legislatore non interverrà a colmar le lacune, l'applicazione degli artt. 91 e 92 c.p.c. dovrà essere temperata dalla sensibilità del giudice di pace, in sede di giudizio secondo equità, per cause di valore non eccedente L. 1.000.000.

Ne consegue che va dichiarata manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dall'attore degli artt. 82, primo e secondo comma, 91 e 92 c.p.c.

Nella disamina che precede, ciò che balza subito agli occhi dell'interprete è il divario che si verifica tra l'esplicitazione del diritto consentito dal primo e secondo comma dell'art. 82 c.p.c., quale è quello del cittadino di agire personalmente in giudizio per cause di modesta entità, e la possibilità del suo esercizio in concreto.

Tuttavia il rimedio a tale situazione di squilibrio in seno all'ordinamento giuridico non può consistere nel rendere obbligatoria la difesa tecnica per tutte le parti, come sembra suggerire la difesa dell'attore.

Si deve considerare che l'opera professionale del procuratore legale rappresenta un costo che, ex art. 82, primo comma c.p.c., per una causa di lieve entità, il codice di rito testualmente consente alla parte di evitare.

Non può revocarsi in dubbio che i diritti fondamentali garantiti dagli artt. 3, 24, e 111 della Costituzione devono trovare riscontro nella realtà giurisdizionale, quale oggi è sperimentabile direttamente dal cittadino.

Attraverso l'esame del codice di rito vigente, emerge chiaramente che nel formalismo introdotto con la riforma del 1940, e non respinto del tutto dalla normativa che ha istituito il giudice di pace, si cela, di fatto, la negazione per il cittadino dell'accesso diretto alla giustizia in relazione a ipotesi consentite dalla legge, solo virtualmente.

In tal caso, non è previsto un procedimento sommario e di facile spedizione, come avveniva sotto l'imperio del codice di rito del 1866.

Anche se nel processo innanzi il giudice di pace il legislatore sembra andare incontro alle esigenze di chi non è assistito da difesa tecnica, prevedendo la deroga alla forma dell'atto di citazione (art. 316, secondo comma c.p.c.), di fatto, pone in moto un meccanismo kafkiano che stritola il cittadino sprovveduto.

Tale situazione, se poteva lasciare insensibile la coscienza del legislatore del 1940, educato alla scuola del regime, e diffidente nei confronti della libertà individuale, avvertita più come un pericolo che come un'espressione dei valori della persona umana, oggi non è più sostenibile, alla luce dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione.

Innanzitutto il giudice di pace, in base al primo comma dell'art. 316 c.p.c., la domanda si propone nella forma della citazione a comparire a udienza fissa, con il rinvio, *ex art.* 311 c.p.c. alle norme stabilite per il tribunale in composizione monocratica, in quanto applicabili. Tuttavia, in deroga alla forma così prescritta, lo stesso art. 316, al secondo comma, ipotizza la proposizione orale della domanda, mediante processo verbale fatto redigere dal giudice.

Perché tale deroga possa trovare applicazione occorre la verifica da parte del giudice che ricorrano le condizioni previste dalla legge, in altri termini: che il caso non rientri tra quelli sottoposti alla obbligatorietà del patrocinio (dove la domanda segue la forma dell'atto di citazione, ai sensi del primo comma dell'art. 316 c.p.c.).

Il primo comma dell'art. 82 c.p.c. attualmente vigente consente alle parti di stare in giudizio personalmente e si applica limitatamente alle cause di valore non eccedente L. 1.000.000. Negli altri casi, il secondo comma dell'art. 82 c.p.c. impone il ministero o l'assistenza del difensore.

Tuttavia, in deroga a tale principio, lo stesso il comma dell'art. 2 c.p.c. consente alle parti di stare in giudizio personalmente anche fra le cause di valore eccedente L. 1.000.000, previa autorizzazione del giudice di pace, emessa con decreto anche su istanza verbale.

Presupposto per la possibilità della parte di stare in giudizio personalmente, e proporre la domanda orale è quindi la delibazione che il giudice di pace compie, sia in ordine al valore della causa (non eccedente L. 1.000.000), che alla natura e alla entità della causa (in caso di valore eccedente L. 1.000.000).

In forza del combinato disposto degli artt. 82, primo e secondo comma, e 316, secondo comma c.p.c., prima di far redigere il processo verbale, il giudice di pace deve verificare:

se sussistono le condizioni, in base al valore della causa (non eccedente L. 1.000.000: art. 82, primo comma) per la deroga alla forma della citazione prevista dal secondo comma dell'art. 316 c.p.c. (proposizione della domanda orale);

se sussistono le condizioni, in base alla natura e alla entità della causa (di valore eccedente L. 1.000.000: art. 82, secondo comma) per l'autorizzazione a stare in giudizio di persona e per la deroga alla forma della citazione prevista dal secondo comma dell'art. 316 c.p.c. (proposizione della domanda orale).

Sotto tale profilo, la delibazione compiuta dal giudice, vuoi in ordine al valore (art. 82, primo comma) che alla natura e entità della causa (art. 82, secondo comma), è pregiudiziale rispetto alla applicabilità o meno della norma di cui all'art. 316 c.p.c., secondo comma (proposizione orale della domanda).

Il processo verbale che il giudice fa redigere all'assistente giudiziario, *ex art.* 316 c.p.c., secondo comma (domanda orale) presuppone l'audizione della parte e la presenza dell'assistente giudiziario, il che impone alla parte un *iter* gravoso perché il ruolo di udienza dei giudici e il lavoro delle cancellerie non consente di eseguire con speditezza l'incombente di cui all'art. 316 c.p.c., secondo comma, con la conseguenza di lunghe attese per la parte che vuole agire in giudizio personalmente, senza dire che il giudice potrebbe anche ritenere, alla fine, di non raccogliere la domanda (perché il valore non è al di sotto di L. 1.000.000), ovvero di non autorizzare la parte a stare in giudizio di persona (perché la natura o l'entità della causa non lo permette).

Il diniego da parte del giudice di pace di far redigere processo verbale della domanda, *ex art.* 316, il comma c.p.c. è formulato senza il compimento di alcuna formalità. Così, ad es. il giudice (se, a suo avviso non ricorrono le condizioni), respinge la richiesta della parte in base al fatto di non far redigere processo verbale della domanda, *ex art.* 316 c.p.c., secondo comma.

Solo in caso di autorizzazione a stare in giudizio di persona per controversie di valore superiore a L. 1.000.000, è stabilito dall'art. 82, secondo comma, che il giudice provveda con decreto che, nella prassi, viene steso nello stesso processo verbale della domanda proposta oralmente.

È di tutta evidenza che, in ipotesi di diniego, viene a mancare la garanzia della motivazione degli atti del giudice, con conseguente violazione dell'art. 111 della Costituzione. Occorre considerare che, in tal caso, le conseguenze incidono direttamente sull'esercizio del diritto del cittadino di agire in giudizio personalmente, senza che del provvedimento del giudice resti alcuna traccia.

Quando invece la domanda si propone con ricorso, il provvedimento di autorizzazione o di diniego del giudice risulta apposto in calce, risultando così assicurato il principio della formalità e della motivazione degli atti compiuti dal giudice, in ossequio al principio garantito dall'art. 111 della Costituzione. È evidente che con il mezzo del ricorso non si pone l'onere del processo verbale, si salva il principio della formalità e della motivazione degli atti del giudice, e si semplifica la procedura a tutto vantaggio del cittadino e dell'amministrazione.

Nella pratica, d'altra parte, il processo verbale di cui all'art. 316 c.p.c. è la prova lampante di un vuoto formalismo, come è dimostrato dal fatto che il cittadino che intende stare in giudizio di persona compila di suo pugno un modulo predisposto dall'ufficio (vedasi processo verbale di domanda in atti) che poi sottoscrive dinanzi al giudice di pace e all'assistente giudiziario.

In base a tale prospettazione dei fatti, si svuotano di significato le questioni dibattute all'indomani della riforma del codice di procedura civile del 1940, riguardo alla «novità» della proposizione orale della domanda, introdotta dall'art. 312 c.p.c. Inoltre, oggi, dinanzi al giudice di pace, e sotto la spinta di una maturata coscienza civica alla luce dei principi costituzionali, l'interpretazione dell'art. 316, secondo comma c.p.c. (proposizione orale della domanda) si ripropone sotto una diversa angolazione. In primo luogo il dilemma circa la imparzialità e terzietà può dirsi aggirato, nella prassi, nel senso che il giudice che fa redigere il processo verbale *ex art.* 316 c.p.c. vigente è diverso da quello che poi deciderà sulla domanda; secondariamente (ma non per importanza), il dettato della norma va inteso nel senso di attribuire al giudice esclusivamente un potere rogante, e non consente di estendere al giudice di pace funzioni diverse da quelle previste dall'ordinamento nel suo complesso: al momento della proposizione orale della domanda il giudice non si sostituisce all'avvocato e quindi non può offrire in sua vece il supporto della difesa tecnica.

Così stando le cose, il processo verbale della domanda costituisce una formalità in più per la parte sprovveduta che, peraltro, non ci stancheremo di ripetere, non è in grado di affrontare la fase istruttoria per cause di valore inferiore a L. 1.000.000, dove opera comunque quello stesso sistema procedurale che è previsto nei casi di obbligatorietà della difesa tecnica.

Ma vi è di più. Sotto il profilo logico-sistematico a cui si informa l'ordinamento giuridico, la previsione normativa contenuta nel secondo comma dell'art. 316 c.p.c. rimane isolata nel contesto del sistema e non può produrre effetti significativi perché, a seguito della riforma del 1940, è stata privata del principio vitale del contraddittorio a cui la collegava saldamente il codice di rito del 1866. Oggi è un relitto vagante in seno al processo innanzi il giudice di pace che, peraltro, non consente a chi si affida di percorrere una rotta sicura, come l'esperienza dimostra.

In sintesi, i rilievi come sopra formulati servono a evidenziare che la accennata norma di cui all'art. 316, secondo comma c.p.c. aggrava, attraverso l'onere del processo verbale fatto redigere dal giudice, la posizione del cittadino che vuole stare in giudizio di persona, senza offrirgli alcuna garanzia, sia sul piano formale che sostanziale. Infine, va sottolineato che con la proposizione orale della domanda, al richiedente non rimane alcuna traccia in caso di eventuale provvedimento di diniego da parte del giudice.

Per quanto sopra esposto, si deve ritenere non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 316, secondo comma c.p.c., nella parte in cui prevede l'onere del processo verbale, ai fini della proposizione orale della domanda, aggravando con tale adempimento l'esercizio del diritto del cittadino a stare in giudizio di persona, relativamente alle cause di valore non eccedente L. 1.000.000, senza fornire alcuna garanzia sul piano formale e sostanziale, ciò in contrasto con gli artt. 24 e 111 della Costituzione.

Guardando al problema nel suo complesso, si deve constatare che, in ipotesi di esclusione ovvero di deroga alla obbligatorietà del patrocinio (art. 82 c.p.c., primo e secondo comma), la procedura è regolata dal legislatore, soltanto ai fini della proposizione della domanda orale *ex art.* 316, secondo comma c.p.c., lasciando la parte in

balia di se stessa per tutto lo svolgimento del processo. In altri termini, l'unica semplificazione, si fa per dire, prevista in tali casi è relativa alla possibilità della proposizione della domanda orale *ex art.* 316 c.p.c., come se l'impegno della difesa tecnica (da cui sollevare la parte) si limitasse soltanto alla redazione dell'atto di citazione.

