

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 luglio 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. 206. Sentenza 6 - 26 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Decorrenza - Fissazione con i provvedimenti attuativi, destinati a individuare beni e risorse - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata incertezza dei conferimenti previsti, in contrasto con quanto disposto dalla legge delega - Contraddittorietà della prospettazione - Inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, intero testo e artt. 3, comma 6, e 7, commi 1, 2, lettera a, 8, lettera a, 50, commi 2 e 3, 63 e 138, comma 2.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione agli artt. 1, comma 1, e 3, comma 1, lettera a, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Delega legislativa al Governo - Attuazione - Emanazione di disposizioni correttive della disciplina legislativa delegata - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuto scorretto esercizio del potere correttivo conferito, con la finalità di eludere il termine fissato nella delega principale - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, intero testo.
- Costituzione, art. 76 (in relazione all'art. 10 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attuazione - Riserva allo Stato di compiti e funzioni al di fuori dei compiti e delle materie esclusi dalla delega legislativa - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dei criteri della delega - Inammissibilità delle questioni.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 13, 44, 54, 59, 69, comma 2, 115, 118, 119, 120, 121, comma 1, 124, 129 e 142.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione agli artt. 1, commi 3 e 4, 3, comma 1, lettera a, e 4, comma 3, lettere b, e, f, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attuazione - Conservazione allo Stato di compiti e funzioni - Mancata attribuzione alle Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della delega legislativa - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, artt. 1, 8 e 11.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione agli artt. 1, commi 3 e 4, 3, comma 1, lettera a, 4, comma 3, lettere b, c, f, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Esclusione dal conferimento di compiti «di rilievo nazionale» riservati allo Stato - Mancata previa intesa con la Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ovvero mancata motivazione in ordine al provvedimento attuativo - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 29, comma 1, 52, comma 1, 69, comma 1, 77, 80, 83, 88, 107 e 156; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, artt. 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione all'art. 1, comma 4, lettera c, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e all'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281), 117 e 118.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Modifiche introdotte in sede di correzione di un precedente decreto delegato - Funzioni e compiti conservati allo Stato in materia di energia - Definizione difforme da quella concordata in sede di intesa - Ricorso della Regione Veneto - Violazione della delega legislativa - Illegittimità costituzionale.

D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, art. 3, comma 1, lettera *a*).

Costituzione, art. 76 (in relazione all'art. 1, comma 4, lettera *c*, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attribuzione diretta, senza l'intermediazione regionale, di compiti e funzioni agli enti locali sub-regionali - Asserita violazione dei criteri della legge delega - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 41, comma 3, 66, comma 1, lettere *b*) e *c*), 99, comma 3, secondo periodo, 131, comma 2, e 132.

- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione all'art. 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione - Termine per l'adozione della prevista legge regionale - Ritenuta brevità - Asserita lesione dell'autonomia regionale - Inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 3, comma 1, e 132, comma 1, primo periodo.

- Costituzione, artt. 76, 117 e 118.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione - Brevità del termine per l'adozione della prevista legge regionale - Ricorso della Regione Veneto - Questione di legittimità costituzionale, proposta in via subordinata, nei confronti della legge di delega - Inammissibilità.

- Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 4, comma 5, primo periodo.

- Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, art. 2.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Beni e risorse finanziarie da trasferire alle Regioni e agli enti locali - Quantificazione - Lamentata indeterminatezza dei criteri indicati, con lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 7, comma 3.

- Costituzione, art. 119.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attribuzione di risorse agli enti locali, in relazione ai compiti agli stessi enti trasferiti - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 3, comma 3, in rapporto all'art. 7.

- Costituzione, art. 119.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Omessa soppressione o trasformazione delle strutture statali interessate nonché mancata individuazione delle procedure per il trasferimento del personale statale - Rinvio a successivi provvedimenti governativi - Asserito illegittimo esercizio della delega legislativa - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 7, comma 4, 9, 58, 67, comma 1, 75, 92, commi 2 e 3, 106, comma 1, 109, comma 2, e 146.

- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione all'art. 3, comma 1, lettere *d*, *e*, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attuazione, su delega legislativa - Mancata individuazione di strumenti di raccordo e di cooperazione - Asserita violazione della legge di delega - Ricorso della Regione Veneto - Inammissibilità della questione.

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione all'art. 3, comma 1, lettere *c*, *f*, *g*, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Insediamento di attività produttive - Procedimento di autorizzazione - Variazione dello strumento urbanistico - Determinazione della Conferenza di servizi costituente proposta di variante per la pronuncia definitiva del consiglio comunale, anche nell'ipotesi di dissenso della Regione - Lesione della competenza regionale in materia di urbanistica - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 25, comma 2, lettera g).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Compiti conferiti alle Regioni in materia di tutela della salute - Verifica di conformità alla normativa nazionale di strutture e attività sanitarie, di sostanze e di prodotti - Modalità definite con accordo da approvare in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Lamentato condizionamento dell'esercizio di funzioni regionali ad accordi con il Governo - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, art. 16, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Compiti in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e commercio dei pubblici esercizi - Attività regolamentare statale da esercitarsi d'intesa con le regioni - Contrasto con i principi della legge delega - Illegittimità costituzionale.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 40, comma 1, lettera f), aggiunta dall'art. 6 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 443.
- Costituzione, art. 76 (in relazione all'art. 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59)

Pag. 13

N. 207. Sentenza 6 - 26 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rilevanza della questione - Conseguenze lamentate dal giudice rimettente - Riferibilità ad una interpretazione non vincolante della legge denunciata o ad atti amministrativi - Eccezione di irrilevanza della questione - Rigetto.

Regione Valle d'Aosta - Lavori pubblici di interesse regionale - Appalti - Requisiti di accesso ad un albo regionale delle imprese partecipanti alle gare d'appalto - Concreta determinazione rimessa ad atti della Giunta regionale - Lamentata irragionevolezza della disciplina - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12, art. 23.
- Costituzione, art. 3.

Regione Valle d'Aosta - Lavori pubblici di interesse regionale - Appalti - Iscrizione delle imprese partecipanti alle gare d'appalto ad un albo regionale di preselezione - Requisito della adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale - Discriminazione delle imprese localizzate in qualsiasi altra parte del territorio nazionale, ostacolante il diritto al libero esercizio di attività economiche - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Assorbimento di altri profili.

- Legge Regione Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12, art. 23, commi 1 e 9.
- Costituzione, artt. 3 e 120 (e artt. 41 e 97)

» 43

N. 208. Sentenza 6 - 26 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte sui redditi - Ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale - Interpretazione autentica di anteriore disposizione - Applicabilità delle ritenute anche ai soggetti, tra i quali le Regioni, esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche - Ricorso delle Regioni Piemonte, Veneto e Lombardia - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, dello status costituzionale delle regioni nonché dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, di capacità contributiva e dei principi relativi all'attività amministrativa e finanziaria - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 18 febbraio 1999, n. 28, art. 14.
- Costituzione, artt. 3, 53, 76, 97, 101, secondo comma, 114, 115, 117, 118 e 119

» 49

N. 209. Sentenza 6 - 26 giugno 2001.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rilevanza della questione - Eccepiteo difetto, sull'assunto di un vuoto normativo derivante da un'eventuale sentenza di accoglimento - Insussistenza - Rigetto dell'eccezione di inammissibilità.

Rilevanza della questione - Intervenuta abrogazione della norma denunciata - Ininfluenza - Rigetto dell'eccezione di inammissibilità.

Regione Umbria - Trasporto pubblico locale - Contributi a favore delle imprese esercenti autolinee in concessione - Criteri di riparto dei contributi dettati in via transitoria - Riferimento alle assegnazioni di contributi relative all'anno 1991 - Mancata considerazione delle percorrenze effettuate dopo il 1991 - Asserita discriminazione fra imprese priva di giustificazione - Non fondatezza della questione.

Legge Regione Umbria 13 marzo 1995 n. 10, art. 13, comma 1 e art. 13-bis, comma 1, aggiunto dall'art. 1 della legge regionale 15 gennaio 1997, n. 2; legge Regione Umbria 5 dicembre 1997, n. 42, art. 7, comma 1.

Pag. 57

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 491. Ordinanza della Corte di assise di appello di Lecce del 27 febbraio 2001.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Procedimenti per reati puniti con la pena dell'ergastolo - Possibilità per l'imputato di chiedere, in grado di appello, che il giudizio venga immediatamente definito, anche quando la rinnovazione del dibattimento sia stata disposta su richiesta del pubblico ministero - Lesione del principio di parità delle parti.

- D.L. 7 aprile 2000, n. 82, convertito in legge 5 giugno 2000, n. 144, art. 4-ter, commi 2 e 3, lett. b).
- Costituzione, art. 111, secondo comma

» 63

N. 492. Ordinanza del tribunale di Firenze del 19 febbraio 2001.

Lavoro (Rapporto di) - Divieto di interposizione e intermediazione nelle prestazioni di lavoro - Costituzione ex lege di rapporti di lavoro diretti con l'interponente - Operatività nei confronti dell'amministrazione statale - Esclusione - Irragionevolezza e disparità di trattamento in considerazione della intervenuta privatizzazione del rapporto di impiego pubblico - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della P.A.

- Legge 23 ottobre 1960, n. 1369, art. 1, primo e quarto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 97

» 64

N. 493. Ordinanza del tribunale di Roma del 5 marzo 2001.

Previdenza e assistenza sociale - Disciplina relativa alla ripetizione d'indebito pensionistico - Non ripetibilità dell'indebito, assoluta o nei limiti del quarto dell'importo riscosso, per periodi anteriori al 1° gennaio 1996, in caso di soggetti percettori di reddito personale imponibile IRPEF, per l'anno 1995, di importo rispettivamente pari o inferiore a 16 milioni di lire ovvero superiore - Violazione del principio di uguaglianza per la efficacia retroattiva della censurata disciplina - Incidenza sulla garanzia previdenziale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 166/1996.

Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 260 e 261.

Costituzione, artt. 3 e 38

» 67

N. 494. Ordinanza del tribunale di Velletri del 28 marzo 2001.

Consulente tecnico - Autorizzazione da parte del giudice ad avvalersi dell'ausilio di altri prestatori d'opera per attività strumentali rispetto ai quesiti posti per l'incarico - Previsione della determinazione della relativa spesa «gradatamente, secondo i criteri stabiliti nella presente legge alla stregua delle tariffe vigenti o degli usi locali» - Irragionevolezza e contraddittorietà della formula usata dal legislatore - Inadeguatezza delle tariffe giudiziarie rispetto a quelle di mercato - Iniquità dell'imposizione a carico del consulente tecnico dell'obbligo di corrispondere al proprio ausiliario la relativa differenza.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 7, terzo comma.
- Costituzione, art. 3 Pag. 70

N. 495. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Milano del 23 maggio 2000.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Disciplina - Non deducibilità dalla base imponibile degli interessi passivi e delle spese per dipendenti e collaboratori - Equiparazione dei lavoratori autonomi agli imprenditori, anziché ai lavoratori dipendenti (esenti dal tributo) - Prevista determinazione con decreto ministeriale della misura dell'acconto d'imposta - Violazione dei principi di capacità contributiva e di eguaglianza, nonché della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

- D.Lgs. 15 dicembre 1987 (*recte*: 1997), n. 446, artt. 1, 2, 3, 4, 8, 11 e 45.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53 e 76 » 73

N. 496. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Milano del 25 luglio 2000.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Istituzione e disciplina - Equiparazione tra lavoro autonomo ed esercizio di impresa - Mancata discriminazione, nell'ambito del primo, fra attività produttive e attività di servizio - Aumento del carico fiscale gravante sul lavoro autonomo - Determinazione della base imponibile, ai fini dell'acconto, mediante decreto ministeriale - Contrasto con i principi di eguaglianza tributaria, di capacità contributiva e di tutela del lavoro - Inosservanza delle finalità stabilite dalla legge di delegazione - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

- Legge 23 dicembre 1966 [*recte*: 1996], n. 662, art. 3, commi 143 e 144; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1 e segg.
- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 53 e 76 » 75

N. 497. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Milano del 25 luglio 2000.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Istituzione e disciplina - Equiparazione tra lavoro autonomo ed esercizio di impresa - Mancata discriminazione, nell'ambito del primo, fra attività produttive e attività di servizio - Aumento del carico fiscale gravante sul lavoro autonomo - Determinazione della base imponibile, ai fini dell'acconto, mediante decreto ministeriale - Contrasto con i principi di eguaglianza tributaria, di capacità contributiva e di tutela del lavoro - Inosservanza delle finalità stabilite dalla legge di delegazione - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

- Legge 23 dicembre 1966 [*recte*: 1996], n. 662, art. 3, commi 143 e 144; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1 e segg.
- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 53 e 76 » 76

N. 498. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Milano del 25 luglio 2000.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Istituzione e disciplina - Equiparazione tra lavoro autonomo ed esercizio di impresa - Mancata discriminazione, nell'ambito del primo, fra attività produttive e attività di servizio - Aumento del carico fiscale gravante sul lavoro autonomo - Determinazione della base imponibile, ai fini dell'acconto, mediante decreto ministeriale - Contrasto con i principi di eguaglianza tributaria, di capacità contributiva e di tutela del lavoro - Inosservanza delle finalità stabilite dalla legge di delegazione - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

Legge 23 dicembre 1966 [recte: 1996], n. 662, art. 3, commi 143 e 144; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1 e segg.

- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 53 e 76 Pag. 77

N. 499. Ordinanza del tribunale di Verona del 23 febbraio 2001.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che abbia rigettato, nella fase degli atti preliminari al dibattimento, istanza di applicazione della pena - Prevista incompatibilità a partecipare al giudizio - Irragionevole disparità di trattamento tra situazioni analoghe ed irragionevole identità di disciplina di situazioni non comparabili processualmente - Lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Violazione del principio di buona amministrazione.

- Cod. proc. pen., art. 34, comma 2.

- Costituzione, artt. 3, 25 e 97 » 77

N. 500. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna del 18 ottobre 2000.

Turismo e industria alberghiera - Regione Emilia-Romagna - Disciplina delle agenzie di viaggio e di turismo - Previsione di autorizzazione regionale condizionata all'accertamento di requisiti di professionalità e al versamento di deposito cauzionale e tassa regionale anche per le filiali delle imprese, ivi comprese quelle aventi sede in altre regioni - Esorbitanza dei limiti della competenza regionale e violazione dei limiti stabiliti dalla legge quadro n. 217/1983 - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazioni degli artt. 52 e 59 del Trattato U.E. - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 362/1998.