Sotto tale profilo si prospetta non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 311 c.p.c., nella parte in cui estende alle cause dinanzi al giudice di pace, di valore non eccedente L. 1.000.000, le norme dettate per il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, in quanto applicabili, sottoponendo così allo stesso trattamento processuale i giudizi dinanzi al giudice di pace per i quali è prevista l'obbligatorietà del patrocinio legale, e le controversie di valore non eccedente L. 1.000.000 dove è espressamente consentito, *ex art.* 82, primo comma c.p.c., il diritto di agire in giudizio personalmente. A ciò si aggiunge la condizione di disparità che si verifica nel processo quando una sola delle parti si vale dell'opera del difensore; da quanto esposto emerge il contrasto con gli artt. 3, 24, e 111 della Costituzione.

Si deve altresì ritenere non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 113 c.p.c., secondo comma, nella parte in cui, in ipotesi di pronuncia secondo equità, sottopone all'osservanza delle stesse regole «in procedendo» i giudizi dinanzi al giudice di pace per i quali è prevista l'obbligatorietà del patrocinio (L. 2.000.000), e le controversie di valore non eccedente L. 1.000.000 dove è espressamente consentito al cittadino, *ex art.* 82, primo comma c.p.c., il diritto di agire in giudizio personalmente. A ciò si aggiunge la condizione di disparità che si verifica nel processo quando una sola delle parti si vale dell'opera del difensore; da quanto esposto emerge il contrasto con gli artt. 3, 24, e 111 della Costituzione.

Se il legislatore, in seno al processo innanzi il giudice di pace ritiene meritevole di tutela il principio dell'accesso diretto del cittadino alla giustizia, attraverso la deroga alla pronuncia del giudice secondo diritto, per cui rinuncia anche agli introiti dei diritti di cancelleria e delle imposte, attraverso il beneficio dell'esenzione per atti relativi alle vertenze di valore fino a L. 2.000.000, dove il giudice pronuncia secondo equità, a parte la contraddizione che al di sopra del limite di valore di L. 1.000.000 è obbligatoria la difesa tecnica, deve quanto meno rendere operativo l'esercizio del diritto del cittadino per giudizi di minore entità, dove è consentito alla parte di stare in giudizio di persona (cause di valore non eccedente L. 1.000.000), in luogo di imporre, di fatto, l'obbligo del ministero o dell'assistenza del difensore.

Occorre distinguere la garanzia che va apprestata alle parti in sede giurisdizionale, dalle pseudo-garanzie introdotte dalla riforma del 1940 che appesantiscono l'apparato, solleticano la litigiosità e aggravano la posizione delle parti nel processo che, dopo il primo, sconcertante approccio con la giustizia, rinunciano ad agire personalmente e si rivolgono all'opera di un difensore, come si è verificato nel caso di specie per una domanda del valore di L. 150.000.

Gli adempimenti da compiere, a carico della parte sono molteplici: dopo la notificazione del processo verbale della domanda, dove il rischio di errori o omissioni sono sempre in agguato, la causa deve essere iscritta a ruolo, ma occorrono continue ricerche ai terminali perché il giorno della comparizione è solo «virtualmente» ad «udienza fissa», in quanto segue la sorte dell'assegnazione automatica (per sorteggio), del differimento di udienza operato dal programma informatizzato, delle incognite del computer, e delle successive variazioni previste dal codice di rito e dalle disposizioni di attuazione, tutti adempimenti che diventano insostenibili per chi non ha dimestichezza con la pratica forense e deve avere a che fare con sportelli sovraccarichi e informatizzazioni inadeguate. Tutto ciò si traduce in un dispendio di energie pubbliche e private, senza che possano dirsi realizzati alcun vantaggio o garanzia per la parte che vuole stare in giudizio di persona.

Ma a parte l'ignoranza, da parte di chi sta in giudizio personalmente, delle norme che regolano il processo innanzi il giudice di pace, e per quanto non previsto, di quelle stabilite per il tribunale, in quanto applicabili, ignoranza che il legislatore non considera, mentre nella pratica si dà per scontata, balza agli occhi lo squilibrio che si crea nel processo, quando la controparte si avvale della difesa tecnica dell'avvocato.

In effetti, per eccesso di garanzie processuali, si crea il paradosso che il pericolo maggiore per chi si difende di persona è il codice di procedura civile che tuttavia il giudice è tenuto ad osservare, anche nelle cause in cui pronuncia secondo equità, e quando il valore della domanda è minimo (L. 150.000), come nel caso di specie.

Sotto tale profilo, nel quadro dell'attività processuale che ragionevolmente si può attribuire al cittadino medio che sta in giudizio di persona innanzi il giudice di pace, in relazione a giudizi di valore non eccedente L. 1.000.000, la soluzione più adeguata appare quella della conciliazione obbligatoria, che avrebbe dovuto trovare la sua giusta collocazione in seno all'art. 320 c.p.c.

In mancanza di un sistema procedurale diversificato, dispiega tutta la sua rilevanza la disparità, sul piano processuale, che si viene a creare allorché una parte soltanto si avvale della difesa tecnica del difensore.

In forza del principio fondamentale della terzietà e dell'imparzialità, il giudice di pace non può certo suggerire alla parte sprovveduta il comportamento da tenere nel corso del processo, anche se è evidente la disparità delle posizioni, quando la controparte ricorre all'opera di un difensore.

Se il convenuto si costituisce per mezzo di avvocato in un giudizio di valore inferiore a L. 1.000.000, l'attore che si difende di persona non può certo chiedere al giudice di fornirgli il supporto della difesa tecnica. In caso di soccombenza, chi si è difeso personalmente sarà condannato al pagamento oltre che delle spese anche dei diritti e onorari di avvocato che, secondo i casi, possono superare di molto il valore della causa, come nel caso di specie che ammonta a L. 150.000.

Nella norma di cui all'art. 320 c.p.c. è contemplato, in linea di principio, il tentativo di conciliazione che deve esperire il giudice di pace. Manca una previsione espressa che, per giudizi di valore non eccedente L. 1.000.000, renda obbligatoria la conciliazione delle parti, regoli a tal fine, gli effetti della contumacia del convenuto e sostituisca il verdetto del giudice alla mancata conciliazione.

Se si ammette (e chi ha esperienza delle aule giudiziarie non può fare altrimenti), che le parti non sono in grado, senza il ministero o l'assistenza di un difensore, di destreggiarsi negli impervi sentieri del processo civile, la richiesta di accesso diretto alla giustizia, in ipotesi di cause di valore minimo, resta senza risposta. Ciò perché il legislatore, rimanendo invischiato nei grovigli del 1940, con l'istituzione del giudice di pace, ha mancato l'obiettivo di apprestare un sistema diversificato (ad eccezione della forma pseudo-orale della domanda), per le cause di valore non eccedente L. 1.000.000, rispetto alle altre, sottoposte alla obbligatorietà della difesa tecnica. Con la procedura prevista in materia, il legislatore richiede al cittadino, per cause di lieve entità, come nel caso di specie, una preparazione che può vantare soltanto chi esercita la professione legale.

Riassumendo, considerati i motivi prospettati dalle parti, nonché quelli rilevati di ufficio, questo giudice ritiene non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale delle seguenti norme:

art. 311 c.p.c., nella parte in cui estende alle cause dinanzi al giudice di pace, di valore non eccedente L. 1.000.000, le norme dettate per il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, in quanto applicabili, sottoponendo così allo stesso trattamento processuale (ad eccezione della proposizione orale della domanda), i giudizi dinanzi al giudice di pace per i quali è prevista l'obbligatorietà del patrocinio legale, e le controversie di valore non eccedente L. 1.000.000 dove è espressamente consentito, *ex art. 82, primo comma c.p.c.*, il diritto di agire in giudizio personalmente, ciò in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;

art. 316, secondo comma c.p.c., nella parte in cui prevede l'onere del processo verbale, ai fini della proposizione orale della domanda, (in luogo della forma più agile del ricorso), senza apprestare, per ciò stesso, alcuna garanzia sul piano formale e sostanziale, e aggravando con tale adempimento l'esercizio del diritto del cittadino a stare in giudizio di persona, relativamente alle cause di valore, non eccedente L. 1.000.000, ciò in contrasto con gli artt. 24 e 111 della Costituzione;

art. 320 c.p.c., nella parte in cui sottopone allo stesso trattamento processuale i giudizi dinanzi al giudice di pace per i quali è prevista l'obbligatorietà del patrocinio legale, e le controversie di valore non eccedente L. 1.000.000 dove è espressamente consentito, *ex art. 82, primo comma c.p.c.*, il diritto di agire in giudizio personalmente, ciò in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;

art. 113 c.p.c., secondo comma, nella parte in cui, in ipotesi di pronuncia secondo equità, sottopone all'osservanza delle stesse regole «in procedendo» i giudizi dinanzi al giudice di pace per i quali è prevista l'obbligatorietà del patrocinio legale (L. 2.000.000), e le controversie di valore non eccedente L. 1.000.000 dove è espressamente consentito al cittadino, *ex art. 82, primo comma c.p.c.*, il diritto di agire in giudizio personalmente, ciò in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Allo stato, si deve convenire che le norme denunciate pongono in evidenza una drammatica contraddizione all'interno dell'ordinamento giuridico.

Nel bisogno di giustizia rapida ed efficace che si viene affermando nella coscienza civile della comunità nazionale, sotto la spinta di quella europea, si rende necessario l'abbattimento delle barriere che impediscono l'accesso diretto alla giustizia, nella misura in cui non assicurano al cittadino il diritto, dalla legge espressamente consentito, di agire personalmente in giudizio per cause di valore minimo, e la parità delle parti garantita dal giusto processo.

Riassumendo, questo giudice:

ritiene non manifestamente infondata la eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 113, secondo comma, 311, 316 e 320 c.p.c. perché in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Pertanto, considerata la rilevanza della questione, essendo pregiudiziale ai fini della decisione della presente vertenza la pronuncia della Corte costituzionale in ordine alle questioni prospettate, sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma il 20 novembre 2000.

Il giudice di pace: BELLUCCIO

01C0528

N. 383

*Ordinanza emessa il 20 febbraio 2001 dalla Corte di appello di Torino
nel procedimento penale a carico di Vizan Alcazar Alfonso*

Processo penale - Giudizio abbreviato - Limiti all'appello - Proposizione da parte del pubblico ministero di appello avverso la sentenza di condanna pronunciata dal giudice dell'udienza preliminare - Mancata previsione - Lesione del principio del contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità.

- Cod. proc. pen., art. 443, comma 3.
- Costituzione, art. 111.

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato, nel procedimento n. 2700/00 R.G. nei confronti di Vizan Alcazar Alfonso, in atti generalizzato, la seguente ordinanza sull'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 443, terzo comma, c.p.p., in relazione all'art. 111, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede la possibilità per il p.m. di proporre appello anche avverso le sentenze di condanna pronunciate dal giudice dell'udienza preliminare in sede di giudizio abbreviato.

La Corte, letti gli atti e sentite le parti all'odierna udienza in camera di consiglio,

O S S E R V A

1. — Il fatto e lo svolgimento del processo.

L'11 giugno 1999 i Carabinieri della Compagnia di Moncalieri procedevano all'arresto di due autisti spagnoli, Saz Mas Francisco Javier e Vizan Alcazar Alfonso, perché ritenuti responsabili del reato di cui agli artt. 110 c.p., 73, comma 1, 80, comma 2, d.P.R. n. 309/1990, per importazione in Italia ed illecita detenzione di una ingente quantità di stupefacente (circa 9 Kg di cocaina, suddivisa in altrettanti panetti, contenente Kg 7,582 di sostanza pura).