Legge reg. Emilia-Romagna 26 luglio 1997, n. 23, artt. 5, comma 1, 6, commi 1, lett. g), e 3, e 8, commi 4 e 6.

- Costituzione, artt. 11, 41, 117 (in relazione all'art. 9, legge 17 maggio 1983, n. 217) e 120; Trattato U.E., artt. 52 e 59; d.lgs. 22 giugno 1991, n. 230, voce 23 della tariffa allegata » 79

N. 501. Ordinanza del giudice di pace di Moncalvo del 21 aprile 2001.

Circolazione stradale - Ordinanza-ingiunzione di pagamento di sanzione amministrativa pecuniaria - Estensione da sessanta a centottanta giorni del termine per l'emanazione - Ingiustificato deteriore trattamento rispetto all'autorità amministrativa del contravventore, cui sono concessi soltanto sessanta giorni per istruire le proprie difese - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela giurisdizionale.

Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 2, come modificato dal d.l. 2 novembre 1999, n. 391 e dall'art. 68, legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113 » 83

N. 502. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Potenza del 13 febbraio 2001.

Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.E.F.) - Trattamento di fine rapporto - Obbligo a carico degli imprenditori di versamento al fisco del 5,89 per cento dell'ammontare complessivo degli accantonamenti di detto trattamento, a titolo di acconto delle imposte dovute dai dipendenti sul T.F.R. - Incidenza sui principi di uguaglianza e di capacità contributiva.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 211; d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 53

Pag. 84

N. 503. Ordinanza del Consiglio di Stato del 7 dicembre 1999.

Giustizia amministrativa - Giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo e residui ambiti di giurisdizione esclusiva non incisi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 146/1987, né disciplinati dall'art. 35 d.lgs. n. 80/1998 - Esperibilità di perizie, accertamenti tecnici e consulenze tecniche d'ufficio - Esclusione - Ingiustificata diversa disciplina rispetto al processo civile - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 19; regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, art. 44; regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, art. 26.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma.

» 85

N. 504. Ordinanza del giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Catania del 15 marzo 2001.

Reati e pene - Reati fallimentari - Reati commessi da persone diverse del fallito - Fatti di bancarotta fraudolenta - Falsità nei bilanci commessi dagli amministratori e dagli altri soggetti di cui all'art. 2621 cod. civ. - Sussistenza del reato di bancarotta fraudolenta - Non necessarietà, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, del nesso di causalità tra i predetti fatti e il dissesto della società - Lesione del principio di personalità della responsabilità penale.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 223, secondo comma, n. 1, nella parte in cui richiama l'art. 2621 cod. civ.
- Costituzione, art. 27

» 96

N. 505. Ordinanza della Corte di appello di Venezia del 26 aprile 2001.

Processo penale - Dibattimento - Rinnovazione per mutamento del giudice persona fisica - Dichiarazioni già assunte nella precedente istruzione dibattimentale - Utilizzabilità per la decisione mediante semplice lettura - Preclusione, secondo l'interpretazione delle sezioni unite della Corte di cassazione, quando l'esame del dichiarante possa aver luogo e sia stato richiesto da una delle parti - Disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi, di maggiore delicatezza probatoria, in cui il riesame non è obbligatorio - Pregiudizio dell'esercizio della funzione giurisdizionale - Lesione del principio di ragionevole durata del processo.

- Cod. proc. pen., artt. 511, 514 e 525, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 25, 101 e 111

» 99

N. 506. Ordinanza del giudice di pace di Mesagne del 10 aprile 2001.

Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione all'ordinanza ingiunzione - Competenza per valore - Ipotesi in cui al trasgressore con più azioni od omissioni della stessa o di diverse disposizioni di legge venga irrogata una sanzione pecuniaria complessiva superiore a lire trenta milioni - Mancata devoluzione alla competenza del Tribunale in composizione monocratica - Diversità di disciplina rispetto a situazioni affini - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Eccesso di delega in rapporto ai limiti di competenza del giudice di pace previsti dall'art. 2, legge n. 205/1999.

Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22-bis.

Costituzione, artt. 3, 24 e 76

Pag. 103

N. 507. Ordinanza del procuratore della Repubblica di Firenze del 10 aprile 2001.

Processo penale - Difensore d'ufficio - Nuova normativa - Criteri di individuazione e di nomina - Previsione di elenchi, predisposti, mediante un apposito ufficio centralizzato, dai Consigli dell'ordine forense di ciascun distretto di Corte d'appello - Esclusione per il pubblico ministero (nella specie, in sede di convalida di un provvedimento di sequestro) di poter provvedere autonomamente alla nomina - Omessa previsione di correttivi in caso di impossibilità di funzionamento del predetto ufficio - Pregiudizio per il buon andamento dell'ufficio del pubblico ministero - Lesione dei principî di obbligatorietà dell'azione penale, di indipendenza del giudice e di parità delle parti.

- Legge 6 marzo 2001, n. 60, artt. 1, 2, 3 e 8.

- Costituzione, artt. 3, 97, 101, 111 e 112

» 104

N. 508. Ordinanza del g.u.p. del tribunale per i minorenni di L'Aquila del 1º marzo 2001.

Reati e pene - Reato di maltrattamento di animali - Pena accessoria della pubblicazione della sentenza di condanna - Applicazione automatica, pur in presenza di imputato minorenni - Parità di trattamento tra imputati maggiorenni e minorenni - Lesione del principio della tutela dei minori.

- Codice penale, art. 727, secondo comma.

- Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 31, secondo comma

» 107

N. 509. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Roma del 23 marzo 2001.

Tributi locali - Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche dei comuni e delle province (TOSAP) - Criteri di determinazione della tassa per l'occupazione del sottosuolo e del soprassuolo stradale con cavi, condutture e simili - Contrasto con i criteri stabiliti dalla legge delega n. 421/1992.

- D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. 46 e 47, commi 1 e 2.

- Costituzione, art. 76, primo comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 23 ottobre 1992, n. 421

» 109

N. 510. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Roma del 23 marzo 2001.

Tributi locali - Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche dei comuni e delle province (TOSAP) - Criteri di determinazione della tassa per l'occupazione del sottosuolo e del soprassuolo stradale con cavi, condutture e simili - Contrasto con i criteri stabiliti dalla legge delega n. 421/1992.

- D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. 46 e 47, commi 1 e 2.

- Costituzione, art. 76, primo comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 23 ottobre 1992, n. 421

» 111

- N. 511. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Roma del 23 marzo 2001.
Tributi locali - Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche dei comuni e delle province (TOSAP) - Criteri di determinazione della tassa per l'occupazione del sottosuolo e del soprassuolo stradale con cavi, condutture e simili - Contrasto con i criteri stabiliti dalla legge delega n. 421/1992.
 - D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. 46 e 47, commi 1 e 2.
 - Costituzione, art. 76, primo comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 Pag. 112
- N. 512. Ordinanza del tribunale di Palmi del 20 ottobre 2000.
Processo penale - Dibattimento - Acquisizione delle prove - Lettura degli atti assunti nel medesimo dibattimento da giudice persona fisica diversa o da collegio diversamente composto - Preclusione - Violazione del principio del contraddittorio che attribuisce valenza a tutte le prove assunte nel contraddittorio delle parti - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Riferimento a precedente ordinanza di rimessione oggetto di ordinanza della Corte costituzionale di restituzione degli atti.
 - Cod. proc. pen., artt. 238, 511 e 511-bis.
 - Costituzione, artt. 111 e 97.
Processo penale - Dibattimento - Letture consentite - Deliberazione della sentenza dopo la chiusura del dibattimento - Utilizzazione degli atti assunti nel contraddittorio da un precedente collegio nel medesimo dibattimento - Preclusione - Violazione del principio del contraddittorio che attribuisce valenza a tutte le prove assunte nel contraddittorio delle parti.
 - Cod. proc. pen., artt. 525 e 511.
 - Costituzione, art. 111 » 112
- N. 513. Ordinanza del tribunale di Genova dell'11 aprile 2001.
Pensioni - Dipendenti pubblici - Devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario - Conseguente sottrazione alla giurisdizione della Corte dei conti - Contrasto con l'art. 11, lettera g), della legge di delega n. 59/1997 che prevedeva il trasferimento dal giudice amministrativo al giudice ordinario solo dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti e non anche dei rapporti previdenziali - Eccesso di delega.
 - D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 68, modificato da d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80.
 - Costituzione, art. 77 » 115
- N. 514. Ordinanza del tribunale di Palmi dell'11 aprile 2001.
Processo penale - Prove - Testimonianza indiretta - Divieto di testimonianza degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, lett. a) e b), cod. proc. pen. - Disparità di trattamento rispetto ai comuni cittadini - Irragionevolezza a fronte della prevista possibilità di testimonianza «negli altri casi» - Violazione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Lesione del diritto di difesa.
 - Cod. proc. pen., art. 195, comma 4, come modificato dall'art. 4 della legge 1º marzo 2001, n. 63.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 111 » 117
- N. 515. Ordinanza del tribunale di Taranto del 18 settembre 2000.
Ambiente (Tutela dell') - Inquinamento - Disposizioni sul trattamento delle acque reflue urbane e sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fondi agricoli - Abrogazione della legge 10 maggio 1976, n. 319 - Conseguente depenalizzazione e degradazione ad illecito amministrativo dell'immissione di coliformi totali e fecali - Violazione dei principi contenuti nelle leggi deleganti nn. 52/1996 e 128/1998 - Eccesso di delega.
 - D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 59, commi 5 e 6, e 63.
 - Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma » 121

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 206

Sentenza 6 - 26 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Decorrenza - Fissazione con i provvedimenti attuativi, destinati a individuare beni e risorse - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata incertezza dei conferimenti previsti, in contrasto con quanto disposto dalla legge delega - Contraddittorietà della prospettazione - Inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, intero testo e artt. 3, comma 6, e 7, commi 1, 2, lettera a), 8, lettera a), 50, commi 2 e 3, 63 e 138, comma 2.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione agli artt. 1, comma 1, e 3, comma 1, lettera a, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Delega legislativa al Governo - Attuazione - Emanazione di disposizioni correttive della disciplina legislativa delegata - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuto scorretto esercizio del potere correttivo conferito, con la finalità di eludere il termine fissato nella delega principale - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, intero testo.
- Costituzione, art. 76 (in relazione all'art. 10 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attuazione - Riserva allo Stato di compiti e funzioni al di fuori dei compiti e delle materie esclusi dalla delega legislativa - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dei criteri della delega - Inammissibilità delle questioni.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 13, 44, 54, 59, 69, comma 2, 115, 118, 119, 120, 121, comma 1, 124, 129 e 142.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione agli artt. 1, commi 3 e 4, 3, comma 1, lettera a, e 4, comma 3, lettere b, c, f, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attuazione - Conservazione allo Stato di compiti e funzioni - Mancata attribuzione alle Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della delega legislativa - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, artt. 1, 8 e 11.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione agli artt. 1, commi 3 e 4, 3, comma 1, lettera a, 4, comma 3, lettere b, c, f, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Esclusione dal conferimento di compiti «di rilievo nazionale» riservati allo Stato - Mancata previa intesa con la Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ovvero mancata motivazione in ordine al provvedimento attuativo - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 29, comma 1, 52, comma 1, 69, comma 1, 77, 80, 83, 88, 107 e 156; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, artt. 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione all'art. 1, comma 4, lettera c, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e all'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281), 117 e 118.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Modifiche introdotte in sede di correzione di un precedente decreto delegato - Funzioni e compiti conservati allo Stato in materia di energia - Definizione difforme da quella concordata in sede di intesa - Ricorso della Regione Veneto - Violazione della delega legislativa - Illegittimità costituzionale.

- D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, art. 3, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 76 (in relazione all'art. 1, comma 4, lettera c, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attribuzione diretta, senza l'intermediazione regionale, di compiti e funzioni agli enti locali sub-regionali - Asserita violazione dei criteri della legge delega - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 41, comma 3, 66, comma 1, lettere *b)* e *c)*, 99, comma 3, secondo periodo, 131, comma 2, e 132.

Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione all'art. 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione - Termine per l'adozione della prevista legge regionale - Ritenuta brevità - Asserita lesione dell'autonomia regionale - Inammissibilità della questione.

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 3, comma 1, e 132, comma 1, primo periodo.

Costituzione, artt. 76, 117 e 118.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione - Brevità del termine per l'adozione della prevista legge regionale - Ricorso della Regione Veneto - Questione di legittimità costituzionale, proposta in via subordinata, nei confronti della legge di delega - Inammissibilità.

Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 4, comma 5, primo periodo.

Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, art. 2.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Beni e risorse finanziarie da trasferire alle Regioni e agli enti locali - Quantificazione - Lamentata indeterminatezza dei criteri indicati, con lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 7, comma 3.

- Costituzione, art. 119.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attribuzione di risorse agli enti locali, in relazione ai compiti agli stessi enti trasferiti - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 3, comma 3, in rapporto all'art. 7.

- Costituzione, art. 119.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Omessa soppressione o trasformazione delle strutture statali interessate nonché mancata individuazione delle procedure per il trasferimento del personale statale - Rinvio a successivi provvedimenti governativi - Asserito illegittimo esercizio della delega legislativa - Ricorso della Regione Veneto - Non fondatezza della questione.

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 7, comma 4, 9, 58, 67, comma 1, 75, 92, commi 2 e 3, 106, comma 1, 109, comma 2, e 146.

Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione all'art. 3, comma 1, lettere *d*, *e*, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Attuazione, su delega legislativa - Mancata individuazione di strumenti di raccordo e di cooperazione - Asserita violazione della legge di delega - Ricorso della Regione Veneto - Inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 (in relazione all'art. 3, comma 1, lettere *c*, *f*, *g*, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Regioni in genere - Insediamento di attività produttive - Procedimento di autorizzazione - Variazione dello strumento urbanistico - Determinazione della Conferenza di servizi costituente proposta di variante per la pronuncia definitiva del consiglio comunale, anche nell'ipotesi di dissenso della Regione - Lesione della competenza regionale in materia di urbanistica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 25, comma 2, lettera *g*).

- Costituzione, artt. 117 e 118.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Compiti conferiti alle Regioni in materia di tutela della salute - Verifica di conformità alla normativa nazionale di strutture e attività sanitarie, di sostanze e di prodotti - Modalità definite con accordo da approvare in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Lamentato condizionamento dell'esercizio di funzioni regionali ad accordi con il Governo - Non fondatezza della questione.

D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, art. 16, comma 1, lettera *c*).

Costituzione, artt. 117 e 118.

Regioni in genere - Conferimento di funzioni alle Regioni - Compiti in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e commercio dei pubblici esercizi - Attività regolamentare statale da esercitarsi d'intesa con le regioni - Contrasto con i principi della legge delega - Illegittimità costituzionale.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 40, comma 1, lettera *f*), aggiunta dall'art. 6 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 443.
- Costituzione, art. 76 (in relazione all'art. 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: 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:

a) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59);

b) degli articoli 1, 3, 6, 8, 11, 13, 14, 15, 16 e 17 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali), promossi con due ricorsi della Regione Veneto, notificati il 19 maggio 1998 e il 28 dicembre 1999, depositati in cancelleria il 27 maggio 1998 e il 5 gennaio 2000 ed iscritti ai nn. 25 del registro ricorsi 1998 e 1 del registro ricorsi 2000.

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

Udito nell'udienza pubblica del 16 gennaio 2001 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 19 maggio 1998 e depositato il 27 maggio 1998 (r. ric. n. 25 del 1998) la Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 76, 117, 118 e 119 della Costituzione, degli articoli 3, commi 1, 3 e 6; 7, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 8 lettera *a*); 9, 13, 18, 25, comma 2; 29 commi 1 e 2; 33, 41, comma 3; 44, 50, commi 2 e 3; 52, comma 1; 54, 58, 59, 63, 65, 66, comma 1, lettere *b*) e *c*); 67, comma 1; 69, commi 1 e 2; 75, 77, 80, 83, 85, 88, 92, commi 2 e 3; 93, 98, 99, comma 3, secondo periodo; 104, 106, comma 1; 107, 109, comma 2; 115, 118, 119, 120, 121, comma 1; 124, 129, 131, comma 2; 132, 137, 138, comma 2; 142, 146 e 156 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché dello stesso decreto legislativo nella sua interezza. La regione ricorrente, premesso che numerose disposizioni del decreto impugnato presentano vizi di illegittimità costituzionale, ciò che, data la stretta connessione tra di esse, implicherebbe l'invalidità dello stesso decreto nella sua interezza, espone undici motivi di censura.

La prima questione, sollevata in relazione agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, ha ad oggetto gli articoli 3, comma 6; 7, commi 1, 2, lettera *a*) e 8, lettera *a*), limitatamente alle parole «l'individuazione del termine eventualmente differenziato, da cui decorre l'esercizio delle funzioni trasferite», 50, commi 2 e 3 (commi peraltro

ora abrogati dalla legge n. 50 del 1999); 63 e 138, comma 2, del decreto legislativo: disposizioni tutte che subordinano la decorrenza dei conferimenti, e dunque l'esercizio delle funzioni regionali, a provvedimenti amministrativi di cui non vi sarebbe certezza alcuna.

La regione, in particolare, osserva che, a parte talune decorrenze puntualmente definite (come «ad esempio» quelle previste dagli artt. 115, comma 3; 130, commi 2 e 3; 144, comma 3), l'art. 7 del decreto legislativo prevede, con norma di carattere generale, che le regioni potranno esercitare le funzioni conferite solo a partire dal momento che il Presidente del Consiglio dei ministri indicherà con uno dei provvedimenti fondati sull'art. 7 della legge di delega, i quali dovrebbero intervenire entro il 31 dicembre 1999 (art. 3, comma 6, del decreto legislativo impugnato), e dovrebbero fissare l'inizio dell'esercizio delle funzioni per un giorno non successivo al 31 dicembre 2000 (art. 7, comma 2, lettera a), dello stesso decreto). Secondo la ricorrente, la fissazione della data di trasferimento potrebbe in concreto mancare, senza che sia previsto alcun meccanismo che consenta di realizzare una forma di conferimento automatico. Non gioverebbero, a tale scopo, né il comma 10 dell'art. 7 del decreto impugnato, il quale stabilisce che, se lo Stato non adotta i provvedimenti di attuazione, la Conferenza unificata può predisporre gli schemi degli atti ed inviarli al Presidente del Consiglio, poiché all'iniziativa della Conferenza non segue necessariamente alcuna concreta fissazione di date; né l'ultimo comma dello stesso art. 7, a termini del quale il Presidente del Consiglio può nominare un commissario *ad acta*, poiché tale disposizione comunque non garantisce una data certa di inizio dell'esercizio delle funzioni.

La regione ricorrente sostiene dunque che, stando alle norme del decreto legislativo impugnato, la generalità delle funzioni non sarebbe stata affatto conferita, e che anche per il futuro non vi sarebbe alcuna certezza di conferimento, in violazione della legge di delega n. 59 del 1997 che, agli articoli 1, comma 1, e 3, comma 1, lettera a), imponeva un trasferimento, sia pure graduale, di funzioni e compiti; e aggiunge che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità non impedirebbe al legislatore statale di fissare altri termini per l'esercizio delle funzioni conferite, con le forme e nel rispetto dei limiti stabiliti dalla Costituzione.

La seconda questione, sollevata in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione e in relazione agli articoli 3 e 4 della legge di delega (articoli che porrebbero criteri direttivi a diretta tutela della posizione costituzionale e di autonomia delle regioni), concerne numerose disposizioni che riservano allo Stato compiti e funzioni nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione e che, secondo la ricorrente, la legge di delega avrebbe voluto che fossero conferiti alle regioni: l'art. 13 (artigianato); l'art. 44 (turismo ed industria alberghiera); l'art. 54 (urbanistica e lavori pubblici); l'art. 59 (edilizia residenziale pubblica); l'art. 69, comma 2 (protezione della natura e dell'ambiente); gli articoli 115, 118, 119, 120, 121, comma 1, 124 (in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, e relativi personale e strutture); 129 (nelle parti in cui concerne i servizi sociali a favore della generalità dei soggetti, con esclusione, cioè, delle particolari categorie di persone indicate dall'art. 1, comma 3, della legge di delega); 142 (formazione professionale).

Pur riconoscendo che l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge di delega ha demandato ai decreti legislativi il compito di individuare «tassativamente le funzioni e i compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali», la regione sottolinea che la stessa legge ha stabilito che questa individuazione dovesse avvenire «ai sensi e nei limiti di cui all'art. 1». Tale articolo non introdurrebbe una clausola generale di riserva allo Stato di compiti di «interesse nazionale», ma prevederebbe singole — per quanto numerose — ipotesi, ora con l'esclusione dai conferimenti di intere materie (comma 3), ora con la esclusione di compiti astrattamente ricadenti nelle materie da conferire (comma 4). Ad avviso della Regione Veneto, sarebbe questa l'unica interpretazione dell'art. 1 della legge di delega che consente di attribuire un qualche significato al suo comma 4, dal momento che, se la riserva di compiti di «interesse nazionale» fosse implicita nel sistema ricavabile dall'art. 1, comma 2, le minuziose ipotesi disciplinate dal comma 4 risulterebbero prive di significato. Questo risultato interpretativo troverebbe poi conferma nei principi direttivi indicati dall'art. 4, comma 3, della stessa legge di delega, cioè nei principi di completezza (lettera b), di unicità e responsabilità dell'amministrazione (lettera e), e di omogeneità (lettera f). Le riserve statali censurate sarebbero dunque in contrasto anche con questi ultimi principi direttivi, mantenendo la separazione di funzioni omogenee, accanto alla pluralità delle amministrazioni competenti, con conseguente «annacquamento» delle responsabilità.

Con il terzo motivo del ricorso, analogamente, la Regione Veneto impugna, in riferimento agli articoli 76, 117, secondo comma, e 118 della Costituzione, le disposizioni del decreto legislativo che riservano allo Stato funzioni in materie non comprese nell'elenco di cui all'art. 117 della Costituzione. In tal senso, sono censurati gli articoli 18 e 29, comma 2 (per le parti in cui si riferiscono a funzioni concernenti le industrie e l'energia, diverse da quelle comprese nell'art. 1, comma 3, della legge di delega); 33, 65, 85, 93, 98 e 104 (questi ultimi tre per le parti in cui si riferiscono alle materie relative alle opere pubbliche, alla viabilità e ai trasporti di interesse «non regionale» ai sensi dell'art. 117 della Costituzione); 137 (per la parte in cui non riguarda gli ambiti indicati dall'art. 1,

comma 3, lettera *q*) della legge di delega). La ricorrente sostiene che, pur in assenza di un puntuale fondamento costituzionale, l'attribuzione integrale dei compiti alle regioni era imposta dall'art. 1 della legge di delega e dal principio di completezza di cui all'art. 4, comma 3, lettera *b*) della medesima legge.

La quarta questione, sollevata in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, ha ad oggetto, «tra gli altri», gli articoli 29, comma 1; 52, comma 1; 69, comma 1; 77, 80, 83, 88, 107, 156 del decreto legislativo, che avrebbero riservato allo Stato «compiti di rilievo nazionale» senza osservare il procedimento di cui all'art. 1, comma 4, lettera *c*) della legge di delega, a norma del quale, al fine dell'individuazione dei predetti compiti, lo schema del decreto legislativo avrebbe dovuto essere predisposto previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome e, in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto deliberare motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la ricorrente, nonostante che il preambolo del decreto legislativo dia atto della raggiunta intesa, il procedimento seguito ai fini dell'emanazione non avrebbe rispettato la legge di delega. In primo luogo, non vi sarebbe stata alcuna «intesa» preliminare alla adozione dello schema da parte del Governo, in quanto i compiti di rilievo nazionale sarebbero stati inseriti direttamente nel testo approvato in Consiglio dei ministri, e sull'intero testo sarebbe stato chiesto soltanto il parere della Conferenza, secondo il disposto dell'art. 6 della legge di delega: parere che sarebbe cosa diversa dall'intesa di cui all'art. 1, comma 4, della medesima legge, sia per oggetto, sia per contenuto, sia per successione temporale. In secondo luogo, nemmeno successivamente alla predisposizione governativa dello schema sarebbe stata raggiunta la necessaria «intesa» sui compiti di rilievo nazionale, come si ricaverebbe da più passi del verbale della riunione della Conferenza Stato-regioni del 5 marzo 1998. In conseguenza dell'*iter* erroneamente seguito, il Consiglio dei ministri non avrebbe nemmeno «deliberato motivatamente in via definitiva» sui punti di mancata intesa, come invece richiesto dalla legge di delega a tutela della posizione delle regioni, che devono essere poste in grado di conoscere sulla base di quali elementi determinati compiti debbano essere di rilievo nazionale.

Con il quinto motivo del ricorso la regione impugna, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, le disposizioni del decreto legislativo che attribuiscono direttamente funzioni e compiti agli enti locali nelle materie comprese nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione, e «specificatamente» gli articoli 41, comma 3, in materia di fiere e mercati; 66, comma 1, lettere *b*) — lettera peraltro in seguito soppressa dall'art. 9 del decreto legislativo n. 443 del 1999 — e *c*), in materia di agricoltura; 99, comma 3, secondo periodo, che attribuisce alle province «le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale»; 131, comma 2, e 132, nelle materie della beneficenza pubblica e della sanità. Tali disposizioni sottrarrebbero alla regione funzioni ad essa spettanti in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione, non trattandosi di compiti «di interesse esclusivamente locale» (come invece può essere in taluni, limitati, casi, quali quello dell'art. 117, comma 1, primo periodo, dello stesso decreto legislativo) e, comunque, violerebbero l'art. 4, comma 1, della legge di delega, che stabilisce che nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione l'attribuzione delle funzioni e dei compiti deve essere operata a favore delle regioni, cui sarebbe riservata la valutazione circa la necessità che gli stessi siano svolti a livello regionale o meno.

Con il sesto motivo del ricorso la regione denuncia la violazione degli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione da parte degli articoli 3, comma 1, e 132, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo, i quali prevedono che le regioni provvedano, entro il termine di sei mesi dall'emanazione dello stesso decreto, all'individuazione delle funzioni che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale e di quelle da conferire agli enti locali. Il termine sarebbe irragionevolmente breve, e tale da ledere nel suo complesso l'autonomia organizzativa, legislativa ed amministrativa regionale, e da rendere pressoché inevitabile l'intervento sostitutivo dello Stato. L'irragionevolezza del termine sarebbe provata da vari elementi. Innanzitutto dalla vastità ed eterogeneità delle materie interessate dal decreto legislativo, per l'emanazione del quale lo stesso Governo ha ottenuto la proroga del termine inizialmente previsto dalla legge di delega. Inoltre, dalla circostanza che, poiché il termine di sei mesi decorre dalla emanazione del decreto impugnato, avvenuta il 31 marzo 1998, una parte di esso era già trascorsa al momento in cui la regione ha avuto conoscenza ufficiale del testo a seguito della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* in data 21 aprile. Ancora, dal fatto che esso non terrebbe alcun conto degli adempimenti richiesti ai fini del completamento del procedimento legislativo regionale (in particolare, per la Regione Veneto, degli adempimenti richiesti dall'art. 55 dello statuto regionale, che prevede la consultazione degli enti interessati alla delega di funzioni, consultazione che si aggiunge a quella imposta dall'art. 4, comma 1, della legge di delega).

Per il caso in cui si ritenesse che la fissazione del termine sia imposta dall'art. 4, comma 5, della legge di delega, la ricorrente chiede che la Corte sollevi dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione in riferimento agli stessi parametri e motivi indicati in relazione alle norme delegate.