Intervenuta la convalida dell'arresto e l'applicazione della misura della custodia in carcere per entrambi gli indagati ed esaurite le indagini preliminari, gli imputati, a seguito di richiesta del p.m., comparivano innanzi al g.i.p. del tribunale di Torino per rispondere del reato di cui sopra.

Chiesto ed ottenuto di essere giudicati con rito abbreviato, con sentenza in data 7 marzo 2000 venivano ritenuti entrambi responsabili del reato ascritto e condannati rispettivamente alla pena di anni sei di reclusione e L. 60.000.000 di multa, il primo, e di anni tre di reclusione e L. 30.000.000 di multa, il secondo.

Avverso la sentenza di primo grado ha proposto appello il solo Vizan, chiedendo in via principale l'assoluzione, quanto meno ai sensi del primo capoverso dell'art. 530 c.p.p., per non avere commesso il fatto ovvero perché il fatto non costituisce reato e, in subordine, eventualmente anche previo riconoscimento della sussistenza della sola ipotesi tentata, il contenimento della pena nei minimi edittali.

Ha proposto altresì impugnazione il p.m. il quale, nella consapevolezza dei limiti all'appello previsti dall'art. 443, terzo comma, c.p.p., ha chiesto che la Corte sollevi questione di costituzionalità di tale norma e che, nel merito, vengano escluse sia la riconosciuta circostanza attenuante di cui all'art. 114 c.p. che la concessa prevalenza delle attenuanti generiche sulla contestata aggravante, con conseguente irrogazione della pena in termini maggiori.

2. — Le argomentazioni del p.m.

Con ampia ed analitica esposizione, il p.m. ha delineato il quadro normativo del giudizio abbreviato precedente alla riforma di cui alla legge 16 dicembre 1999, n. 479 e delle ragioni per le quali, pur dopo l'intervento della Corte costituzionale di cui alla sentenza 15 febbraio 1991, n. 81, in tema di «dissenso motivato», la non appellabilità delle sentenze di condanna da parte del p.m. trovava una sua giustificazione.

A diverse conclusioni dovrebbe invece pervenirsi per quanto riguarda la nuova formulazione dell'art. 443 c.p.p., così come modificato dalla legge n. 479/1999, in relazione alle novità introdotte dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha delineato il nuovo testo dell'art., 111 Cost., con l'inserimento dei principi del giusto processo.

Il presupposto da cui parte il proponente è che «l'attuale giudizio abbreviato può ritenersi integralmente governato dall'imputato, il quale potrà liberamente scegliere quando ricorrere al rito, senza che il p.m. possa interferire in alcun modo sulla scelta» e che lo squilibrio tra accusa e difesa si evidenzia ancor più laddove «il p.m. non sarà più neanche il *dominus* delle indagini preliminari», poiché «gli è di fatto sottratto il diritto alla formazione della prova in dibattimento», atteso che gli elementi raccolti nelle indagini preliminari «per scelta unilaterale dell'imputato potranno essere solo fonti di prova», ove sia preferita l'opzione dibattimentale, «oppure prove in senso pieno» nel caso in cui sia scelto il rito abbreviato, non senza considerare la possibilità di subordinare la richiesta ad una integrazione probatoria, senza che un analogo potere sia riconosciuto alla pubblica accusa.

Alla luce di tale situazione di squilibrio, sostiene il proponente che «l'estromissione di fatto del p.m. dalla gestione del giudizio abbreviato deve trovare necessariamente una contromisura, quanto meno nel potere di appellare la sentenza emessa al termine del rito, nella stessa misura dell'imputato».

Ciò tanto più in seguito al fatto che l'art. 31 della legge n. 479/1999, sostituendo il primo comma ed abrogando il secondo comma dell'art. 443 c.p.p. ha conservato «di fatto soltanto la limitazione, per p.m. ed imputato, di appello per le sentenze di proscioglimento tendente ad ottenere una formula diversa», consentendo dunque al secondo di potere appellare anche le sentenze di condanna a pena sostituita ed alla sola pena pecuniaria, mantenendo invece per il p.m. «la limitazione generale contenuta nel terzo comma dell'art. 443».

3. — Le osservazioni della difesa.

Con memoria depositata il 15 febbraio 2001, il difensore ha contestato la fondatezza della suddetta prospettazione, sottolineando «la connotazione di premialità» ravvisabile nella preclusione relativa di appello per il p.m., carattere da ricollegarsi all'altro della riduzione del terzo della pena, in considerazione della «rinuncia dell'imputato alle garanzie (o comunque alle maggiori garanzie) del rito ordinario».

Argomentando dalla motivazione della sentenza n. 393/1991, che aveva rigettato la questione di illegittimità costituzionale sul punto, sul presupposto che il limite dell'inappellabilità per le sentenze di condanna che non modificano il titolo di responsabilità trova fondamento nei due profili della rapida e completa definizione del processo di primo grado e della comunque realizzata pretesa punitiva dell'accusa, il difensore ha tratto la conseguenza che, non essendo tali esigenze intaccate dall'attuale previsione della non necessità del consenso del p.m. al giudizio abbreviato, così come introdotta dalla nuova normativa, non troverebbe fondamento la doglianza del p.m. proponente.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'integrazione probatoria, dalla difesa sono state inoltre evidenziate la facoltà del p.m. di chiedere l'ammissione di prova contraria, nonché il potere del giudice di assumere anche d'ufficio elementi di prova necessari ai fini della decisione.

4. — Fondatezza della questione.

Non può sfuggire che la gran parte delle argomentazioni sopra riportate riguardano essenzialmente la struttura generale del giudizio abbreviato, così come modificato dalla legge n. 479/1999, e non il dato specifico della non appellabilità da parte del p.m. delle sentenze di condanna.

È d'altronde altrettanto evidente che tali profili, che direttamente non investono il grado di appello, non sono peraltro irrilevanti in quanto il punto dell'appellabilità si inserisce nella più generale struttura dell'istituto.

Le osservazioni del difensore non paiono in proposito determinanti, in quanto attengono ad un quadro normativo che è variato rispetto all'epoca in cui fu pronunciata la citata sentenza n. 393/1991 della Corte costituzionale.

Il dato essenziale da cui procedere è infatti il «nuovo» art. 111 della Costituzione che, introducendo i principi del giusto processo, recita al secondo comma che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, ...».

Occorre dunque verificare se l'attuale normativa sia conforme a tale precetto.

In tale ottica, ad avviso di questa Corte, appaiono meritevoli di apprezzamento le argomentazioni svolte dal p.m. proponente.

Se infatti non può trovare diretta considerazione in questa sede lo squilibrio che si è lamentato essersi verificato nella fase di primo grado per effetto della sottrazione all'organo dell'accusa del potere di prestare o meno il consenso alla richiesta di giudizio abbreviato, è evidente che tale squilibrio si riverbera significativamente nella fase di impugnazione della sentenza.

Se infatti la non appellabilità da parte del p.m. delle sentenze di condanna poteva trovare una giustificazione allorché all'organo dell'accusa era attribuito il potere di permettere o meno lo svolgimento del processo con il rito speciale, tale divieto non trova più giustificazione nel momento in cui la prosecuzione del processo nelle forme alternative del dibattimento o del giudizio abbreviato è demandata all'esclusiva, unilaterale ed insindacabile scelta dell'imputato. D'altronde, proprio il profilo dell'insindacabilità (con il conseguente rischio di una sorta di arbitrarità) aveva determinato l'intervento della Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 81/1991, in tema di motivazione del dissenso e successivo controllo del giudice sulla fondatezza di tale motivazione.

Se dunque, giustamente, venne ritenuto non consentito il possibile «arbitrio» del p.m. nel negare il consenso, non può ora non essersi un analogo trattamento per la posizione dell'imputato.

Ma v'è di più. Proprio muovendo dalle motivazioni di cui alla citata sentenza n. 393/1991 della Corte costituzionale, ci si convince che i presupposti sui quali era stata emessa tale pronuncia non sono più attuali. Come detto, uno dei fondamenti (ed anzi il principale) sui quali essa si basava era costituito dal conseguimento di una rapida definizione del processo, grazie alla semplicità del rito.

È evidente che tale esigenza non può più ritenersi rispettata nel momento in cui è stata introdotta la possibilità per l'imputato di richiedere un'integrazione probatoria (art. 438, quinto comma) ed addirittura la facoltà, sempre per il solo imputato, di chiedere ed ottenere che il giudizio si svolga in pubblica udienza (art. 441, terzo comma).

Il principio della semplicità e rapida definizione del giudizio è stato in tal modo stravolto o comunque fortemente condizionato. In sostanza sono stati elisi tutti i «sacrifici» (accettazione, senza possibilità di estensione istruttoria, del valore pienamente probatorio degli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari, rinuncia alla garanzia del pubblico dibattimento, limiti all'appellabilità) che giustificavano per l'imputato il trattamento significativamente premiale consistente nella riduzione di un terzo della pena irrogata.

Se tali presupposti sono stati eliminati, deve ritenersi che è venuta meno la ragionevolezza dei limiti posti alle facoltà del p.m. ed in particolare, per quello che qui interessa, il divieto di appellare le sentenze di condanna. Palese infatti è la violazione del principio di parità tra le parti che si viene così a realizzare, per quanto appena detto e per le ulteriori ragioni indicate allorché si sono esposte le argomentazioni del p.m. proponente.

Se dunque la questione è da ritenersi non manifestamente infondata, nessun dubbio può sussistere circa la sua rilevanza nel caso di specie, laddove l'avvenuta concessione delle attenuanti generiche prevalenti e di quella di cui all'art. 114 c.p. da parte del giudicante *in prime cure*, ha profondità inciso sul trattamento sanzionatorio del quale si duole il p.m. appellante.

Ne consegue la doverosa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché verifichi la sussistenza dell'ipotizzato contrasto dell'art. 443, terzo comma c.p.p. con l'art. 111 della Costituzione, con contestuale sospensione del presente processo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg., legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 443, terzo comma, c.p.p., nella parte in cui non prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello anche avverso le sentenze di condanna pronunciate dal giudice per l'udienza preliminare in sede di giudizio abbreviato, per violazione dell'art. 111, della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, per quanto di competenza.

Sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al p.m. e al Presidente del Consiglio dei ministri e che la stessa venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, addì 20 febbraio 2001

Il Presidente: ACORDON

Il consigliere relatore: PASI

01C0529

NN. da 384 a 393

Ordinanze — di identico contenuto — emesse il 1° febbraio 2001 dal tribunale di Milano su atti relativi rispettivamente a: Cherqui Batthai (r.o. 384/2001), Baditescu Robert (r.o. 385/2001), Ben Haj Massoud Isklander (r.o. 386/2001), Sandu Laurentiu (r.o. 387/2001), Nasui Andrei (r.o. 388/2001), Garcia Romero Freddy Da (r.o. 389/2001), Medeiros Luis (r.o. 390/2001), Petrenko Lyka (r.o. 391/2001), Muncan Tina (r.o. 392/2001) e Herbina Elena (r.o. 393/2001).

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Mancata previsione di un provvedimento motivato ed autonomo da quello di convalida per il trattenimento successivo - Omessa previsione, altresì, che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 13, secondo e terzo comma.