Con il settimo motivo di ricorso la regione denuncia la violazione dell'art. 119 della Costituzione da parte dell'art. 7, comma 3, del decreto legislativo, a termini del quale alle regioni e agli enti locali sono «attribuiti beni e risorse corrispondenti per ammontare a quelli utilizzati dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento», tenendosi conto, tra l'altro, «dei beni e delle risorse utilizzati dallo Stato in un arco temporale pluriennale, da un minimo di tre ad un massimo di cinque anni» (lettera *a*). Tale disposizione è ritenuta lesiva dell'autonomia finanziaria regionale, anche per effetto dell'assoluta indeterminatezza dei «criteri» indicati alle lettere *b*) e *c*) dello stesso comma 3 censurato, che non consentirebbero di determinare con sufficiente certezza di quali risorse sarà possibile disporre, essendo rimessa al Governo la scelta sia dell'arco temporale, sia dell'anno-base per il calcolo. La lesione dell'art. 119 della Costituzione, precisa la regione, non potrebbe essere esclusa dall'orientamento della Corte costituzionale per il quale spese di modesta entità che lo Stato faccia gravare senza copertura sulla finanza regionale non potrebbero compromettere l'autonomia dell'ente, in quanto nel caso di specie le dimensioni dei conferimenti sarebbero comunque tali da importare l'impiego di risorse molto ingenti.

Con l'ottavo motivo di ricorso la regione denuncia nuovamente la violazione dell'art. 119 della Costituzione, ma questa volta da parte dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo, in rapporto all'art. 7 dello stesso decreto, ai sensi del quale la regione, entro il 30 settembre 1998, dovrebbe attribuire agli enti locali i mezzi necessari a coprire gli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni trasferite, «nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare» degli stessi enti. L'autonomia finanziaria regionale sarebbe lesa in quanto non si vedrebbe da quali fonti la regione potrebbe trarre le necessarie risorse, posto che alla Regione beni e mezzi saranno attribuiti solo da provvedimenti governativi da adottarsi ai sensi dell'art. 7 dello stesso decreto legislativo e dell'art. 7 della legge di delega.

La nona censura concerne il mancato riordinamento delle strutture e la mancata individuazione delle modalità di trasferimento del personale, aspetti che sarebbero sostanzialmente rimessi ai provvedimenti amministrativi di cui all'art. 7 della legge di delega. Ricorda la regione che con l'art. 3, comma 1, lettere *d*) ed *e*) della legge di delega, il Parlamento aveva imposto al Governo di provvedere alla soppressione, trasformazione o accorpamento delle strutture centrali e periferiche interessate dal conferimento, oltre che di individuare le modalità e le procedure per il trasferimento del personale statale; e che la norma di delega conteneva un rinvio ai provvedimenti amministrativi di cui all'art. 7 della legge di delega, ma soltanto per quanto attiene alle modalità della soppressione delle strutture. Fatte salve alcune eccezioni («ad esempio», quelle di cui agli artt. 50, comma 1; 92, comma 4; 96, comma 2; 106, comma 2; 134), il legislatore delegato avrebbe, secondo la regione, sostanzialmente omesso di provvedere.

La regione rileva che il testo del decreto contiene varie norme con le quali il Governo pretende, in violazione gli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, di autodelegarsi il potere legislativo quali gli articoli 7, comma 4, e 9 (disposizioni, queste, che dispongono «rinvii generali»: per il personale ai provvedimenti di cui all'art. 7 della legge di delega, per le strutture anche, con richiamo ritenuto «fuori luogo», ai decreti previsti dagli articoli 10 e 11 della medesima legge); nonché — a titolo di esempio di disposizioni di «rinvio al futuro» — gli articoli 58; 67, comma 1; 75; 92, commi 2 e 3; 106, comma 1; 109, comma 2, e 146. In particolare, nell'art. 67, comma 1, il riferimento alle parole «un apposito organismo tecnico» legittimerebbe il Governo ad istituire quell'organismo con decreti correttivi ed integrativi entro il 31 marzo 1999, sulla base dell'art. 10 della legge di delega, e il contenuto della «autodelega», per la parte in cui vorrebbe escludere la regione dall'organismo, sarebbe incostituzionale, posto che di esso la regione dovrebbe servirsi nello svolgimento delle proprie funzioni.

La ricorrente ritiene che le omissioni legislative rilevate non implicano tanto che il decreto legislativo impugnato sia solo una attuazione parziale della delega, ma concretano piuttosto un illegittimo esercizio del potere delegato, in considerazione della strettissima connessione esistente tra le «parti» qui considerate della delega. L'indicazione delle strutture oggetto del riordinamento, come pure quella del personale da trasferire, sarebbero da ritenere essenziali, nell'impianto della legge n. 59 del 1997, per dare concretezza ai «conferimenti», e la loro mancanza renderebbe viziato l'intero esercizio della delega.

La decima censura, sempre riferita agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, riguarda la mancata individuazione nel decreto legislativo delegato di strumenti di raccordo e cooperazione. La regione osserva che l'art. 3, comma 1, della legge di delega obbligava il Governo a prevedere procedure e strumenti di raccordo che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione (lettera *c*); le modalità per l'avvalimento da parte dello Stato di uffici regionali e locali (lettera *f*); il conferimento a particolari strutture organizzative di funzioni che non richiedono l'esercizio esclusivo da parte delle regioni e degli enti locali (lettera *g*). Tali principi, con alcune limitate eccezioni (v. ad esempio l'art. 111,

comma 1, del decreto legislativo), non sarebbero stati attuati dal decreto impugnato, mentre l'individuazione di tali strumenti di raccordo avrebbe indotto, secondo la regione, a non operare quei ritagli di materia a favore dello Stato di cui alle precedenti censure.

Con l'undicesima ed ultima censura la regione impugna, per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, l'art. 25, comma 2, lettera g) del decreto legislativo n. 112 del 1998, il quale stabilisce che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive dovrà essere disciplinato con uno o più regolamenti, i quali devono prevedere che, ove il progetto contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico, si possa ricorrere alla conferenza di servizi, la cui determinazione (se vi è accordo sulla variazione dello strumento) costituisce proposta di variante, sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale. Tale previsione è censurata in quanto lesiva della competenza regionale in materia di urbanistica, poiché esproprierebbe la regione del potere di concorrere alla definizione dell'assetto urbanistico.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni sollevate dalla Regione Veneto siano dichiarate inammissibili o comunque infondate, e osservando quanto segue in relazione a ciascuna di esse.

La prima questione sarebbe innanzitutto inammissibile per difetto di interesse al ricorso, dovendosi escludere che le disposizioni censurate abbiano oggi (al momento della loro impugnazione da parte della regione) una portata lesiva. Al riguardo sarebbe sufficiente rilevare che tali disposizioni sono poste proprio a salvaguardia dell'esito dei conferimenti con l'ulteriore disposizione di chiusura (art. 3, comma 6, del decreto legislativo impugnato), secondo la quale «i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono comunque emanati entro il 31 dicembre 1999»: l'interesse al ricorso potrebbe se mai divenire concreto solo successivamente a quella data.

La questione sarebbe comunque infondata nel merito, in quanto i procedimenti previsti dalle disposizioni censurate sarebbero finalizzati proprio ad assicurare la certezza della emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio per rendere operativi i conferimenti; e ciò in piena conformità con l'art. 7 della legge di delega, che demanda al decreto del Presidente del Consiglio il compito di attuare i decreti legislativi sui conferimenti con le scadenze temporali e le modalità dagli stessi previsti mediante puntuale individuazione e conseguente trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative ai diversi enti territoriali. La *ratio* della norma delegante sarebbe evidente: i decreti legislativi devono provvedere unicamente al conferimento delle funzioni, mentre con l'ulteriore fase demandata all'atto del Presidente del Consiglio si deve dare attuazione e rendere operative competenze di cui già sono titolari gli enti territoriali in virtù dei decreti legislativi di conferimento. L'atto del Presidente del Consiglio, in altri termini, sarebbe consequenziale all'avvenuto trasferimento di funzioni, e concreterebbe un'attività essenziale ma puramente esecutiva. Pertanto, risulterebbe infondata la censura concernente l'incertezza circa l'effettivo conferimento, come si evince anche dalla previsione del termine del 31 dicembre 1999 per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio. In ipotesi, certo, tale termine potrebbe scadere inutilmente; ma soltanto allora il provvedimento delegato diverrebbe oggetto di censura, e non già perché il legislatore delegato abbia ora reso incerti i conferimenti, bensì ed unicamente perché non attuerebbe la delega entro il termine previsto.

La seconda questione sarebbe infondata. L'Avvocatura premette, in proposito, che la legge di delega ha rimesso alla competenza statale da un lato i «compiti di rilievo nazionale» in alcune materie (art. 1, comma 4, lettera c), dall'altro la cura della promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata, definiti interessi pubblici primari, che lo Stato e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze (art. 1, comma 6): le due fattispecie normative, pur avendo una struttura differenziata, convergerebbero per le finalità, da rinvenire nella tutela dei valori che esigono interventi diretti dello Stato. I «compiti di rilievo nazionale» si riferirebbero infatti a materie astrattamente suscettibili di regolamentazione anche da parte delle autonomie territoriali, e proprio per evitare problemi interpretativi su materie di competenza potenzialmente interferente, il legislatore delegante avrebbe demandato ai decreti legislativi la individuazione dei compiti suddetti, da predisporre previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, quale organo di concertazione e composizione dei rispettivi interessi, ma anche di tutela nei confronti dello Stato-apparato, in quanto espressivo degli interessi appartenenti allo Stato-comunità. Ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge di delega, d'altra parte, lo Stato sarebbe chiamato a tutelare interessi pubblici primari, ma nell'ambito della propria competenza: ed anche in questo caso, e per le stesse ragioni di certezza giuridica, la legge di delega avrebbe demandato ai decreti legislativi l'individuazione tassativa delle funzioni e dei compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali (art. 3, comma 1, lettera a). Le censure della regione risulterebbero infondate, dal momento che tutte le disposizioni impugunate sarebbero conformi alle due fattispecie normative descritte dalla legge di delega, e il

richiamo agli ulteriori criteri direttivi, stabiliti dall'art. 4, comma 3, della legge di delega, sarebbe inconferente, in quanto tali ultimi criteri sarebbero indirizzati al legislatore delegato ai fini del conferimento delle funzioni alle autonomie territoriali e non già per quanto residua alla competenza dello Stato.

In relazione alla terza questione, ritenuta parimenti infondata anche sulla base delle medesime osservazioni svolte in relazione alla precedente questione, l'Avvocatura erariale preliminarmente osserva che è privo di fondamento lo stesso presupposto dal quale muove la Regione Veneto, secondo cui la legge di delega avrebbe imposto i conferimenti alle regioni pur in assenza di un puntuale fondamento costituzionale, dal momento che, vigendo una Costituzione rigida, le competenze assegnate allo Stato e alle regioni non sarebbero «disponibili» se non nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione. Ed infatti la nuova disciplina sui conferimenti si fonderebbe su ben individuati parametri costituzionali, puntualmente richiamati dall'art. 1, comma 1, della legge di delega (artt. 5, 118 e 128 della Costituzione) e dall'art. 4, comma 1, della stessa legge (art. 117 della Costituzione).

Inoltre, l'esame specifico delle disposizioni impugnate dimostrerebbe che esse sono tutte avvalorate dalle relative norme costituzionali. Per quanto riguarda l'art. 18 del decreto legislativo, in materia di industria, il legislatore delegato avrebbe operato in coerenza con l'art. 118, secondo comma, della Costituzione, mantenendo la competenza allo Stato per gli aspetti della materia non localizzabili in ambito regionale (essendo preminente dare attuazione al principio di completezza di cui all'art. 4, comma 3, lettera *b*) della legge delega) e conferendo, con lo strumento della delega, tutte le altre funzioni alle regioni. Le stesse considerazioni varrebbero per l'art. 29, comma 2, del decreto, in materia di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia, e per l'art. 33, in materia di miniere e risorse geotermiche; mentre in riferimento all'art. 65, in materia di catasto, servizi geotopografici e conservazione dei registri immobiliari, accanto alle funzioni mantenute allo Stato si sarebbe provveduto, nel quadro dell'art. 128 della Costituzione, ad un conferimento diretto ai comuni per le funzioni immediatamente localizzabili a livello locale. Per quanto riguarda l'art. 85, in materia di gestione dei rifiuti, la disposizione terrebbe ferme le competenze già disciplinate con il d.lgs. n. 22 del 1997 e dal precedente art. 29 in materia di energia. Infine, in riferimento alle altre disposizioni impugnate (art. 93, in materia di opere pubbliche; art. 98, in materia di viabilità; art. 104, in materia di trasporti; art. 137, in materia di scuola), esse troverebbero fondamento negli articoli 117, 118 e 128 della Costituzione.

Il quarto motivo di ricorso sarebbe inammissibile, poiché i rilievi della regione assumerebbero la natura di doglianze di mero fatto. Il decreto legislativo risulterebbe infatti emanato sulla base di un procedimento conforme ai requisiti di forma prescritti dalla Costituzione e in osservanza dei limiti ulteriori posti per l'esercizio della delega: l'intesa con la Conferenza Stato-regioni in ordine all'individuazione dei compiti di rilievo nazionale sarebbe stata acquisita, come descritto nel preambolo, in quanto l'atto legislativo produrrebbe effetti unicamente per tutto ciò che in esso è affermato.

La quinta censura sarebbe invece infondata, in quanto sarebbe errata l'interpretazione dell'art. 4, comma 1, della legge di delega sulla quale si fonda il ricorso regionale: in osservanza del principio di sussidiarietà cui l'intera riforma si ispira (art. 1 della legge di delega), infatti, si imporrebbe al legislatore delegato di utilizzare tutte le potenzialità insite nel sistema costituzionale delle autonomie, secondo cui le funzioni amministrative connesse a materie regionali debbono essere esercitate «normalmente in via di delega da comuni e province», nell'intento di assicurare maggiore avvicinamento di queste funzioni alle realtà locali. L'art. 4, comma 2, della legge di delega stabilisce bensì che nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione le regioni conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, ma nella connessione organica e funzionale degli articoli 117 e 118 della Costituzione, secondo la difesa statale, tale disposizione non vieterebbe al legislatore delegato l'utilizzazione del primo comma dell'art. 118, e dunque la diretta attribuzione agli enti territoriali di alcune funzioni in materie proprie delle regioni. Questa interpretazione sarebbe confermata dal criterio dell'art. 3, comma 1, lettera *b*) della stessa legge di delega, che prevede che siano indicati, tra gli altri, i compiti da conferire agli enti locali, territoriali o funzionali ai sensi degli articoli 128 e 118, primo comma, della Costituzione.

La sesta censura sarebbe inammissibile o comunque infondata. Inammissibile, perché le doglianze sulla eccessiva brevità del termine assegnato alle regioni per il conferimento agli enti locali involgerebbero questioni di fatto, attenendo ad eventuali difficoltà materiali per lo svolgimento di compiti prescritti dalla legge, e si risolverebbero in affermazioni apodittiche e comunque tardive. Infatti, il termine di sei mesi, già prescritto dalla legge di delega (art. 4, comma 5), sarebbe stato meramente riprodotto dal decreto legislativo attraverso il richiamo della norma delegante. La richiesta regionale che la Corte sollevi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale della legge di delega, dunque, sarebbe un mero espediente per eludere i termini del ricorso in via principale.

La censura sarebbe in ogni caso infondata nel merito, in quanto la *ratio* sottesa alle disposizioni dettate dal legislatore delegante presupporrebbe la «contestualità logica» dei conferimenti dallo Stato alle regioni e da queste agli enti locali minori, che si evincerebbe dai criteri dettati dall'art. 3, comma 1, della legge di delega, ed in particolare dal principio di sussidiarietà. Tale contestualità logica sarebbe sancita proprio dall'art. 3 del decreto legislativo, là dove esige che il procedimento di conferimento agli enti locali avvenga secondo i principi stabiliti dall'art. 4, comma 3, della legge di delega. In quest'ottica di salvaguardia della effettività e completezza dei conferimenti delineati dalla legge di delega si giustificherebbe anche l'intervento sostitutivo del Governo, con effetti provvisori, nell'ipotesi in cui le regioni non provvedano nel termine prescritto.

La settima questione, sollevata in relazione all'art. 119 della Costituzione, sarebbe infondata. Secondo la difesa erariale, infatti, a causa dell'andamento fluttuante dei cicli finanziari di entrata e di spesa, il legislatore delegato ha dovuto, per i beni e le risorse utilizzate dallo Stato, fissare un arco temporale pluriennale, da un minimo di tre anni ad un massimo di cinque, precedente la data dell'attribuzione alle regioni e agli enti locali: ciò al fine di calcolare le risorse disponibili in un periodo di tempo sufficientemente attendibile per un utilizzo a regime ed idoneo a dare la massima certezza possibile alla quantità di beni e risorse da trasferire. La certezza delle risorse da trasferire, inoltre, sarebbe provata dalle disposizioni di cui all'art. 7, comma 3, lettere *d)* (*recte*: *b)* e *c)*, che impongono di tenere conto dell'andamento complessivo delle spese finali iscritte nel bilancio dello Stato e dei contenuti dei documenti di programmazione economico-finanziaria approvati dalle Camere.

Anche l'ottava questione, sollevata sempre in relazione all'art. 119 della Costituzione, sarebbe infondata, dal momento che nell'attuazione della disposizione impugnata si dovrebbe necessariamente tenere conto dell'intero sistema delineato dal legislatore delegante e delegato. La previsione in base alla quale la legge regionale di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo, debba essere adottata da ciascuna regione, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 5, della legge di delega, entro sei mesi dalla emanazione del decreto legislativo, e debba determinare in conformità al proprio ordinamento le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali, discenderebbe direttamente dai principi di cui alla legge n. 142 del 1990 e, in particolare, dal principio di sussidiarietà. Il richiamo ai commi 1 e 5 dell'art. 4 della legge di delega, infatti, non lascerebbe dubbi sul fatto che oggetto della norma impugnata sono i compiti e le funzioni già di competenza regionale nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, che non richiedono un unitario esercizio a livello regionale: in ordine a tali compiti e funzioni le regioni sarebbero già titolari di beni e risorse, e sarebbe quindi possibile dare contestuale operatività ai conferimenti, come previsto appunto dalla disposizione impugnata. Una conferma *a contrario* si evincerebbe dall'art. 7, comma 1, lettera *d)* del decreto impugnato, che espressamente prevede che «in caso di delega regionale agli enti locali, la legge regionale attribuisce ai medesimi risorse finanziarie tali da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni delegate, nell'ambito delle risorse a tale scopo effettivamente trasferite dallo Stato alle regioni».

Infondato sarebbe anche il nono motivo di censura, in quanto la questione si baserebbe su una errata interpretazione sia della legge di delega che del decreto legislativo. L'Avvocatura premette che l'art. 3, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 59 del 1997 demanda ai decreti legislativi previsti dal precedente art. 1 di procedere al riordino delle strutture centrali e periferiche interessate dal conferimento «con le modalità e nei termini di cui all'art. 7, comma 3», che a sua volta dispone che al riordino si provvede, con regolamento, entro novanta giorni dalla adozione di ciascun decreto di attuazione di cui al comma 1 dello stesso articolo 7 (ovvero dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di puntuale individuazione dei beni e delle risorse da trasferire alle regioni ed agli enti locali). In ottemperanza a quanto dispone la legge di delega, il legislatore delegato ha stabilito (art. 9) che al riordino delle strutture centrali e periferiche si provvede «con i decreti previsti dagli articoli 7, 10 e 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59». Pertanto, risulterebbe evidente la consequenzialità della procedura di riordino delle strutture centrali e periferiche, da attuarsi solo dopo avere proceduto alla individuazione dei beni e delle risorse da trasferire alle autonomie territoriali. Solo successivamente a questa operazione, che rende concreti e certi nella misura i conferimenti, sarebbe possibile — secondo l'Avvocatura — procedere con altrettanta certezza al riordino con i diversi strumenti previsti dagli artt. 7, 10 e 11 della legge di delega.

Analoga argomentazione viene richiamata per l'individuazione delle modalità e delle procedure per il personale da trasferire di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d)* della legge di delega.

Infine, per quanto riguarda le disposizioni del decreto legislativo con le quali la ricorrente regione asserisce che il legislatore delegato avrebbe proceduto ad una indebita autodelega, l'Avvocatura rileva che per casi specifici il decreto delegato ha anticipato il riordino con norme singolari, compiendo una scelta consentita nell'ambito della discrezionalità spettante al Governo.

La difesa statale ritiene anche infondata la decima questione, relativa alla mancata individuazione degli strumenti di raccordo e cooperazione. La lettura sistematica delle disposizioni del decreto legislativo impugnato con-

fermerebbe che il principio di leale collaborazione, in diversa guisa e con molteplici strumenti, è stato assunto come base essenziale per i conferimenti, divenendo principio informatore del nuovo assetto dei rapporti fra i soggetti coinvolti, come dimostrerebbe il ruolo attribuito alla Conferenza Stato-regioni ed alla Conferenza Stato-città. Quanto al principio di avvalimento, esso costituirebbe, per disposto della legge di delega, criterio sussidiario per l'esercizio del potere delegato, occorrente solo nelle ipotesi in cui vi siano difficoltà giuridiche ad attuare compiutamente il principio di sussidiarietà; e, poiché il principio di sussidiarietà ha guidato l'intera stesura normativa del decreto delegato, gli spazi disciplinati mediante il principio di avvalimento risulterebbero residuali.

Anche l'ultima questione sarebbe infondata, in quanto proposta in termini perentori ed «assolutistici», proprio in un campo, quello dell'autorizzazione all'insediamento di attività produttive, in cui l'articolazione degli interessi e delle competenze è particolarmente complessa. Secondo l'Avvocatura il procedimento previsto non risulterebbe lesivo della competenza regionale, in quanto la regione partecipa alla conferenza di servizi di cui all'art. 25, comma 2, lettera g), del decreto legislativo e solo se vi è il suo accordo la determinazione costituisce proposta di variante allo strumento urbanistico.

3. -- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, fissata per il 4 aprile 2000, ha depositato memoria la sola regione ricorrente, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Quanto al primo motivo di ricorso, concernente la mancanza di certezza nei conferimenti di funzioni, in violazione della legge di delega, la regione, nel ribadire che il decreto impugnato, violando la legge di delega, non avrebbe operato alcun concreto trasferimento di funzioni, ad eccezione di quelli previsti dalle poche norme richiamate nel ricorso, afferma che tale conclusione è confermata dal disposto dell'art. 2, lettera b), del decreto legislativo correttivo n. 443 del 1999, di modifica dell'art. 19, comma 12, del decreto legislativo impugnato. Quest'ultima disposizione, concernente le incentivazioni alle imprese, disponeva che le regioni subentrassero alle amministrazioni statali nelle convenzioni dalle medesime stipulate «ed in vigore alla data di emanazione del presente decreto legislativo e stipulando, ove occorra, atti integrativi alle convenzioni stesse per i necessari adeguamenti», con ciò singolarmente presupponendo una competenza regionale a partire dalla emanazione del decreto n. 112. La regione rileva che il decreto correttivo ha invece disposto che le regioni subentreranno nelle convenzioni «in vigore alla data di effettivo trasferimento e delega delle funzioni disposte dal presente decreto legislativo»: con la conseguenza che fino a quella data rimangono competenti le amministrazioni statali.

Inoltre, la regione osserva che in base all'art. 7 della legge di delega i previsti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dovevano servire unicamente «alla puntuale individuazione» dei beni e delle risorse da trasferire, e dunque i mezzi economici in questione avrebbero dovuto essere complessivamente già indicati dai decreti legislativi di trasferimento, e cita, quale esempio di un modo corretto di operare, il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463, recante norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, con il quale si è provveduto a conferire contestualmente funzioni, mezzi e personale. Al contrario il Governo, adottando le norme impugnate, avrebbe rinviato ai successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di attuare direttamente la delega legislativa.

In relazione al secondo motivo di ricorso, la memoria regionale, riprendendo l'impostazione del ricorso introduttivo, ribadisce che la legge di delega avrebbe indicato un criterio di lettura delle materie regionali assolutamente ampio e favorevole alle regioni, secondo il quale nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione il Governo avrebbe dovuto trattenere in capo allo Stato solo i compiti previsti dalla legge stessa. Tale interpretazione della legge di delega avrebbe trovato, secondo la memoria regionale, significativa conferma nella previsione dell'art. 1, comma 2, della legge 16 giugno 1998, n. 191, che, integrando l'art. 1, comma 3, della legge n. 59 del 1997, ha escluso dai conferimenti anche le funzioni relative ai «trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale»: il legislatore del 1998 sarebbe infatti intervenuto sul presupposto che gli aspetti ed i profili di interesse nazionale di tutte le materie conferite non potessero essere sottratti agli enti locali sulla base di una clausola generale già implicita nella legge di delega. Né, in contrario, potrebbe valere il richiamo all'art. 1, comma 2, della legge di delega, a norma del quale sono conferiti alle regioni le funzioni e i compiti «relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità», nonché quelli «localizzabili nei rispettivi territori»: tale comma non potrebbe essere inteso come riconoscimento di un generalizzato potere governativo di riserva di funzioni allo Stato, poiché altrimenti si dovrebbe ammettere, ad esempio, l'inutilità di tutto il comma 3 dello stesso articolo 1.

Anche in relazione al terzo motivo del ricorso la difesa regionale insiste sull'illegittimità delle disposizioni impugnate, nelle parti in cui pongono riserve di funzioni a favore dello Stato non riconducibili a puntuali titoli giustificativi posti dalla legge di delega. In materia di energia rimarrebbero prive di fondamento in particolare le riserve di cui all'art. 18 del decreto legislativo impugnato, lettere a), b), d), e), i), m), n), o); molte di esse, inoltre, sarebbero riserve «in bianco», e vanificherebbero così l'obbligo di tassatività, in quanto non definirebbero esatta-

mente la funzione trattenuta, ma farebbero riferimento ad aspetti non ulteriormente qualificati di «interesse nazionale». Anche in materia di energia molte delle riserve puntuali a favore dello Stato sarebbero di ardua giustificazione, quali quelle dell'art. 29, lettere *f*), *g*), *l*), *n*), *o*). La stessa formulazione dell'art. 85 attesterebbe poi che in materia di rifiuti niente sia stato delegato dallo Stato. Quanto all'art. 93 del decreto legislativo, la regione ammette che le funzioni di cui al comma 1, lettera *c*), possono trovare corrispondenza nell'art. 1, comma 4, lettera *b*) della legge di delega, ma esclude che altrettanto possa dirsi per le riserve di cui alle lettere *f*) e *g*), o per quelle previste dall'art. 98, in particolare lettere *a*), *d*), *f*), *g*), *h*). Quanto alla materia dei trasporti, molti sarebbero i casi in cui, tradendo il disegno della legge di delega (che voleva riservare solo le funzioni di cui all'art. 1, comma 3, lettera *r-bis* e comma 4, lettera *b*), il decreto legislativo impugnato avrebbe trattenuto in capo allo Stato funzioni il cui esercizio sarebbe facilmente localizzabile sul territorio. Infine, quanto all'art. 137, esso sarebbe chiaramente illegittimo per la parte in cui non riguarda gli oggetti considerati dall'art. 1, comma 3, lettera *q*), della legge di delega.

Sul quarto motivo di ricorso, la regione afferma che spetta alla Corte costituzionale appurare «il fatto» della mancata intesa in Conferenza Stato-regioni sui compiti di rilievo nazionale, eventualmente facendo uso dei poteri istruttori; e che, comunque, il motivo di ricorso sarebbe ammissibile, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, in quanto la Corte costituzionale avrebbe già in passato sindacato il procedimento di formazione dei decreti legislativi, anche per ciò che attiene alla avvenuta acquisizione di pareri o altri atti endoprocedimentali, imposti da norme costituzionali o dalle leggi di delega.

Sulla quinta censura, la difesa regionale afferma che, in base alla legge di delega, nelle materie regionali il Governo non era abilitato ad attuare direttamente l'ultima parte del primo comma dell'art. 118 della Costituzione. Ciò risulterebbe sia dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge di delega, sia dal successivo comma 5, che rinvia all'art. 3 della legge n. 142 del 1990, il quale, attraverso il richiamo all'art. 118, primo comma, della Costituzione, prevede che spetta alla regione individuare i compiti di interesse esclusivamente locale da attribuire a province e comuni; sia, anche, dall'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990 e della stessa legge di delega fornita dalla Corte costituzionale.