IL TRIBUNALE

All'esito dell'udienza camerale odierna;

RILEVATO IN FATTO

Che in data 6 settembre 2000 veniva decretata dal prefetto della Provincia di Milano (e notificata dalla questura di Milano all'interessato) l'espulsione, con intimazione a lasciare il territorio dello Stato italiano entro quindici giorni, di Cherqui Battai nato in Marocco nel 1957 avente cittadinanza marocchina, asseritamente entrato nel territorio dello Stato nel 1992 attraversando il confine nella zona di Ventimiglia, sottraendosi ai controlli di frontiera;

Che in data 30 gennaio 2001 lo straniero suindicato veniva trovato in Milano mentre si dedicava all'accattolaggio, privo di documenti, e veniva quindi sottoposto a rilievi fotodattiloscopici;

Che il questore della Provincia di Milano in data 30 gennaio 2001 disponeva il trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza «Arcangelo Corelli» in Milano sul presupposto che dovesse procedersi all'accompagnamento alla frontiera e che:

era necessario acquisire un valido documento per l'espatrio;

non era immediatamente disponibile idoneo vettore o altro mezzo di trasporto;

Che il provvedimento di trattenimento veniva notificato in pari data all'interessato e gli atti venivano trasmessi il successivo 31 gennaio 2001 per la convalida.

Ritenuto in diritto

Che dall'esame degli atti trasmessi risultano sussistenti i presupposti per la convalida del trattenimento ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs n. 286/1998;

Che il provvedimento di convalida comporterebbe, quale effetto automatico, la permanenza nel centro per un periodo di complessivi venti giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5, d.lgs cit., tranne che il questore non possa eseguire l'espulsione prima di tale termine, dandone comunicazione senza ritardo al giudice (ultimo inciso, comma 5 cit.);

Che ad avviso di questo giudice appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma citata in relazione all'art. 13 della Costituzione;

Che la questione è rilevante nel presente procedimento dovendosi applicare in concreto la disposizione sulla convalida del trattenimento, che implicherebbe l'effetto automatico della permanenza nel centro per il periodo di complessivi venti giorni (o per un periodo più breve in relazione ai tempi in cui l'autorità amministrativa riesce a rimuovere gli ostacoli che si frapponevano all'accompagnamento immediato alla frontiera);

Che la permanenza nel centro è connotata da restrizioni che incidono sulla libertà personale;

Che la garanzia costituzionale della libertà personale è riconosciuta anche ai non cittadini;

Che l'art. 13 della Costituzione impone una riserva di legge e di giurisdizione per i provvedimenti che importino restrizione della libertà personale;

Che solo in casi eccezionali di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge è consentita l'adozione di provvedimenti provvisori da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria per la convalida entro le successive quarantotto ore;

Che pertanto sono conformi al dettato costituzionale le previsioni legislative che riguardano casi eccezionali in cui l'autorità giudiziaria convalida il provvedimento provvisorio della pubblica sicurezza nei termini perentori suindicati;

Che invece non appare conforme alla garanzia costituzionale della libertà personale la previsione legislativa di un provvedimento restrittivo dell'autorità amministrativa, che, all'infuori di ogni valutazione da parte dell'autorità giudiziaria in ordine al «se» e alla durata, protrae i suoi effetti oltre il limite massimo delle novantasei ore indicato dall'art. 13 della Costituzione.

P. Q. M.

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

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in riferimento all'art. 13, commi 2 e 3, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il trattenimento successivo alla convalida sia disposto dall'autorità giudiziaria con provvedimento motivato e autonomo da quello di convalida e dell'art. 14, comma 4, d.lgs. cit. nella parte in cui non prevede che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria che la adegui alla concreta esigenza da soddisfare;

Sospende il presente procedimento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Si comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, addì 1° febbraio 2001

Il giudice: MILONE

NN. da 394 a 402

Ordinanze — di identico contenuto — emesse il 3 febbraio 2001 dal tribunale di Milano su atti relativi rispettivamente a: Arrouch Hichman (r.o. 394/2001), El Ayari Moktar (r.o. 395/2001), Moumeni Mohamed (r.o. 396/2001), Jini Lassad (r.o. 397/2001), Garcia Parrales Manuel (r.o. 398/2001), Gomez Emiro (r.o. 399/2001), Romero Cama Jose (r.o. 400/2001), Fontes Robson Luis (r.o. 401/2001) e Fernandes Gomes Wellington (r.o. 402/2001).

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Mancata previsione di un provvedimento motivato ed autonomo da quello di convalida per il trattenimento successivo - Omessa previsione, altresì, che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 13, secondo e terzo comma.

IL TRIBUNALE

Rilevato in fatto

Che in data 1° febbraio 2001 veniva decretata dal prefetto della provincia di Milano (e notificata dalla questura di Milano all'interessato) l'espulsione, con accompagnamento alla frontiera, di Aroch Hicham alias Arrouch Hichman, nato in Marocco il 14 febbraio 1980 avente cittadinanza marocchina, asseritamente entrato nel territorio dello Stato in data 1999 attraversando il confine nella zona di Brindisi, trovato in Milano privo di documenti sottoposto a rilievi fotodattiloscopici;

Che il questore della provincia di Milano in data 1° febbraio 2001 disponeva il trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza «Arcangelo Corelli» in Milano sul presupposto che dovesse procedersi all'accompagnamento alla frontiera e che:

- era necessario procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla nazionalità/identità;
- era necessario acquisire un valido documento per l'espatrio;
- non era immediatamente disponibile idoneo vettore o altro mezzo di trasporto;

Che il provvedimento di trattenimento veniva notificato in pari data all'interessato e gli atti venivano trasmessi il successivo per la convalida;

Ritenuto in diritto

Che dall'esame degli atti trasmessi risultano sussistenti i presupposti per la convalida del trattenimento ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs n. 286/1998;

Che il provvedimento di convalida comporterebbe, quale effetto automatico, la permanenza nel centro per un periodo di complessivi venti giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5, d.lgs cit., tranne che il questore non possa eseguire l'espulsione prima di tale termine, dandone comunicazione senza ritardo al giudice (ultimo inciso, comma 5 cit.);

Che ad avviso di questo giudice appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma citata in relazione all'art. 13 della Costituzione;

Che la questione è rilevante nel presente procedimento dovendosi applicare in concreto la disposizione sulla convalida del trattenimento, che implicherebbe l'effetto automatico della permanenza nel centro per il periodo di complessivi venti giorni (o per un periodo più breve in relazione ai tempi in cui l'autorità amministrativa riesce a rimuovere gli ostacoli che si frapponevano all'accompagnamento immediato alla frontiera);

Che la permanenza nel centro è connotata da restrizioni che incidono sulla libertà personale;

Che la garanzia costituzionale della libertà personale è riconosciuta anche ai non cittadini;

Che l'art. 13 della Costituzione impone una riserva di legge e di giurisdizione per i provvedimenti che importino restrizione della libertà personale;

Che solo in casi eccezionali di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge è consentita l'adozione di provvedimenti provvisori da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria per la convalida entro le successive quarantotto ore;

Che pertanto sono conformi al dettato costituzionale le previsioni legislative che riguardano casi eccezionali in cui l'autorità giudiziaria convalida il provvedimento provvisorio della pubblica sicurezza nei termini prentori suindicati;

Che invece non appare conforme alla garanzia costituzionale della libertà personale la previsione legislativa di un provvedimento restrittivo dell'autorità amministrativa, che, all'infuori di ogni valutazione da parte dell'autorità giudiziaria in ordine all'*an*, alla durata, alla permanenza dei presupposti del provvedimento anche dopo la sua convalida, protrae i suoi effetti oltre il limite massimo delle novantasei ore indicato dall'art. 13 della Costituzione.

P. Q. M.

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

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in riferimento all'art. 13, commi 2 e 3, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il trattenimento successivo alla convalida sia disposto dall'autorità giudiziaria con provvedimento motivato e autonomo da quello di convalida e dell'art. 14, comma 4, d.lgs. cit., nella parte in cui non prevede che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria che la adegui alla concreta esigenza da soddisfare;

Sospende il presente procedimento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Si comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, addì 3 febbraio 2001

Il giudice: FERRERO

01C0531

N. 403

*Ordinanza emessa il 24 febbraio 2001 dal tribunale di Padova
nel procedimento civile vertente tra Spollon Bruno ed altri e Azienda territoriale edilizia residenziale*

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Veneto - Alloggi di edilizia residenziale pubblica - Canone di locazione per gli assegnatari collocati nell'«area di decadenza» - Determinazione - Prevista possibilità, in attuazione della delibera CIPE del 13 marzo 1995, che il relativo importo sia superiore rispetto a quello stabilito dalla legge n. 392 del 1978 - Lesione del principio che riserva alle Camere l'esercizio della funzione legislativa - Violazione dei limiti posti all'esercizio delle competenze legislative regionali - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale n. 27 del 1996 e n. 155 del 1988 - Riproposizione di questione già oggetto della ordinanza della Corte costituzionale n. 374/1999 di restituzione atti.

- Legge Regione Veneto 2 aprile 1996, n. 10, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 70, 115 e 117.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva che precede, rileva che:

1. — Con ordinanza 28 gennaio 1998 questo giudice sollevava questione di legittimità dell'art. 18 della legge regionale Veneto n. 10/1996 e, comunque, della stessa nella parte in cui consente l'applicazione di canoni di locazioni superiori a quello determinabile *ex artt.* 12-24 della legge n. 392/1978 agli alloggi indicati all'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale stessa, in relazione agli artt. 70, 115 e 117 Cost. e all'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale, con ordinanza 14-28 luglio 1999 rimetteva gli atti al giudice *a quo* sul rilievo che, successivamente alla proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, l'art. 60, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha stabilito che «sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative (...) e, in particolare, quelle relative: (...) e) alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni» e che, inoltre, l'art. 4, comma 4, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, nel disciplinare il canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, aveva confermato il conferimento delle funzioni alle regioni attuato con l'art. 60, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998, ed aveva altresì espressamente stabilito che, in attesa di un apposito atto di indirizzo e coordinamento, «gli attuali criteri di determinazione dei canoni restano validi fino all'adeguamento da parte delle regioni ai criteri stabiliti dal presente comma».

Evidenziava, infine, che l'art. 14 della legge n. 431 del 1998 aveva abrogato le norme della legge n. 392 del 1978, che disciplinano l'equo canone (comma 4).

Il processo veniva riassunto dai ricorrenti con atto depositato il 18 gennaio 2000.

All'udienza del 10 ottobre 2000 i ricorrenti insistevano perché venisse nuovamente sollevata questione di legittimità, mantenendo la questione ogni rilevanza e pertinenza.

Il convenuto si opponeva.

2. — Ritiene questo giudicante che lo *ius superveniens* non sia idoneo a mutare né la valutazione di rilevanza né quella di non manifesta infondatezza.

L'art. 60, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, invero, stabilendo che «sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative (...) e, in particolare, quelle relative: (...) alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni», effettua un'attribuzione — che va intesa, ai sensi dell'art. 1, comma 1, legge n. 59/1997, come «delega di funzioni» — di competenza con riguardo alla determinazione dei canoni per gli alloggi ERP.

Tale disposizione, peraltro, nulla prescrive quanto all'applicabilità delle norme relative ai canoni ERP contenute nella legge regionale Veneto n. 10/1996, la quale, pertanto, continuerà a trovare applicazione nel presente giudizio.