Quanto alla sesta censura, la regione, replicando alle due eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa erariale, ricorda, quanto alla prima, che già in passato la Corte costituzionale ha valutato nel merito la congruità di un termine assegnato alle regioni per esprimere un parere; e, quanto alla seconda, che la questione non sarebbe stata sollevata tardivamente, poiché l'art. 3 del decreto legislativo avrebbe novato la fonte precedente (l'art. 4, comma 5, della legge di delega), ponendo esso direttamente la norma impugnata.

Con riguardo alla settima questione, la ricorrente insiste per il suo accoglimento, affermando, fra l'altro, che la legge di delega (artt. 4, comma 3, lettera *i*), e 7, comma 1, ultimo periodo), conformemente all'art. 119 della Costituzione, avrebbe posto come principio non il trasferimento di quanto speso dallo Stato, ma di quanto è congruo rispetto alle competenze che alle regioni sono conferite; e ribadisce che l'art. 7, comma 3, del decreto legislativo comunque non consentirebbe di stabilire di quali risorse le regioni potranno disporre per svolgere le funzioni conferite.

Quanto all'ottava questione, la difesa regionale precisa che essa è logicamente subordinata al mancato accoglimento della settima censura, in quanto se non fosse incostituzionale che lo Stato non abbia operato i trasferimenti economici necessari, allora sarebbe illegittimo che il medesimo Stato li imponga alle regioni a favore degli enti locali. Osserva poi che se fosse vera l'interpretazione dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo fornita dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui oggetto di conferimento da parte delle regioni nei confronti degli enti locali sarebbero solo i compiti e le funzioni dell'art. 117 della Costituzione di cui le regioni sono già titolari, allora si dovrebbe dire che esclusivamente quei compiti e funzioni siano oggetto del potere sostitutivo dello Stato, e ciò rileverebbe in sede di giudizio nei confronti del decreto legislativo n. 96 del 1999, pure impugnato dalla Regione Veneto, con cui lo Stato ha esercitato il potere sostitutivo.

Con riferimento al nono motivo di ricorso, in primo luogo la regione ribadisce la propria legittimazione a far valere la violazione del principio della legge di delega che imponeva di provvedere al riordino delle strutture statali, in quanto tale violazione, essendo una delle cause dei ritardi nell'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 7 della legge di delega, si sarebbe tradotta nella violazione dei connessi criteri concernenti il trasferimento delle funzioni alle regioni; e, in secondo luogo, ricorda che la sua contestazione riguarda la circostanza che il Governo non abbia provveduto, con lo stesso decreto legislativo impugnato, a riordinare nella sostanza le strutture statali, come sarebbe stato invece necessario per individuare funzioni, beni e personale da trasferire.

Quanto al decimo motivo di ricorso, la regione precisa che gli «strumenti di collaborazione», che il decreto legislativo non avrebbe individuato, in violazione della legge di delega, sono quelli che, senza disconoscere la spettanza delle competenze, e lasciando inalterata la distinzione delle responsabilità, consentono ai diversi enti di coordinare la loro azione.

La regione insiste anche per l'accoglimento dell'ultimo motivo del ricorso e, ricordando che l'art. 25, comma 2, del decreto legislativo la esproprierebbe delle competenze che le spettano in materia urbanistica, aggiunge che tale disposizione la vincolerebbe, tra l'altro, al rispetto di una fonte governativa regolamentare, alla quale non potrebbe essere tenuta in assenza di puntuali titoli giustificativi.

Nel concludere la memoria, la regione ribadisce che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto legislativo impugnato, a causa della loro centralità nel sistema delineato dal Governo, non potrebbe non travolgere l'intero decreto; e insiste nelle sue richieste, pur dichiarandosi consapevole del rischio che tale declaratoria rallenti il processo di attuazione e sviluppo del disegno costituzionale delle autonomie.

4. — Con ricorso notificato il 28 dicembre 1999 e depositato il 5 gennaio 2000 (r. ric. n. 1 del 2000) la Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, degli articoli 1, 3, 6, 8, 11, 13, 14, 15, 16 e 17 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali). Il decreto legislativo n. 443 sarebbe affetto, secondo la regione, in parte dai medesimi vizi evidenziati nei confronti del decreto legislativo n. 112 del 1998 dalla stessa Regione Veneto con il ricorso iscritto al r. ric. n. 25 del 1998, di cui sopra, in parte da vizi diversi. Le censure sono suddivise in cinque motivi.

La prima censura investe l'intero decreto legislativo, nei riguardi del quale la regione denuncia la violazione dell'art. 76 della Costituzione, per avere il Governo adottato disposizioni «correttive» in assenza del relativo presupposto giustificativo.

La regione ricorda che il decreto legislativo impugnato è stato emanato sulla base dell'art. 10 della legge di delega n. 59 del 1997, come risultante dalle modifiche di cui all'art. 1, comma 11, della legge 16 giugno 1998, n. 191, all'art. 9, comma 6, della legge 8 marzo 1999, n. 50, e all'art. 1 della legge 29 luglio 1999, n. 241. Secondo la difesa regionale, la disposizione di delega conterrebbe, oltre a quelli puntualmente indicati, anche un ulteriore limite, implicito ma necessitato, secondo il quale le «correzioni» e le «integrazioni», che il Governo intende apportare ai decreti base, devono trovare fondamento e giustificazione in esigenze e fatti obiettivi insorti e verificatisi dopo l'esercizio del potere attribuito in via principale. Solo in tal modo si riuscirebbe a dare un senso alla distinta previsione, nella legge di delega, di un termine per l'emanazione di uno o più decreti legislativi di disciplina della materia, e di un ulteriore termine per le norme correttive: e se così non fosse, a parere della ricorrente, le norme correttive altro non sarebbero che il frutto di una delega esercitata fuori termine, la quale porterebbe con sé l'effetto di rendere «precario» il decreto base. La regione afferma che nel caso di specie non sarebbe rinvenibile né nel decreto né *aliunde* una qualche esigenza obbiettiva per l'adozione del decreto correttivo, e le correzioni non sarebbero comunque state imposte dalla pratica applicazione del decreto n. 112 del 1998, posto che esso sarebbe tuttora «carta straccia» per la perdurante mancanza dei trasferimenti, da parte dello Stato, delle risorse finanziarie necessarie. L'elusione del termine della delega sarebbe dunque l'unica giustificazione delle norme del decreto legislativo n. 443 del 1999 impuginate dalla regione.

La seconda censura investe alcune disposizioni del decreto legislativo che riservano allo Stato compiti e funzioni, e precisamente: l'art. 1, che modifica l'art. 18 del decreto legislativo n. 112 del 1998, mantenendo alla competenza statale «la definizione di norme in materia di metrologia legale» e «la omologazione di modelli e strumenti di misura»; l'art. 8, che modifica l'art. 48 del decreto legislativo n. 112 del 1998, mantenendo alla competenza statale le funzioni concernenti la promozione e il sostegno alla costituzione di consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane, qualora tali consorzi abbiano carattere multiregionale; e l'art. 11, di modifica dell'art. 104 del decreto legislativo n. 112 del 1998, nella parte in cui mantiene alla competenza statale le funzioni relative agli esami per i conducenti di unità da diporto nautico e al rilascio di patenti, di certificati di abilitazione professionale, patenti nautiche e di loro duplicati e aggiornamenti. Nei riguardi di queste disposizioni, la regione denuncia la violazione degli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione.

La difesa regionale ricorda che l'art. 3, comma 1, lettera a) della legge n. 59 del 1997 ha demandato ai decreti legislativi di individuare «tassativamente le funzioni e i compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali», e che ciò sarebbe dovuto avvenire «ai sensi e nei limiti di cui all'art. 1». L'art. 1, tuttavia, non prevederebbe

affatto una clausola generale di riserva allo Stato di compiti di «interesse nazionale», bensì prevederebbe singole — per quanto numerose — ipotesi, ora con la esclusione dai conferimenti di intere materie (comma 3), ora con la esclusione di compiti che astrattamente sarebbero ricaduti nelle materie da conferire (comma 4). Secondo la ricorrente, questa sarebbe l'unica interpretazione dell'art. 1 della legge di delega che consente di attribuire un qualche significato alla disposizione del suo comma 4: infatti, se la riserva di compiti di interesse nazionale fosse già stata implicita nel sistema e ricavabile dall'art. 1, comma 2, le minuziose ipotesi del comma 4 risulterebbero del tutto prive di senso. E nemmeno sarebbe stata necessaria l'integrazione dell'art. 1, comma 3, della legge di delega operata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 191 del 1998, che ha escluso dai conferimenti (anche) i «trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale»: sarebbe evidente, infatti, secondo la difesa regionale, che il legislatore del 1998 sia intervenuto sul presupposto che gli aspetti e i profili di «interesse nazionale» di tutte le materie conferite non potessero essere sottratti agli enti locali sulla base di una clausola generale già implicita nella legge di delega. Le nuove riserve di competenza allo Stato disposte dal decreto correttivo, inoltre, sarebbero in contrasto con i criteri direttivi di cui all'art. 4, comma 3, della legge di delega, ed in particolare con i principi di completezza (lettera *b*), di unicità e responsabilità dell'amministrazione (lettera *e*), e di omogeneità (lettera *f*).

La regione insiste in particolare sulla censura relativa all'art. 11, che modifica l'art. 104 del decreto legislativo n. 112 del 1998: il ri-trasferimento allo Stato della funzione non si spiegherebbe, in quanto alle province rimangono varie funzioni che implicano controlli tecnici su autoscuole e scuole nautiche, oltre che esami per il riconoscimento dell'idoneità dei relativi istruttori (art. 105, lettere *a* e *c*) del decreto legislativo n. 112); inoltre, proprio la modifica della legge di delega di cui alla legge n. 191 del 1998 confermerebbe che tutte le funzioni ricadenti nella materia dei trasporti avrebbero dovuto essere trasferite, con la sola eccezione dei «trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale».

La terza censura investe le disposizioni del decreto legislativo impugnato che secondo la regione avrebbero riservato allo Stato «compiti di rilievo nazionale» senza osservare il procedimento stabilito dalla legge di delega, violando così gli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione. Si tratta dell'art. 3, in materia di energia, che opera una duplice modifica dell'art. 29 del decreto legislativo n. 112 del 1998; degli articoli 13 e 14, in materia di protezione civile, che modificano gli articoli 107 e 108 dello stesso decreto; degli articoli 15, 16, e 17, in materia di salute umana e sanità veterinaria, che modificano gli articoli 112, 115 e 119 del decreto n. 112. Per tali disposizioni, afferma la ricorrente, il Governo avrebbe dovuto seguire la procedura imposta dall'art. 1, comma 4, lettera *c*), della legge di delega, e cioè avrebbe dovuto predisporre lo schema del decreto legislativo «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, le regioni e le province autonome». A nulla varrebbe, secondo la ricorrente, la circostanza che il preambolo del decreto legislativo dia atto dell'acquisizione dell'intesa: l'intesa sarebbe infatti mancata, e il vizio procedimentale emergerebbe chiaramente dall'esame dei lavori della Conferenza (sedute del 25 giugno 1999 e del 1° luglio 1999), per i motivi che seguono.

In primo luogo, dall'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 si evincerebbe che per il raggiungimento dell'intesa è necessario l'assenso di tutti i presidenti delle regioni, e la circostanza sarebbe confermata dall'art. 2, comma 2, dello stesso decreto, il quale consente che solo per alcune deliberazioni, diverse da quella relativa all'intesa, l'assenso sia espresso dalla maggioranza dei presidenti «componenti la Conferenza Stato-regioni, o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta». Nelle due sedute di cui si discute, al contrario, non erano affatto presenti tutti i presidenti delle regioni, e dunque non sarebbe stata sancita una valida intesa.

In secondo luogo, nella seduta del 25 giugno (e dunque nella seduta in cui sono state esaminate tutte le disposizioni impuginate con il presente motivo di ricorso, ad eccezione dell'art. 16, lettera *c*) del decreto correttivo, che introduce il comma 3-ter dell'art. 115 del decreto base), essendo presenti solo 7 presidenti e 4 assessori, la deliberazione non avrebbe potuto neanche essere assunta a maggioranza dei componenti, che sono 22.

In terzo luogo, il testo dell'art. 3 del decreto legislativo correttivo, che modifica l'art. 29, comma 2, lettera *b*) del decreto base, sarebbe diverso da quello sul quale si sarebbe formata l'intesa (la modifica dell'art. 29 riserva allo Stato le funzioni relative alle determinazioni inerenti l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio di energia «limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento», mentre il testo dell'intesa prevedeva che tali funzioni fossero riservate «limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento, allo stoccaggio di oli minerali di capacità superiore a mc. 80.000 e di gas di petrolio liquefatti di capacità superiore a mc. 400»).

Infine, non varrebbe ad escludere i vizi procedimentali appena esposti la considerazione che richiedendo, ai fini dell'intesa, l'unanimità o la maggioranza assoluta delle regioni, si impedirebbe al Governo di esercitare il potere delegato: sia l'art. 2, comma 4, lettera *c*), della legge n. 59 del 1997, sia l'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, infatti, prevedono e consentono che, in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri deliberi motivatamente in via definitiva. Nel caso di specie, tuttavia, tale circostanza non si sarebbe verificata.

La quarta censura ha ad oggetto l'art. 16 del decreto legislativo correttivo, nella parte in cui, aggiungendo il comma 3-ter all'art. 115 del decreto legislativo n. 112 del 1998, stabilisce che l'esercizio delle funzioni — statali e regionali — di cui ai commi 3 e 3-bis dello stesso articolo, in materia di tutela della salute, «è regolato sulla base di modalità definite con apposito accordo da approvare in Conferenza Stato-regioni, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 29 agosto 1997, n. 281». Tale disposizione, secondo la regione, violerebbe gli articoli 117 e 118 della Costituzione, in quanto condizionerebbe l'esercizio di funzioni regionali ad accordi tra Governo e regioni, ed in particolare subordinerebbe all'accordo in sede di Conferenza non solo le funzioni amministrative regionali, ma anche la stessa attività legislativa delle regioni; e violerebbe anche l'art. 76 della Costituzione, in quanto l'art. 2, comma 2, della legge n. 59 del 1997 fa espressamente salva la potestà normativa delle regioni e degli enti locali per quanto attiene alla «disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti».

La quinta ed ultima censura riguarda l'art. 6 del decreto legislativo correttivo, che modifica l'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1998, conservando allo Stato anche «l'attività regolamentare in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e di commercio dei pubblici esercizi, d'intesa con le regioni». La disposizione, nel riservare allo Stato l'«attività regolamentare», e cioè la funzione complessiva di disciplina normativa nella materia, sarebbe incostituzionale sia per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, sia per eccesso di delega, in relazione all'art. 2, comma 1, della legge n. 59 del 1997.

E infatti, se si ritiene che la materia del commercio sia propria delle regioni in quanto ricompresa nella locuzione «fiere e mercati» di cui all'art. 117 della Costituzione (come lascerebbe intendere il legislatore delegato all'art. 41, comma 2, lettera *d* laddove dispone che siano trasferite alle Regioni le funzioni amministrative concernenti le competenze già delegate ai sensi dell'art. 52, comma 1, del d.P.R. n. 616 del 1977, e cioè anche le funzioni relative «ai pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande»), il legislatore non avrebbe potuto prevedere che l'attività normativa ed amministrativa delle regioni fosse vincolata a fonti regolamentari statali. Ma se anche si ritenesse che tali compiti siano delegati, il divieto di condizionarli a fonti subprimarie dello Stato deriverebbe quanto meno dal secondo periodo dell'art. 2, comma 1, della legge di delega, il quale demanda direttamente alle regioni «il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione»: potere che sarebbe invece negato dal legislatore delegato con la disposizione censurata.

5. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che il ricorso della Regione Veneto sia dichiarato inammissibile e comunque infondato, e producendo alcuni documenti.

Quanto al primo motivo del ricorso introduttivo, l'Avvocatura dello Stato afferma che le disposizioni correttive, costituendo esercizio della funzione legislativa delegata al Governo, non hanno bisogno di un ulteriore presupposto giustificativo, e si caratterizzano rispetto a quelle inizialmente emanate con il decreto base solo perché presuppongono queste ultime e si pongono rispetto ad esse in funzione integrativa o correttiva, secondo le valutazioni del Governo delegato; né si potrebbe dire violato l'art. 76 della Costituzione, in quanto anche le disposizioni correttive, come espressamente previsto dall'art. 10 della legge n. 59 del 1997, devono essere poste nel rispetto dei medesimi criteri e principi, e adottate con le stesse procedure previste per gli originari decreti legislativi, ed entro il tempo limitato prefissato a tal fine dalla legge.

Con riferimento al secondo motivo, l'Avvocatura erariale afferma che dalle disposizioni della legge di delega invocate dalla regione, lette in correlazione con l'art. 2 della stessa legge, si desume che il criterio per determinare la spettanza delle funzioni è proprio quello del rilievo nazionale dell'interesse investito dalla funzione. Ma anche a volere ritenere che il principio posto dal legislatore delegante sia piuttosto quello della dimensione delle funzioni, e quindi della loro estensione nell'ambito territoriale della collettività interessata, non sarebbe ravvisabile il vizio di eccesso di delega. Infatti: l'aggiunta all'art. 18 del decreto legislativo n. 112 del 1998 mirerebbe a garantire uniformemente — in un'ottica non localizzabile nel territorio regionale e per la tutela dell'interesse dell'intera collettività — la fede pubblica in ogni tipo di rapporto economico; anche la modifica all'art. 48 risponderebbe alla finalità di riservare allo Stato le funzioni dirette alla promozione e al sostegno di consorzi tra piccole e medie imprese industriali, aventi carattere multiregionale e quindi non localizzabili nel territorio di una singola regione; la modifica all'art. 104, infine, sarebbe conforme ai principi della legge di delega e coerente con la previsione di cui alla lettera *t*) del medesimo art. 104, secondo cui sono mantenute allo Stato le funzioni attinenti alla disciplina e alla sicurezza della navigazione da diporto e alla sicurezza della navigazione interna.

In ordine alla terza questione sollevata dalla Regione Veneto, la difesa statale afferma che sulle disposizioni denunciate si sarebbe formata l'intesa con la Conferenza Stato-regioni nelle sedute del 25 giugno e del 1° luglio 1999, e in quest'ultima data sarebbe stato acquisito anche il parere favorevole della Conferenza unificata, come risulterebbe dai verbali di quelle sedute, prodotti nel giudizio costituzionale. Osserva inoltre che la censura relativa ai vizi dell'esperito procedimento di intesa sarebbe inammissibile, in quanto la violazione delle norme del

decreto legislativo n. 281 del 1997 non ridonderebbe comunque in una lesione dell'autonomia regionale; e questo tanto più che la legge di delega prevede che, in mancanza di intesa, spetti comunque al Consiglio dei ministri, su proposta dal suo Presidente, deliberare i decreti legislativi di conferimento delle funzioni.

Quanto al quarto motivo del ricorso introduttivo, l'Avvocatura erariale afferma che l'esercizio delle funzioni di verifica di conformità di cui ai commi 3 e 3-bis dell'art. 115 del decreto legislativo n. 112 del 1998, così come modificato dal decreto correttivo, è regolato sulla base di modalità definite in apposito accordo da approvare in Conferenza Stato-regioni: il così previsto strumento di raccordo per l'esercizio di tali funzioni, quindi, non limiterebbe in alcun modo l'autonomia regionale, fermo restando che anch'essa deve essere esplicitata nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria del settore (art. 115, comma 2, lettera c, del decreto n. 112).

Quanto al quinto motivo del ricorso introduttivo, avente ad oggetto l'integrazione all'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1998, disposta dal decreto correttivo in accoglimento di puntuale richiesta espressa nel documento elaborato congiuntamente da regioni, ANCI, UPI e UNCEM allegato al parere della Conferenza unificata del 1º luglio del 1999, l'Avvocatura dello Stato sostiene che tale integrazione, lungi dal configurare una compressione della competenza regionale, costituirebbe un limite all'attività regolamentare dello Stato in materia di attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e di commercio in pubblici esercizi, disponendo che essa venga svolta d'intesa con le regioni.

6. — In prossimità dell'udienza pubblica, fissata anch'essa in data 4 aprile 2000, hanno depositato memoria sia la Regione Veneto, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, ed entrambe le parti hanno prodotto alcuni documenti.

La memoria regionale insiste, con le medesime argomentazioni, sulle censure già svolte nel ricorso introduttivo, aggiungendo solo alcune notazioni.

Quanto al terzo motivo del ricorso introduttivo, la regione ricorda come la Corte costituzionale abbia in passato già svolto il controllo di costituzionalità sugli elementi dell'*iter* di formazione dei decreti legislativi, in relazione sia a norme costituzionali sia alla legge di delega. Secondo la regione, il controllo da parte della Corte sulla esistenza degli elementi del procedimento deve poi estendersi alla loro validità e dunque, nel caso di specie, alla validità dell'intesa, secondo le norme che la regolano.

Quanto all'ultimo motivo del ricorso introduttivo, invece, la difesa regionale, richiamandosi integralmente all'atto introduttivo, ricorda che questa Corte avrebbe recentemente ribadito che vincoli all'esercizio delle funzioni regionali possono essere disposti solo con atto legislativo o — ricorrendone tutti i presupposti — attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento: ipotesi che non ricorrerebbero in ordine all'art. 6 del decreto legislativo correttivo denunciato.

7. — Anche la memoria del Presidente del Consiglio si richiama a quanto già esposto nell'atto di costituzione e ribadisce le conclusioni già assunte.

In riferimento al secondo motivo del ricorso, l'Avvocatura osserva che il comma 2 dell'art. 1 della legge di delega — nel delimitare in positivo l'oggetto della delega — sancisce che il conferimento alle regioni ed enti locali, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 4, comma 3, lettera a), della stessa legge, concerne tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità nonché tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato. Sarebbe pertanto indubitabile che, anche al di fuori delle materie espressamente escluse dal conferimento ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge di delega ed in coerenza con il principio dell'unità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione, l'individuazione delle funzioni mantenute allo Stato rispetto a quelle conferibili alle regioni ed agli enti locali sia determinata in base al criterio della dimensione delle funzioni stesse in correlazione alla dimensione delle rispettive collettività. Da ciò conseguirebbe che vadano comunque riservate allo Stato le funzioni intrinsecamente unitarie e infrazionabili, siccome riferibili all'intera collettività nazionale e come tali in sé insuscettibili di localizzazione territoriale particolare: quali sarebbero quelle mantenute allo Stato dagli articoli del decreto correttivo impugnati, che si connotano chiaramente per la loro dimensione ultraregionale.

Con riguardo al terzo motivo del ricorso introduttivo, l'Avvocatura erariale, ribadendo l'inammissibilità della questione, argomenta ulteriormente sulla sua infondatezza. Se pure dai verbali della Conferenza relativi alle sedute del 25 giugno 1999 e del 1º luglio 1999 risulta che, nonostante la regolare convocazione, erano alle stesse riunioni presenti solo alcuni presidenti (e assessori) delle regioni, dal primo dei due verbali, tuttavia, emergerebbe che in quelle sedi venne esaminato e discusso il «documento delle regioni sugli articoli dello schema di decreto legislativo» consegnato dal Presidente Mori (allegato al verbale del 25 giugno), nel quale i presidenti delle regioni e delle province autonome, riuniti nella relativa conferenza, manifestavano la loro intesa su alcuni degli articoli

qui in discussione, con richiesta di modifiche o integrazioni per altri articoli. Sul contenuto di tale «documento delle regioni» si sarebbe del tutto validamente formata l'intesa espressa nella riunione del 25 giugno, integrata dalla intesa raggiunta su un'ulteriore disposizione sollecitata dalle stesse regioni e formalizzata nella successiva riunione della Conferenza Stato-regioni in data 1° luglio 1999. Pertanto, nonostante la mancata partecipazione di alcuni presidenti delle regioni alle riunioni della Conferenza, pur regolarmente convocata, gli stessi avrebbero espresso in tal modo il loro assenso sugli articoli dello schema del decreto ora contestati dalla ricorrente.

Infine, l'Avvocatura dello Stato osserva che nella riunione della Conferenza unificata del 1° luglio 1999 — in relazione alla quale la regione ricorrente non prospetta alcuna censura — sugli articoli in discussione fu espresso il parere favorevole, richiesto dall'art. 6 della legge di delega, sulla base di un documento elaborato congiuntamente dalle regioni, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM (verbale del 1° luglio 1999 e relativo allegato): documento nel quale viene fatto inequivoco e ripetuto riferimento alla già raggiunta intesa nella Conferenza Stato-regioni.

8. All'esito dell'udienza pubblica del 4 aprile 2000, la Corte costituzionale ha pronunciato l'ordinanza 11 - 15 maggio 2000, con cui, riuniti i giudizi instaurati dai due ricorsi della Regione Veneto di cui si è riferito (r. ric. nn. 25 del 1998 e 1 del 2000), ha considerato che il quarto motivo del primo ricorso e il terzo motivo del secondo ricorso sono fondati su censure riguardanti l'affermata mancanza o l'invalidità dell'intesa nella Conferenza Stato-regioni, e ha conseguentemente ritenuto opportuno acquisire in via istruttoria gli elementi di fatto relativi alle modalità con le quali si è proceduto, da parte del Governo e dei presidenti delle regioni, nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, alla elaborazione e all'esame dei decreti legislativi impugnati, con particolare riguardo all'intesa prevista per la identificazione dei compiti di interesse nazionale di cui all'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997.

9. — In ottemperanza all'ordinanza della Corte sia la Regione Veneto che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato abbondante documentazione, e la regione ha depositato anche una relazione illustrativa del materiale istruttorio.

Secondo la regione, dai verbali della Conferenza Stato-regioni e della conferenza dei presidenti, e dagli altri atti depositati, si ricaverebbe quanto segue.

In primo luogo, tanto il Governo quanto le regioni avrebbero costantemente presupposto che — secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997 e dall'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 — l'organo competente ad esaminare l'intesa fosse esclusivamente la Conferenza Stato-regioni, e che l'intesa dovesse essere puntualmente formalizzata in uno specifico provvedimento.

In secondo luogo, l'intesa relativa al decreto legislativo n. 112 del 1998 sarebbe stata raggiunta nel corso della seduta del 25 marzo 1998, benché l'art. 89, comma 1, lettera b), e l'art. 109 del decreto coincidano solo in parte con i corrispondenti articoli 86 e 105 dell'intesa. Tuttavia, tale intesa sarebbe inesistente, in quanto nella seduta non sarebbero state rappresentate né direttamente né indirettamente tutte le regioni, ed in ogni caso sarebbe mancata anche la possibilità di deliberare a maggioranza, in quanto alla Conferenza partecipavano, su 22 componenti, solo 10 regioni o province autonome.

In terzo luogo, l'intesa relativa al decreto legislativo n. 443 del 1999 sarebbe stata raggiunta, come già detto nel ricorso introduttivo, in parte nel corso della seduta del 25 giugno 1999 — benché essa non possa ritenersi raggiunta sull'art. 3, nella parte in cui modifica l'art. 29, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 112, in quanto il testo di tale articolo sarebbe diverso da quello concordato nella seduta — e in parte in quella del 1° luglio 1999. Tuttavia, tale intesa sarebbe inesistente, in quanto alla seduta del 25 giugno non sarebbero state rappresentate né direttamente né indirettamente tutte le regioni, ed in ogni caso sarebbe mancata anche la possibilità di deliberare a maggioranza, partecipando solo 11 regioni; mentre nella riunione del 1° luglio, assente il Veneto, l'intesa non sarebbe stata neppure all'ordine del giorno.

Ancora, la regione precisa che gli incontri di carattere tecnico (i c.d. tavoli tecnici) che hanno preceduto alcune sedute della Conferenza Stato-regioni, a cui hanno partecipato rappresentanti di livello politico delle regioni e delle amministrazioni statali interessate, sono state riunioni del tutto informali, senza la verbalizzazione dei relativi lavori, aventi carattere assolutamente preparatorio rispetto ai lavori della conferenza.

Quanto poi ai verbali della conferenza dei presidenti, la regione rileva che fin dalla prima riunione numerosi presidenti avrebbero rilevato il mancato rispetto della procedura relativa alla previa intesa sullo schema di decreto legislativo; che tale conferenza si sarebbe sempre limitata a formulare propri pareri complessivi e proposte di modifica, e che mai si sarebbe espressa su un articolato normativo compiuto, da sottoporre all'intesa della Conferenza Stato-regioni.