L'art. 4, comma 4, della legge n. 431/1998, oltre a riprodurre la disposizione sulla competenza già contenuta nell'art. 60, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 112/1998, stabilisce, poi, che, in attesa di apposito atto di indirizzo e coordinamento, «gli attuali criteri di determinazione dei canoni restano validi fino all'adeguamento da parte delle regioni dei criteri stabiliti dal presente comma».

La disposizione, in altri termini, afferma la perdurante vigenza della disciplina già esistente e, quindi, conferma la piena rilevanza della questione a suo tempo sollevata.

L'art. 14, comma 4, della legge n. 431/1998, che ha abrogato le norme sull'equo canone della legge n. 392/1978, non produce, poi, alcun effetto sulla rilevanza della questione di costituzionalità. Non direttamente, dato che esso non incide sull'applicabilità della legge regionale n. 10/1996; né indirettamente, perché — comunque — l'art. 14, comma 5, della legge n. 431/1998 dispone che ai giudizi in corso continui ad applicarsi la disciplina sull'equo canone abrogata.

Giova osservare, per contro, che la nuova normativa accentua ulteriormente i dubbi di legittimità della disciplina qui controversa.

Il vizio di incompetenza della legge regionale, infatti, non può dirsi sanato da un conferimento di potestà legislativa in materia di fissazione di canoni ERP, conferimento che è intervenuto ben dopo l'adozione della legge n. 10/1996 da parte della regione Veneto.

La circostanza che l'art. 60, comma 1, lettera e), abbia conferito tale competenza alle regioni è, anzi, la migliore conferma del rilievo che le stesse, prima di tale trasferimento di funzioni, non disponessero di potestà in tale materia. Va osservato, in secondo luogo, che l'art. 4, comma 4, della legge n. 431/1998, ove afferma che «gli attuali criteri di determinazione dei canoni restano validi fino all'adeguamento da parte delle regioni ai criteri stabiliti dal presente comma» non contiene una norma di sanatoria, e non è comunque retroattivo.

Anche a prescindere dal canone generale espresso nell'art. 11 delle disp. prel. al c.c., che vieta di interpretare le leggi retroattivamente in assenza di una volontà esplicita del legislatore di disporre per il passato, la stessa lettera dell'art. 4, comma 4, induce ad escludere che tale disposto operi una sanatoria delle precedenti leggi illegittime. L'espressione «restano validi», infatti, presuppone il perdurare della validità di norme che già valide siano.

Non diversa, poi, è la valutazione in merito alla sussistenza del vizio di violazione dell'art. 3, comma 1, Cost. L'abrogazione delle disposizioni sull'equo canone contenute nella legge n. 392/1978, operata dalla legge n. 431/1998, ha, infatti, determinato una scomparsa solo apparente.

L'abrogazione non ha agito retroattivamente (al contrario, essa è graduata nel tempo, come si ricava dall'art. 14, comma 5): al momento di adozione della legge regionale le norme sull'equo canone rappresentavano la disciplina di generale ed imperativa applicazione, ed erano state solo limitatamente derogate dalla previsione dei c.d. patti in deroga di cui alla legge n. 359/1992.

L'art. 14, comma 5, della legge n. 431, del resto, prevede espressamente l'applicazione ai contratti per la loro intera durata ed ai giudizi in corso delle disposizioni normativi precedenti: la disciplina dell'equo canone, pertanto, è ancora vigente; e costituisce il *tertium comparationis* per i rapporti oggetto del presente giudizio.

La previsione della legge regionale, pertanto, era ed è tuttora viziata per lesione del principio di eguaglianza.

3. — Vanno integralmente confermate, quindi, le valutazioni a suo tempo espresse per le motivazioni che, per comodità di esposizione, giova riproporre nei passaggi più salienti:

Si deve ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge regionale Veneto n. 10/1996, come modificata dalla legge regionale n. 14/1997, nella parte in cui individua per la c.d. area sociale e per la c.d. area di decadenza la possibilità di applicazione di un canone aumentato rispetto a quello previsto dalla legge n. 392/1978.

La questione sussiste per due differenti profili. In particolare:

a) le deliberazioni del C.I.P.E. consentono ed impongono la determinazione di canoni superiori a quelli previsti dalla legge n. 392/1978 in contrasto con la previsione di cui all'art. 2, legge n. 457/1978 — che consente la determinazione di criteri all'interno del tetto massimo quale indicato nel canone *ex lege* n. 392/1978 — nonché con il disposto di cui all'art. 22, ultimo comma, della legge n. 513/1977.

Ritiene questo giudicante che la lettera dell'art. 22 cit. importi un rinvio al regime della legge n. 392/1978, che viene a regolare l'eventuale prosecuzione del rapporto una volta intervenute le condizioni per la revoca dell'assegnazione per il miglioramento delle condizioni di reddito.

In ogni caso, peraltro, va escluso che sia operativo il meccanismo dei patti in deroga introdotti con la legge n. 359/1992: sia le deliberazioni del C.I.P.E. che la stessa legge regionale, infatti, non solo fanno rinvio alla n. 392/1978 ma, anzi, introducono dei criteri per determinare il canone in via unilaterale e autoritativa a prescindere dalla visione «contrattuale» che caratterizza i c.d. patti in deroga e che, in ipotesi, dovrebbe assistere quantomeno la c.d. area di decadenza.

Si deve dubitare, pertanto, del potere di modificare mediante le deliberazioni del C.I.P.E. una situazione normativa stabilita con legge ordinaria, con conseguente illegittimità della legge regionale che a tali delibere si è richiamata.

Giova poi osservare che si deve comunque escludere una autonoma competenza della regione in materia poiché — come precisato dalla stessa Corte costituzionale (sent. 27 del 5-12 febbraio 1996) — l'aspirazione dei singoli a vedere soddisfatta la pretesa di disporre di un'abitazione a prezzo sociale si deve confrontare con le esigenze della finanza pubblica ed i due aspetti si caratterizzano per la dimensione generale (nazionale) degli interessi coinvolti. La conclusione, pertanto, non muta anche qualora si voglia assegnare autonomia alla legge regionale rispetto alla deliberazione C.I.P.E. Il parametro del giudizio di legittimità costituzionale va individuato negli artt. 70, 115 e 117 Cost.;

b) sussistono, in secondo luogo, ragioni oggettive che inducono a dubitare della costituzionalità del complessivo assetto normativo disegnato dalla legge regionale per il canone dell'area sociale.

Giova premettere che questo giudicante — prescindendo dalle considerazioni sub a) — non ritiene che debba essere aprioristicamente considerata illegittima la possibilità di applicare un canone superiore a quello determinato ai sensi della legge n. 392/1978 a coloro che, pur possedendo un reddito tale da poter locare un immobile sul mercato, occupino, invece, un alloggio pubblico, sottraendolo, quindi, a soggetti che ne abbiano maggiori e più stringenti necessità. Il corrispettivo richiesto a coloro che si trovano in simili condizioni, infatti, persegue anche una evidente e giustificata funzione di dissuasione per la liberazione dell'immobile, fermo restando — una volta decorso un biennio dall'insorgenza delle condizioni di maggior reddito — l'eventuale declaratoria di decadenza.

In tali ipotesi potrebbe suscitare perplessità, eventualmente, la previsione della possibilità di stipulare, una volta intervenuta la decadenza, un contratto di locazione alle stesse condizioni di canone previste per la c.d. area di decadenza invece che secondo le disposizioni della legge n. 359/1992. La questione, peraltro, esula dal presente giudizio.

Gli assegnatari che si trovano nella fascia a canone sociale, invece, sono coloro che sono titolari di un reddito che, pur superiore ai limiti di accesso, resta inferiore ai limiti di decadenza. Si tratta, quindi, di soggetti che appartengono ad una fascia medio-bassa del mercato dell'alloggio, la cui posizione, pertanto, pur non richiedendo

una tutela eccezionalmente rafforzata (caratteristica dell'area di protezione, il cui canone — ai sensi dell'art. 18, 1° capoverso lettera *a*) legge reg. n. 10/1996 come modificato dall'art. 9 legge reg. n. 14/1997 — non può superare il 50% del canone determinato ai sensi della legge n. 392/1978), non può che restare ancorata al regime ordinario (applicabile in assenza di una specifica contrattazione nelle forme della legge n. 359/1992) di cui alla legge n. 392/1978.

La situazione, in altri termini, sembra debba essere ricondotta — per quanto concerne tale fascia — ai principi affermati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 155/1988 dichiarativa dell'illegittimità dell'art. 26, comma 1 lett. *c*) della legge n. 392/1978 nella parte in cui non dispone che il canone di locazione di immobili soggetti alla edilizia convenzionata non deve comunque superare il canone risultante dalle disposizioni del titolo I capo I della citata legge.

Va osservato, d'altra parte, che la stessa deliberazione C.I.P.E. del 20 dicembre 1996 all'art. 2, secondo comma, identifica il «canone di riferimento» con quello determinato ai sensi della legge n. 392/1978, al terzo comma si preoccupa di puntualizzare che «la regione avrà cura di definire un graduale passaggio tra il massimo canone della fascia A e il minimo canone della fascia B», mentre appaiono eliminati i riferimenti espliciti — presenti invece nella delibera del 13 maggio 1996 — a percentuali di incidenza superiori al canone «equo».

Giova precisare, poi, che l'assenza di una finalità di lucro propria del tipo di edilizia mal si concilia con l'applicazione di un canone superiore, mancando altresì una prospettiva di dissuasione dall'occupare un alloggio pubblico che, invece, come su osservato, può caratterizzare la posizione di coloro che rientrano nella c.d. area di decadenza.

I soggetti che vengono in considerazione nell'ambito dell'area sociale, in altri termini, restano destinatari di una tutela avanzata che non sembra giustificare l'applicazione di un canone superiore a quello previsto dalla legge n. 392/1978. Il parametro del giudizio di legittimità, pertanto, va individuato, in questo caso, nell'art. 3 della Costituzione.

4. — Le questioni esaminate sono rilevanti nel presente giudizio poiché si controverte sull'applicazione del canone come determinato dalla normativa regionale: le posizioni di Spollon Bruno, Luongo Orlando e Schiavon Giorgio rientrano nella fascia C.1, mentre quelle di Scorzon Luciano e Cesaro Luigi sono ricondotte alla fascia B.3.

La decisione della presente causa, pertanto, dipende dalla soluzione dei problemi esposti.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge regionale Veneto n. 10/1996 e, comunque, della stessa nella parte in cui consente l'applicazione di canoni di locazioni superiori a quello determinabile ex artt. 12-24 della legge n. 392/1978 agli alloggi indicati all'art. 1, commi 1 e 2 della legge regionale stessa, per contrasto con gli artt. 3, 70, 115, 117 Cost.;

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

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Giunta regionale del Veneto, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio regionale del Veneto e alle parti.

Si comunichi.

Padova, addì 24 febbraio 2001

Il giudice: FUOCHI TINARELLI

NN. da 404 a 416

Ordinanze - di identico contenuto - emesse il 31 gennaio e il 5 febbraio 2001 dal tribunale di Milano su atti relativi rispettivamente a: Onofre Quiquia Roberto (r.o. 404/2001), Gjoni Enkeleda (r.o. 405/2001), Plesu Natalia Alexieva (r.o. 406/2001), Hryhorchak Alvina (r.o. 407/2001), Begaj Defrim (r.o. 408/2001), Robez Stella (r.o. 409/2001), Ceku Ilir (r.o. 410/2001), Matthiu Susan (r.o. 411/2001), Simon Dolly (r.o. 412/2001), Bajor Rache (r.o. 413/2001), Joseph Giorgina (r.o. 414/2001), Sharom Rose (r.o. 415/2001), Cristofa Regina (r.o. 416/2001).

Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica - Mancata previsione che tale provvedimento sia disposto dall'autorità giudiziaria o, in casi di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, dall'autorità amministrativa con obbligo di darne comunicazione entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria per la convalida - Violazione del diritto inviolabile della libertà personale - Lesione del principio di eguaglianza - Contrasto con il principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13, commi 4, 5 e 6, seconda parte, e 14, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 13, secondo e terzo comma.

IL TRIBUNALE

In esito all'udienza del 31 gennaio 2000 nel procedimento n. 199/200E, ha pronunciato la seguente ordinanza.

F A T T O

Con decreto pronunciato ai sensi dell'art. 13 d.lgs n. 286/1998 il prefetto di Milano il 29 febbraio 2000 disponeva l'espulsione con intimazione nei confronti dello straniero Onofre Quiquia Roberto Walter nato il 23 maggio 1968 a Lima.

Tale decreto prefettizio veniva notificato alla persona interessata in data 29 febbraio 2000.

Con decreto del questore di Milano, in data 29 gennaio 2001, veniva rilevato che doveva procedersi all'accompagnamento a mezzo della forza pubblica dello straniero ai sensi dell'art. 13 comma 4 lett. a) t.u. e disposto il «trattenimento» di tale persona nel centro di via Corelli in Milano, poiché il questore (barrando la casella apposita) aveva ritenuto sussistente presupposto relativo alla mancanza del vettore, alla necessità di accertamenti ulteriori e di acquisire un documento per l'espatrio. Questo secondo decreto veniva notificato in data 29 gennaio 2001 alle ore 17.

Gli atti relativi alla notifica dei sopra menzionati provvedimenti amministrativi venivano infine depositati presso la Cancelleria del Tribunale in data 29 gennaio 2001 alle ore 12.

In udienza: lo straniero non ha contestato di essere entrato sottraendosi ai controlli di frontiera e di non possedere il permesso di soggiorno.

D I R I T T O

A questo giudice a norma dell'art. 14 comma 4 t.u. citato è ora demandato di convalidare il provvedimento di trattenimento. Ciò dovrebbe avvenire in esito a un'udienza camerale trattata secondo il rito disciplinato dagli art. 737 e segg. c.p.c. richiamati dal comma 4 dell'art. 14 t.u.

L'art. 14 comma 4 del d.lgs citato stabilisce che il tribunale convalida il provvedimento del questore «ove ritenga sussistenti i presupposti di cui all'art. 13 ed al presente articolo».

Secondo la scrivente la citata norma stabilisce che il trattenimento è legittimo e va convalidato dal giudice, verificato il rispetto dei termini quarantotto ore e successive quarantotto ore, se sussistono, dice l'art. 14 comma 4

t.u.: a) i presupposti per l'adozione di un provvedimento di espulsione e l'esistenza di un provvedimento motivato di espulsione amministrativa adottato nei casi previsti dall'art. 13 t.u. d.lgs n. 286/1998; b) l'esistenza dei presupposti previsti dall'art. 13 commi 4, 5, 6 t.u. perché all'esecuzione del decreto di espulsione provveda il questore a mezzo di accompagnamento con la forza pubblica; c) l'esistenza dei presupposti previsti dall'art. 14 comma 1 t.u. perché il questore possa, nell'eseguire l'accompagnamento coattivo dello straniero espulso, trattenerlo nel centro di permanenza temporanea.

Qualora il controllo di tutti questi presupposti dia esito positivo il giudice dovrebbe convalidare il provvedimento del questore che dispone il trattenimento; il giudice dovrebbe pertanto convalidare il trattenimento ai sensi dell'art. 14 comma 4 t.u. applicando la disciplina dallo stesso comma 4 richiamata di cui all'art. 13 e 14 comma 1 t.u.

L'art. 13 comma 4 t.u. prevede che l'espulsione viene eseguita, ove ad essa si debba dare esecuzione coattiva, dal questore con l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Le ipotesi in cui si procede all'esecuzione coattiva dell'espulsione sono quelle previste dall'art. 13 commi 4, 5 e 6 seconda parte. L'accompagnamento alla frontiera può trovare fondamento in un provvedimento del prefetto (art. 13 comma 4/b; comma 5 e comma 6) oppure essere disposto dal questore (art. 13 comma 4/a).

La misura dell'accompagnamento costituisce un autonomo provvedimento dell'autorità amministrativa connesso all'espulsione ma concettualmente distinto riguardando la sua esecuzione (per altro non la sua forma di esecuzione/attuazione esclusiva essendo prevista l'intimazione allo straniero di lasciare il territorio dello Stato nel termine di quindi giorni ex art. 13 comma 6 prima parte); a sua volta il provvedimento di trattenimento nel centro di permanenza temporanea e di assistenza previsto dall'art. 14 comma 1 t.u., adottato sempre dal questore, è provvedimento connesso al provvedimento con cui si dispone l'esecuzione dell'espulsione con accompagnamento a mezzo della forza pubblica ma concettualmente distinto riguardando una modalità della sua attuazione e del suo svolgimento, il provvedimento di trattenimento presuppone l'accompagnamento a mezzo della forza pubblica.

Ritene questo giudice che sia il provvedimento (del questore o del prefetto) con cui si dispone l'esecuzione del decreto di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica sia l'eventuale successivo provvedimento del questore di trattenimento dello straniero nel centro di permanenza temporaneo ex art. 14 comma 1 t.u. siano provvedimenti che comportano limitazioni alla libertà personale garantita dall'art. 13 Cost.

La libertà personale garantita dall'art. 13 della Costituzione consiste nel diritto dell'individuo alla piena disponibilità del proprio corpo e della propria mente e protegge contro ogni provvedimento consistente in un assoggettamento della persona ad una coercizione fisica o morale, inclusi quegli obblighi il cui inadempimento è punito in forma coattiva. La Corte costituzionale ha individuato, quale elemento qualificante della restrizione della libertà personale, l'assoggettamento all'altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell'*habeas corpus* (Corte cost. sent. 69/1964). L'espulsione comporta una coercizione fisica della persona espulsa mediante l'adozione di misure coercitive per la sua esecuzione. Tale coercizione consiste sempre nell'accompagnamento alla frontiera dell'espulso da parte delle forze di polizia, nonché, nei casi in cui sussistono gli impedimenti oggettivi al rimpatrio previsti dall'art. 14 comma 1 t.u. e fino alla loro rimozione, nel trattenimento dello straniero espulso nei centri di permanenza temporanea sotto il controllo delle forze di polizia. In secondo luogo l'espulsione eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica nonché il trattenimento eventuale nel centro di permanenza temporaneo implica un assoggettamento totale della persona straniera comunque presente nel territorio dello Stato all'altrui potere, menomazione o mortificazione in cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, si concreta la violazione dell'*habeas corpus* (da ultimo Corte cost. sent. 31 maggio 1995, n. 210.)

La libertà personale spetta a qualsiasi straniero regolarmente o irregolarmente soggiornante in Italia. L'art. 2 comma 1 t.u. riconosce allo straniero «comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata con legge n. 848/1955) agli artt. 1, 5, 14 garantisce a chiunque la libertà personale la quale può essere ristretta o limitata solo per le finalità descritte dal par. 1 lettere dalla a) alla f) dell'art. 5 della Convenzione e nel rispetto del diritto interno. Per quanto attiene ai diritti inviolabili della personalità la garanzia fornita allo straniero dall'ordinamento internazionale rappresenta per altro un minus rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino (Corte cost. sent. 15 - 21 giugno 1979 n. 54). La titolarità del diritto di libertà personale ha tutela costituzionale anche ai sensi degli artt. 2, 3 e 10 comma 2 Cost. e alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo la quale il principio di eguaglianza vale anche per lo straniero e l'apolide quando si tratta di rispettare i diritti fondamentali riconosciuti ad esso in conformità dell'ordinamento internazionale (Corte cost. sent. 18 luglio 1986 n. 199).

L'art. 13 Cost. prevede la riserva di legge e di giurisdizione per ogni forma di restrizione della libertà personale. L'art. 13 commi 4, 5, 6 seconda parte del t.u. legge n. 286/1998 prevede l'accompagnamento coattivo a mezzo della forza pubblica dello straniero espulso, provvedimento che questo giudice ritiene privativo della libertà personale, da parte dell'autorità amministrativa senza alcun tipo di intervento dell'autorità giudiziaria nel termine delle quarantotto ore più quarantotto ore prescritto dall'art. 13 comma 3 Cost. Si ritiene pertanto non manifestamente infondato il dubbio che tale disciplina di cui all'art. 13 comma 4, 5, 6 seconda parte t.u. n. 286/1998 contrasti con il citato art. 13 comma 2 e 3 Cost. nella parte in cui li dove dispone, quale forma di esecuzione dell'espulsione, l'accompagnamento a mezzo della forza pubblica dello straniero, non prevede che detto accompagnamento eseguito dal questore a mezzo della forza pubblica sia disposto dall'autorità giudiziaria per atto motivato o, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, sia adottato dall'autorità amministrativa e trasmesso entro le quarantotto ore all'autorità giudiziaria per la convalida.

La riserva di giurisdizione prevista dalla Costituzione per i provvedimenti di restrizione della libertà personale è una riserva non formale ma sostanziale e significa che solo l'autorità giudiziaria, nei casi previsti dalla legge, ha il potere, con provvedimento motivato, di limitare la libertà personale dell'individuo; l'autorità amministrativa, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, può adottare provvedimenti provvisori limitativi esercitando non un potere (di limitazione della libertà personale) suo proprio ma un potere di cui è titolare solo l'autorità giudiziaria alla quale pertanto deve trasmettere gli atti entro le quarantotto ore e la quale entro le successive quarantotto ore deve intervenire convalidando e assumendo come proprio l'atto in via di urgenza posto in essere dall'autorità amministrativa. Il momento della convalida è pertanto centrale perché è il momento in cui interviene l'autorità che ha il potere di incidere sulla privazione della libertà personale. Dal punto di vista costituzionale si ritiene che i provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica adottati dall'autorità amministrativa potrebbero considerarsi legittimi soltanto se configurati dal legislatore secondo le prescrizioni dell'art. 13 comma 3 Cost. cioè come provvedimenti provvisori da adottarsi da parte della p.a. in casi eccezionali di necessità ed urgenza tassativamente individuati dal legislatore da comunicarsi nelle quarantotto ore e da convalidarsi nelle successive quarantotto ore da parte dell'autorità giudiziaria. L'art. 13 commi 4, 5, 6 seconda parte t.u. in tal senso non prevedono alcuna trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria e alcun intervento obbligatorio dell'autorità giudiziaria prima dell'esecuzione del provvedimento di espulsione a mezzo della forza pubblica: pertanto risulta non manifestamente infondato il dubbio che essi siano in contrasto con l'art. 13 comma 3 della Costituzione. Occorre precisare che la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. ha natura diversa dall'esercizio del diritto di difesa previsto dall'art. 24 Cost.: il preventivo vaglio giurisdizionale dei provvedimenti limitativi della libertà personale è una garanzia diversa e distinta dal diritto di difesa dato all'interessato di esercitare una tutela giurisdizionale contro tali provvedimenti, previsto dalla legge all'art. 13 comma 8 t.u. n. 286/1998: l'art. 13 della Costituzione prevede infatti come obbligatorio l'intervento dell'autorità giudiziaria sui provvedimenti limitativi della libertà personale e la garanzia non pare possa esser soddisfatta con la previsione di un intervento eventuale del giudice nel giudizio sul ricorso presentato dall'interessato contro il provvedimento stesso.

La rilevanza della violazione della riserva di giurisdizione nell'art. 13 commi 4, 5, 6 prima parte t.u. sussiste nel presente procedimento di convalida del trattenimento nel centro di permanenza temporanea in quanto questa legge è richiamata dall'art. 14 comma 4 t.u. il quale stabilisce che il giudice deve convalidare ove ritenga sussistenti i presupposti di cui all'art. 13 ed al presente articolo (art. 14); il giudice quindi deve fare applicazione nel giudizio di convalida della norma prevista dall'art. 13 commi 4, 5, 6 seconda parte t.u. di cui si dubita la legittimità costituzionale in relazione all'art. 13 comma 3 Cost.

È evidente inoltre che il giudice nel procedimento di convalida previsto dall'art. 14 comma 4 t.u. è chiamato a convalidare il solo provvedimento del questore di trattenimento dello straniero presso il centro: ciò emerge dal tenore letterale dell'art. 14 comma 4 t.u. che si riferisce al solo provvedimento trasmesso dal questore nelle quarantotto ore (ovvero il provvedimento del questore di cui al comma 1 dello stesso articolo) ed emerge dal rilievo che la mancata convalida del trattenimento non incide sulla permanente efficacia del provvedimento di espulsione con accompagnamento a mezzo della forza pubblica, provvedimento che ha presupposti diversi da quello che dispone il trattenimento nel centro di permanenza, e che continuerà ad esistere e a poter esser eseguito senza alcun intervento dell'autorità giudiziaria.

La questione sopra illustrata appare a questo giudice rilevante considerando che, nella fattispecie, questo giudice dovrebbe pronunciare convalida del provvedimento del questore e quindi dovrebbe applicare le norme sopra richiamate essendo risultati sussistenti tutti i presupposti indicati dall'art. 14 comma 4 t.u., per altro se venisse accolta la questione di legittimità sopra illustrata la convalida non sarebbe più possibile perché verrebbe meno il presupposto della valida esistenza di un provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

La convalida del trattenimento disposto dal questore implica dunque l'applicazione degli artt. 14 commi 4, 5, 13 commi 4, 5, 6 seconda parte in quanto richiamato dall'art. 14 comma 4 t.u. n. 286/1998 di cui si dubita la legittimità costituzionale in relazione agli artt. 2, 3, 13, comma 2 e 3 e art. 24 della Costituzione;

Ritenuto che il presente procedimento deve essere sospeso ai sensi dell'art. 23 comma 2 legge n. 87/53,

P. Q. M.

Visti gli artt. 2, 3, 13, 24, 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953, solleva d'ufficio le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 commi 4, 5, 6 seconda parte e dell'art. 14 comma 4 e 5 d.lgs n. 286/1998 con riferimento agli artt. 2, 3, 13 comma 2 e 3 Cost. nella parte in cui non prevedono che il provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica sia disposto dall'autorità giudiziaria o in casi di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge ad esso provveda l'autorità amministrativa con obbligo di darne comunicazione entro le quarantotto ore all'autorità giudiziaria per la convalida entro le quarantotto ore successive;

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

Sospende il procedimento di convalida;

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

Milano, addì 31 gennaio 2001

Il giudice: SIMONETTI

01C0533

NN. da 417 a 426

Ordinanze — di identico contenuto — emesse il 6 febbraio 2001 dal tribunale di Milano su atti relativi rispettivamente a: Ontalvan José Luis (r.o. 417/2001), Siyamblagodage Sarath (r.o. 418/2001), Oghagbon Maruen (r.o. 419/2001), Hossain Biplop (r.o. 420/2001), Saidur Howladar (r.o. 421/2001), Ogbeide Edith (ro. 422/2001), Salah Abd El Wah Mohamed (ro. 423/2001), Dobre Mirce Florin (r.o. 424/2001), Gjoni Nik (ro. 425/2001) e Hisy Sanie (r.o. 426/2001).

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento presso il centro di permanenza e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Mancata previsione che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 1, 4 e 5.
- Costituzione, art. 13, secondo e terzo comma.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 261 ha pronunciato la seguente ordinanza.

F A T T O

Con decreto pronunciato ai sensi dell'art. 13 d.lgs. n. 286/1998, il prefetto di Milano disponeva l'espulsione con accompagnamento alla frontiera, nei confronti dello straniero Montalvan José Luis alias Kleven Augusto Zhamungesi Luzuriage n. Loja (Equador) il 26 maggio 1976.

Tale decreto prefettizio veniva notificato alla persona interessata in data 29 settembre 2000.

Con decreto del questore di Milano, poi veniva disposto il «trattenimento» di tale persona nel centro di via Corelli in Milano poichè il questore aveva ritenuto sussistente il presupposto relativo alla mancanza di vettore alla necessità di accertamenti ulteriori e di acquisire un documento per l'espatrio. Questo decreto veniva notificato in data 3 febbraio 2001.

Gli atti relativi alla notifica dei sopra menzionati provvedimenti amministrativi venivano infine depositati presso la cancelleria del tribunale in data 5 febbraio 2001 alle ore 10,44.

Questo giudice, a norma dell'art. 14 del d.lgs. citato, è ora chiamato a convalidare il provvedimento di «trattenimento», in esito ad un'udienza camerale, trattata secondo il rito disciplinato dagli artt. 737 e ss. c.p.c., richiamati dal comma 4 dell'art. 14 t.u.

Il procedimento come attualmente disciplinato dalla legge suscita tuttavia dei dubbi di legittimità costituzionale di questo giudizio di convalida rispetto ai poteri del giudice e alle garanzie della persona «trattenuta».

La misura del trattenimento dell'immigrato presso il centro di raccolta (di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998) consiste, come già evidenziato in precedenti ordinanze di rimessione alla Corte di questo ufficio (tribunale di Milano, ordinanza 8 novembre 2000), in una restrizione della libertà personale notevolmente afflittiva, il cui contenuto è assolutamente comparabile alla custodia in carcere, mentre risulta essere maggiore rispetto ad altre misure cautelari processualpenalistiche quale ad esempio la misura degli arresti domiciliari.

Ora, per l'art. 13 della Costituzione, «La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge». Tale norma fondamentale si applica a qualsiasi essere umano e, quindi, come già affermato dalla Corte costituzionale, anche allo straniero la cui libertà personale costituisce oggetto di un diritto inviolabile, al pari di quello del cittadino.

La riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 su citato comporta il divieto, indirizzato sia alla legge sia alla amministrazione, di sostituirsi nella forma e nella sostanza al provvedimento concreto riservato al giudice dall'art. 13 della Costituzione: proprio al fine di proteggere l'invulnerabilità della libertà personale il costituente ha voluto affidare ad un magistrato, cioè ad un soggetto facente parte di un «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (art. 104 Cost.), l'interpretazione e l'applicazione nei singoli casi concreti delle norme legislative che legittimano l'adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Vi è, pertanto, un problema costituzionale di fondo che potrebbe far ritenere che la vigente disciplina del trattenimento si ponga in contrasto con la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost.

Circa il rapporto tra convalida giurisdizionale e durata del trattenimento occorre, infatti, osservare che in base all'art. 14 comma 5 del t.u. 286/1998, la convalida non si limita a legittimare gli atti precedentemente compiuti dall'autorità di pubblica sicurezza, ma comporta anche come effetto automatico, ineliminabile e conseguenziale un ulteriore periodo di restrizione della libertà personale dello straniero trattenuto, che ha una durata fissa indicata dalla legge in venti giorni complessivi (prorogabile di ulteriori dieci giorni) senza che al giudice sia data la possibilità di commisurare la durata del trattenimento al caso singolo cioè al tipo di impedimento all'esecuzione dell'allontanamento e alla presumibile durata di tale impedimento, dato, ai sensi del comma 1 dello stesso articolo, dalla necessità di procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero dato dall'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo. È vero infatti, che l'art. 20 comma 4 del regolamento prevede che il trattenimento non possa essere protratto oltre il tempo strettamente necessario per l'esecuzione dell'espulsione, ma la legge non fornisce al giudice né i criteri, né la competenza per effettuare tale verifica nel caso concreto.

Occorre, pertanto, riconoscere che in sé considerato il trattenimento dello straniero per i venti giorni di cui si è sopra detto, non è un provvedimento restrittivo adottato in forza di un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria come invece esige l'art. 13 Cost. bensì una conseguenza automatica prevista dalla legge della convalida giurisdizionale degli atti compiuti dall'autorità di pubblica sicurezza nelle prime 96 ore.

Si ritiene la questione di cui sopra non manifestamente infondata, in quanto, al momento, non è possibile al giudice limitare il sacrificio della libertà personale della persona «trattenuta» «né può egli determinare con prudente apprezzamento il tempo dell'allegata impossibilità di accompagnamento coattivo, contenendo eventualmente in un termine inferiore ai venti giorni la durata massima del «trattenimento» essendo di fatto domandata la scelta di tale durata all'autorità amministrativa.

Si ritiene la rilevanza della questione sopra svolta, poichè i dubbi di costituzionalità investono norme di cui questo giudice deve fare applicazione nel presente procedimento: infatti nella fattispecie questo giudice dovrebbe pronunciare convalida del provvedimento del questore, essendo risultato che:

i termini di legge per la presentazione all'A.G. sono stati rispettati;

il trattenuto non è in possesso di alcun documento di identificazione, né di passaporto che ne consenta il reimpatrio immediato.

Quindi alla convalida del trattenimento disposto dal questore conseguirebbe l'automatica rimessione a questo della determinazione della concreta durata del trattenimento dello straniero.

Il presente procedimento deve essere sospeso ai sensi dell'art. 23 comma 2 legge n. 87/1953.

P. Q. M.

Visti gli artt. 13, 134 Cost. e 23 legge n. 87/53;

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 commi 1, 4, 5 del decreto legislativo n. 286/1998 con riferimento all'art. 13 comma 2 e 3 Cost. nella parte in cui non prevede che la durata del trattenimento sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria che la adegui alla concreta esigenza da soddisfare;

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

Sospende il procedimento;

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

Milano, addì 6 febbraio 2001

Il giudice: CANU

01C0534

NN. da 427 a 429

Ordinanze 2001 — Ordinanze di identico contenuto — emesse il 7 e il 3 febbraio 2001 dal tribunale di Milano su atti relativi a: Martini Alket (r.o. 427/2001), Marra Namik (r.o. 428/2001), Bashkimi Ardian (r.o. 429/2001)

Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica - Mancata previsione che tale provvedimento sia disposto dall'autorità giudiziaria o, nei casi di necessità ed urgenza, dall'autorità di pubblica sicurezza e successivamente convalidato dall'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 13.

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento disposto dal questore presso il centro di permanenza e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Effetti - Permanenza nel centro per un periodo di venti giorni, senza un ulteriore provvedimento dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio della riserva di giurisdizione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5.
- Costituzione, art. 13.

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento disposto dal questore presso il centro di permanenza e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Nomina di un difensore d'ufficio, cui dare immediato avviso del provvedimento dal momento dell'adozione dello stesso - Lesione del diritto di difesa.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14.
- Costituzione, art. 24.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso in fatto

In data 5 febbraio 2001 il prefetto di Milano emetteva decreto di espulsione dal territorio nazionale nei confronti di Martini Alket ai sensi dell'art. 13 d.lgs. 286/1998, in particolare assumendo l'avvenuto ingresso nel territorio nazionale dello straniero sottraendosi ai controlli di frontiera.

Con il medesimo provvedimento, stante l'essenza di documenti di identità ed il pericolo di sottrazione all'esecuzione della misura il prefetto disponeva che l'esecuzione dell'espulsione venisse attuata dal questore mediante accompagnamento immediato alla frontiera, ai sensi dell'art. 13, comma 5, d.lgs. n. 286/1998.

Il decreto di espulsione veniva in pari data notificato allo straniero.

Lo stesso giorno il questore di Milano, evidenziando l'impossibilità di procedere immediatamente all'accompagnamento alla frontiera dello straniero espulso determinata dalla necessità di procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità/nazionalità, di acquisire un valido documento per l'espatrio e di procurare la disponibilità di idoneo vettore o altro meno di trasporto, disponeva che lo stesso fosse trattenuto presso il centro di permanenza temporanea di via Corelli a Milano ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 286/1998 e comunicava l'avvenuta esecuzione del trattenimento all'autorità giudiziaria nel termine di 48 ore per il provvedimento di convalida previsto dal predetto art. 14, comma 4.

All'udienza fissata da questo giudice per la convalida del trattenimento, lo straniero veniva sentito in presenza del difensore e dell'interprete e dichiarava di essere arrivato in Italia circa quattro anni fa per cercare lavoro.

Rilevato in diritto

Questo giudice è chiamato dall'art. 14, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 a convalidare il provvedimento del questore con il quale è stato disposto il trattenimento dello straniero espulso presso il centro di permanenza temporanea e assistenza sito in via Corelli a Milano.

Il citato quarto comma dell'art. 14 impone al giudice, ai fini della convalida, di valutare la sussistenza dei «presupposti di cui all'art. 13 ed al presente articolo», richiamando, per le modalità di espletamento di tale accertamento, il rito camerale di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile.

In ordine ai presupposti di cui all'art. 13

Nel verificare, in primo luogo, la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 286/1998, si deve rilevare che l'accompagnamento immediato alla frontiera disposto contestualmente al decreto di espulsione ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. a) e comma 5, è strutturato dalla norma come un provvedimento che promana dal prefetto.

Questo giudicante dubita della legittimità costituzionale di tale previsione normativa, con particolare riferimento alla riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione, essendo detto decreto prefettizio un provvedimento emesso da un'autorità amministrativa.

Non solo infatti la disposizione applicata non prevede che l'accompagnamento coattivo alla frontiera sia disposto dall'autorità giudiziaria, ma neppure che, nei casi eccezionali di necessità e urgenza, esso possa essere disposto dall'autorità di pubblica sicurezza e sottoposto, nel termine complessivo di 96 ore, alla convalida dell'autorità giudiziaria.

La questione appare rilevante nel presente procedimento, poiché, essendo imposto al giudice della convalida del trattenimento di valutare la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 13, l'eventuale illegittimità della citata disposizione comporterebbe l'obbligo di questo giudice di non convalidare il trattenimento il cui presupposto è costituito dal provvedimento prefettizio che dispone l'accompagnamento coattivo alla frontiera.

In ordine ai presupposti di cui all'art. 14

Anche l'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 si presta, a parere di questo giudicante, a dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 13 della Costituzione.

Premesso, infatti, che il trattenimento nei centri di permanenza e accoglienza appare certamente limitativo della libertà personale, ciò in primo luogo per la prevista impossibilità di allontanarsene liberamente prevista dal settimo comma del citato art. 14, deve evidenziarsi che il comma 4 dello stesso articolo prevede esclusivamente il potere-dovere del giudice di convalidare il trattenimento disposto dal questore in presenza dei presupposti di legge.

Il termine «convalida» indica esclusivamente l'effettuazione di un controllo postumo sull'attività pregressa dell'autorità amministrativa, ed in tal senso appare anche utilizzato dall'art. 13, terzo comma, della Costituzione.

Nel caso in esame, però, il legislatore attribuisce a tale convalida un effetto che perdura anche successivamente a tale controllo, prevedendo, al comma 5 dell'art. 13, che la convalida comporta la permanenza del centro per un periodo di complessivi venti giorni.

Mentre, quindi, per le prime 48 ore, o comunque sino alla convalida, la privazione della libertà personale appare rispettosa delle prescrizioni di cui all'art. 13, comma 3, della Costituzione, per il successivo periodo la privazione della libertà personale scaturisce automaticamente da una disposizione di legge, senza che sia prevista un'autonomia, anche contestuale alla convalida, provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria in ordine al successivo trattenimento.

che l'espressione «convalida» utilizzata dal legislatore non possa essere interpretata in modo più estensivo, è testimoniato dal fatto che al giudice che convalida non è riconosciuto alcun potere di determinare la durata del trattenimento successivo, né eventualmente di revocarne l'esecuzione nel caso vengano successivamente meno i presupposti che ne avevano legittimato l'attuazione (quale, ad esempio, ipotesi non infrequente, il successivo ritrovamento, da parte dello straniero, dei documenti di identità nell'ipotesi di espulsione con accompagnamento immediata ai sensi dell'art. 13, comma 5, d.lgs. n. 286/1998), né, ancora, di disporre ulteriori accertamenti istruttori in ordine alla sussistenza dei medesimi presupposti (es. consulenza tecnica sull'autenticità di un documento di identità prodotto dallo straniero).

Anche tale dubbio di costituzionalità appare rilevante, poiché l'art. 14 del d.lgs. è norma di diretta applicazione nel presente procedimento e la declaratoria di incostituzionalità della stessa nel senso indicato, determinerebbe la cessazione del trattenimento come conseguenza della convalida.

Sul diritto di difesa

Un ultimo dubbio di legittimità costituzionale della normativa in esame riguarda la disciplina del diritto di difesa nel presente procedimento di convalida.

In proposito si osserva che, mentre il d.lgs. n. 286/1998 non prevedeva affatto l'assistenza necessaria del difensore, eventualmente nominato d'ufficio, nel presente procedimento, a detta lacuna ha parzialmente supplito il successivo regolamento emesso con d.P.R. 394/1999 che prevede l'assistenza allo straniero del difensore d'ufficio nell'udienza di convalida.

Detta disposizione peraltro non prevede che la nomina del difensore avvenga nel momento stesso in cui il trattenimento ha inizio, né l'avviso al predetto difensore dell'adozione del trattenimento. Il difensore, infatti, viene nominato dal giudice investito della convalida e presenza, quindi, all'udienza stessa avendo avuto conoscenza della nomina solo poche ore prima dell'udienza stessa.

Ciò appare fortemente limitativo del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione. I termini già ristretti intercorrenti tra l'adozione del trattenimento e l'udienza di convalida vengono ad essere ulteriormente accorciati dalla circostanza che sia il giudice, e non il questore, ad avvisare il difensore d'ufficio della sua avvenuta nomina. Tale contrazione del diritto di difesa non appare giustificata da altri preminenti interessi di rilievo costituzionale.

La proposta questione di costituzionalità appare rilevante in quanto la dichiarata violazione del diritto di difesa potrebbe comportare la nullità del procedimento di convalida del trattenimento.

In relazione ai prospettati dubbi di costituzionalità, deve disporsi, quindi, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente procedimento.

P. Q. M.

Visti gli artt. 13 e 24 Costituzione e l'art. 23 legge 87/53;

Solleva d'ufficio le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

1) dell'art. 13, comma 4 e 5, d.lgs. n. 286/1998 in relazione all'art. 13 Costituzione nella parte in cui non prevede che l'esecuzione del decreto di espulsione dal territorio nazionale dello straniero mediante accompagnamento coatto alla frontiera sia disposta dall'autorità giudiziaria o, nei casi eccezionali di necessità ed urgenza, dall'autorità di pubblica sicurezza e successivamente convalidata dall'autorità giudiziaria;

2) dell'art. 14, comma 5, d.lgs. n. 286/1998 in relazione all'art. 13 Costituzione, nella parte in cui prevede che la convalida del trattenimento disposta dall'Autorità Giudiziaria comporti la permanenza nel centro per un periodo di venti giorni senza un ulteriore provvedimento dell'autorità giudiziaria;

3) dell'art. 14 d.lgs. n. 286/1998 in relazione all'art. 24 della Costituzione nella parte in cui non prevede che, sin dal momento dell'adozione del decreto di trattenimento nel centro di permanenza temporanea, allo straniero trattenuto sia nominato un difensore d'ufficio cui dare immediato avviso del trattenimento;

Sospende il presente giudizio di convalida;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Milano, addì 7 febbraio 2001

Il giudice: MASSENZ

01C0536

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA: piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le Librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Gestione Gazzetta Ufficiale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 16716029. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 2001

Ministero del Tesoro - Provvedimento 1° febbraio 2001 (G.U. n. 78 del 3 aprile 2001)
 Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio e termine al 31 dicembre 2001
 i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 2001 e dal 1° luglio al 31 dicembre 2001

PARTE PRIMA - SERIE GENERALE E SERIE SPECIALI

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

	Lire	Euro		Lire	Euro
Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:			Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:		
- annuale	508.000	262,36	- annuale	106.000	54,74
- semestrale	289.000	149,25	- semestrale	68.000	35,11
Tipo A1 - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:			Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
- annuale	416.000	214,84	- annuale	267.000	137,89
- semestrale	231.000	110,00	- semestrale	145.000	74,88
Tipo A2 - Abbonamento ai supplementi ordinari contenenti i provvedimenti non legislativi:			Tipo F - <i>Completo</i> . Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi e non legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (ex tipo F):		
- annuale	115.500	59,65	- annuale	1.097.000	566,55
- semestrale	69.000	35,63	- semestrale	593.000	306,25
Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:			Tipo F1 - Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (escluso il tipo A2):		
- annuale	107.000	55,26	- annuale	982.000	507,16
- semestrale	70.000	36,15	- semestrale	520.000	268,55
Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:					
- annuale	273.000	140,99			
- semestrale	150.000	77,46			

Integrando con la somma di L. 150.000 (€ 77,46) il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 2001.

Prezzo di vendita di un fascicolo separato della serie generale	1.500	0,77
Prezzo di vendita di un fascicolo separato delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami»	2.800	1,45
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli, ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	162.000	83,66
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	105.000	54,22
Prezzo di vendita di un fascicolo separato	8.000	4,13

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 2001 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo (52 spedizioni raccomandate settimanali)	1.300.000	671,39
Vendita singola: ogni microfiches contiene fino a 96 pagine di Gazzetta Ufficiale	1.500	0,77
Contributo spese per imballaggio e spedizione raccomandata (da 1 a 10 microfiches)	4.000	2,07

N.B. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%.

PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	474.000	244,80
Abbonamento semestrale	283.000	146,15
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	1.550	0,80

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 16716029 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione dei dati riportati sulla relativa fascetta di abbonamento.

Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

Gestione Gazzetta Ufficiale Abbonamenti Vendite
 ☎ 06 85082149/2221/2276 - Fax 2520

Ufficio inserzioni
 ☎ 800-864035 - Fax 85082242

Numero verde
 ☎ 800-864035



* 4 1 1 1 1 0 0 2 3 0 0 1 *

L. 9.000
€ 4,65