Quanto infine alla posizione della Regione Veneto, la difesa regionale rileva che essa non era rappresentata nelle sedute della Conferenza Stato-regioni del 5 e 19 marzo 1998, del 25 giugno e del 1º luglio 1999, mentre il Presidente della regione era presente alla seduta del 25 marzo 1998, pur assentandosi anticipatamente.

10. — Nell'imminenza della nuova udienza fissata per il 16 gennaio 2001, la Regione Veneto ha depositato una memoria con la quale, richiamati integralmente i motivi e le argomentazioni esposti nei ricorsi introduttivi, nelle memorie e nella relazione di accompagnamento al materiale istruttorio depositato, si sofferma esclusivamente su due temi.

Con riferimento al primo, secondo, terzo e quinto motivo del ricorso n. 25 del 1998 e al secondo motivo del ricorso n. 1 del 2000, la regione analizza la più recente giurisprudenza costituzionale sul sindacato di costituzionalità in relazione all'art. 76 della Costituzione, da cui si evincerebbe che la Corte può dichiarare incostituzionali le disposizioni di un decreto legislativo indipendentemente da ogni considerazione sulla legittimità costituzionale dello stesso, sotto il profilo dei contenuti; e che la legge di delega va interpretata sistematicamente e in modo da rendere minimo lo spazio della discrezionalità governativa, pena la sua incostituzionalità.

Con riferimento al settimo e all'ottavo motivo del ricorso n. 25 del 1998, la regione richiama le disposizioni dell'art. 52 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), affermando che a nessuna di esse potrebbe essere attribuita una qualche portata di «sanatoria» dei vizi del decreto legislativo n. 112 del 1998: tutte anzi presupporrebbero il sistema dei conferimenti delineato dalla legge di delega e dal decreto legislativo. Piuttosto, nota la difesa regionale, il comma 1 di tale articolo, laddove certifica che alla data del 31 dicembre 2000 non sarebbe stata ancora completata la procedura di mobilità del personale, costituirebbe la riprova, *a posteriori* che il Governo non avrebbe attuato la delega nei termini previsti, ed inoltre deporrebbe in favore della fondatezza della censura avanzata in via subordinata con l'ottavo motivo del primo ricorso.

11. — In vista della medesima udienza ha depositato una memoria anche il Presidente del Consiglio dei ministri il quale, richiamato quanto già esposto negli atti di costituzione e nella memoria, si sofferma esclusivamente su due questioni.

In relazione al primo motivo del primo ricorso, l'Avvocatura erariale insiste sulla piena corrispondenza alla legge di delega, che prevede la gradualità dei conferimenti e impone l'effettività dell'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, del sistema, previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998, dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione e trasferimento delle risorse.

In relazione al quarto motivo del primo ricorso e al terzo motivo del secondo ricorso, la difesa statale ribadisce che nel corso delle riunioni della Conferenza Stato-regioni sarebbe stata raggiunta l'intesa su tutti i «compiti di rilievo nazionale» da trattenerne in capo allo Stato. La soluzione del problema, secondo l'Avvocatura dello Stato, va impostata in termini sostanziali, in coerenza con la natura e le attribuzioni della Conferenza Stato-regioni, quale organismo collettivo di rappresentanza delle regioni nell'ambito di procedimenti di concertazione con lo Stato: verificando quindi se, a prescindere dall'osservanza di puntuali adempimenti formali, peraltro non prescritti da nessuna disposizione di legge, vi sia stata comunque l'espressione di un assenso riferibile ai presidenti delle regioni e delle province autonome componenti di tale organismo, rimanendo ininfluenza il mero fatto, ricorrente nella prassi, che alcuni dei componenti della conferenza, pur ritualmente convocati, abbiano ritenuto di non partecipare di persona a tali riunioni. La difesa statale analizza poi i verbali delle riunioni, dai quali si evincerebbe l'avvenuto perfezionamento dell'intesa, e conclude che da tali verbali risulterebbe chiaramente che i presidenti e gli assessori regionali abbiano sempre parlato non quali rappresentanti del proprio ente, ma unitariamente per conto e in nome della totalità delle regioni, agendo sempre come portatori delle istanze collettive e della volontà di tutti i componenti della Conferenza, anche al di là di ogni irrilevante formale delega o procura da parte dei presidenti non partecipanti alla seduta. Aggiunge, ancora, che dalla documentazione depositata dalla regione emergerebbe che le posizioni assunte nella Conferenza Stato-regioni dai presidenti e dagli assessori regionali trovano il loro puntuale e corrispondente riferimento nelle preve relative delibere della conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, tutte approvate all'unanimità. La difesa erariale termina la sua memoria ricordando che gli schemi di entrambi i decreti legislativi impugnati sono stati sottoposti all'esame della conferenza unificata, che ha reso pareri positivi ai sensi dell'art. 6 della legge di delega: e tali pareri positivi si configurerebbero come conferma o ratifica della volontà di intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 4, lettera c), della legge di delega.

Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto ha sollevato due serie di questioni di legittimità costituzionale: il primo ricorso (r. ric. n. 25 del 1998) investe molte disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché lo stesso decreto legislativo nella sua interezza; il secondo ricorso (r. ric. n. 1 del 2000) investe varie disposizioni del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali), nonché lo stesso decreto nella sua interezza.

I due giudizi, concernendo l'uno il decreto legislativo che disciplina il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge n. 59 del 1997, l'altro il decreto legislativo contenente disposizioni correttive e integrative del primo, in attuazione della delega di cui all'art. 10 della stessa legge n. 59 del 1997, possono essere riuniti per connessione oggettiva, per essere decisi con unica pronuncia.

2. — Con il primo degli undici motivi cui è affidato il ricorso avverso il d.lgs. n. 112 del 1998 la regione ricorrente lamenta che il decreto impugnato contenga disposizioni le quali renderebbero «incerti i conferimenti» di funzioni, in quanto stabiliscono che le funzioni conferite potranno essere esercitate solo a partire dal momento che sarà indicato con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dall'art. 7 della legge n. 59 del 1997, e destinati ad individuare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire, a ripartirle tra le regioni e tra regioni ed enti locali, e ad operare i conseguenti trasferimenti. Da tali disposizioni deriverebbe che la generalità delle funzioni non sarebbe stata affatto conferita, e anche per il futuro non vi sarebbe alcuna certezza di conferimento: onde sarebbe rimasta non attuata la delega che imponeva un trasferimento, sia pure graduale, ma non incerto nel suo stesso avverarsi. Sarebbero perciò illegittime, per violazione degli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, le disposizioni che subordinano la decorrenza dei conferimenti ai provvedimenti amministrativi di cui all'art. 7 della legge n. 59 del 1997, e cioè gli articoli 3, comma 6, e 7, commi 1, 2, lettera *a*), e 8, lettera *a*) (quest'ultima limitatamente alle parole «l'individuazione del termine, eventualmente differenziato, da cui decorre l'esercizio delle funzioni conferite»); l'incostituzionalità si estenderebbe poi agli articoli 50, commi 2 e 3 (peraltro oggi abrogati dall'art. 9 della legge n. 50 del 1999), 63 e 138, comma 2. Tuttavia la ricorrente impugna altresì l'intero decreto, sostenendo che le disposizioni ora richiamate sono così «centrali» nell'economia del medesimo, che la loro caduta non potrebbe non implicare quella dell'intero provvedimento legislativo.

3. — La questione così sollevata è inammissibile.

Con essa, infatti, da un lato sembrerebbe chiedersi di eliminare, mediante la pronuncia di questa Corte, i condizionamenti temporali imposti ai conferimenti di funzioni, conseguendo così l'effetto di rendere questi ultimi operativi già con l'entrata in vigore del decreto legislativo, indipendentemente dai provvedimenti che individuano e trasferiscono le risorse (data la evidente impossibilità di conseguire con una pronuncia di illegittimità costituzionale l'effetto di trasferire risorse alla regione): risultato peraltro paradossale, e chiaramente in contrasto con la legge di delega, che postula — correttamente — la contemporaneità fra inizio dell'esercizio delle nuove funzioni e disponibilità delle risorse relative (*cf.* art. 3, comma 1, lettera *b*, della legge n. 59 del 1997, ove si prevedono i conferimenti di funzioni e la «conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione» delle risorse, nonché la gradualità del conferimento entro un periodo di tre anni, «assicurando l'effettivo esercizio delle funzioni conferite»).

Dall'altro lato la stessa regione ricorrente, evidentemente consapevole della necessaria contestualità dell'operatività dei conferimenti e del passaggio delle risorse, impugna il decreto nella sua interezza, e sostiene che le disposizioni richiamate — che demandano l'attuazione dei conferimenti a decreti del Presidente del Consiglio — sarebbero così «centrali» nell'economia del provvedimento che la loro caduta non potrebbe non implicare quella dell'intero atto: con ciò postulando un risultato contrario a quello della anticipazione dell'effettività dei conferimenti, e cioè la caduta delle stesse norme che tali conferimenti dispongono.

La perplessità della domanda e la contraddittorietà della prospettazione della ricorrente rendono pertanto inammissibile la censura proposta.

4. — Procedendo nell'esame delle censure di carattere più generale, mosse con i due atti introduttivi, conviene esaminare il primo motivo del ricorso avverso il decreto legislativo n. 443 del 1999. Con esso la ricorrente lamenta un uso scorretto della delega, di cui all'art. 10 della legge n. 59 del 1997, per la adozione di disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di conferimento di funzioni, adottati ai sensi dell'art. 1 della stessa legge; e impugna pertanto, sotto questo profilo, l'intero decreto n. 443.

Secondo la ricorrente, la delega in questione potrebbe essere utilizzata solo per far fronte a esigenze e fatti sopravvenuti, e non per eludere il termine della delega principale, come invece si sarebbe fatto con il decreto impugnato.

5. — La questione è infondata.

L'art. 10 della legge n. 59 del 1997, come varie altre leggi di delega, conferisce al Governo la possibilità di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dalla entrata in vigore dei decreti legislativi con i quali si è esercitata la delega «principale», ai fini di correggere — cioè di modificare in qualche sua parte — o di integrare la disciplina legislativa delegata, ma pur sempre nell'ambito dello stesso oggetto, nell'osservanza dei medesimi criteri e principi direttivi operanti per detta delega «principale», e con le stesse garanzie procedurali (pareri, intese). Siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto. Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per «fatti sopravvenuti»: ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega «principale»; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega «principale».

Nel suo insieme, il decreto legislativo n. 443 del 1999 non si discosta da questi criteri di utilizzo della delega «correttiva».

6. — Con il secondo e con il terzo motivo del ricorso avverso il decreto legislativo n. 112, la regione censura le disposizioni che, a suo avviso, riserverebbero allo Stato compiti e funzioni che la legge di delega avrebbe invece imposto di conferire alle regioni. Il secondo motivo riguarda materie che la ricorrente asserisce di competenza propria delle regioni, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, e investe gli articoli 13 (artigianato), 44 (turismo e industria alberghiera), 54 (urbanistica e lavori pubblici di interesse regionale), 59 (edilizia residenziale pubblica), 69, comma 2 (protezione della natura e dell'ambiente), 115, 118, 119, 120, 121, comma 1, 124 (assistenza sanitaria e ospedaliera), 129 (servizi sociali, nelle parti concernenti i servizi sociali a favore della generalità dei soggetti), 142 (formazione professionale). Il terzo motivo a sua volta riguarda altre materie, ed investe gli articoli 18 e 29, comma 2 (industria ed energia, per le parti diverse da quelle contemplate dall'art. 1, comma 3, della legge di delega), 33 (miniere e risorse geotermiche), 65 (catasto, servizi geotopografici e conservazione dei registri immobiliari), 85 (gestione dei rifiuti), 93, 98 e 104 (rispettivamente in materia di opere pubbliche, viabilità e trasporti diversi da quelli di interesse regionale), 137 (istruzione scolastica, per la parte non contemplata dall'art. 1, comma 3, lettera *q*, della legge di delega).

Secondo la ricorrente, il decreto legislativo avrebbe preteso di riservare allo Stato compiti ritenuti di «interesse nazionale», anche al di fuori delle materie escluse dal conferimento ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge di delega, e dei compiti esclusi ai sensi dell'art. 1, comma 4, della stessa legge. Le riserve in esame sarebbero estranee alle esclusioni previste dalla delega, e sarebbero in contrasto con i principi di completezza, di responsabilità e di unicità dell'amministrazione, e di omogeneità, sanciti dall'art. 4, comma 3, della legge n. 59 del 1997: onde esse violerebbero i criteri della delega.

7. — Le censure sono inammissibili.

La ricorrente afferma genericamente che le disposizioni che riservano compiti e funzioni allo Stato avrebbero per presupposto una lettura erronea della delega, la quale non autorizzerebbe a trattenere in capo allo Stato compiti e funzioni in nome di un non specificato «interesse nazionale», ma solo le funzioni espressamente escluse ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 1 della legge n. 59 del 1997. Tuttavia la censura non è poi articolata e motivata in relazione alle singole, numerose e disparate disposizioni che vengono impuginate, per argomentare che esse riserverebbero allo Stato compiti e funzioni le quali, secondo i criteri della delega, avrebbero invece dovuto, a giudizio della ricorrente, essere conferiti alle regioni e agli enti locali. In tal modo risulta impossibile valutare la fondatezza della censura in relazione alle singole funzioni riservate allo Stato, specie tenendo conto che molte delle disposizioni impuginate toccano indubbiamente anche materie ed aspetti astrattamente riconducibili proprio agli stessi criteri di esclusione che, come la stessa ricorrente ricorda, sono stati adottati dalla legge di delega: così, ad esempio, ai compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente (art. 1, comma 4, lettera *c*), della legge n. 59 del 1997), per ciò che riguarda le censurate riserve di funzioni in materia di urbanistica e di protezione della natura e dell'ambiente o di gestione dei rifiuti (artt. 54, 69, comma 2, 85 del decreto); per la tutela della salute (art. 1, comma 4, lettera *c*), cit.), per quanto riguarda le riserve in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera

(artt. 115, 118, 119, 120, 121, comma 1, 124 del decreto); in tema di energia (art. 1, comma 4, lettera *c*, cit.), per quanto riguarda le riserve di funzioni in materia di energia (artt. 29, comma 2, 33 del decreto); o ancora ai compiti relativi alle grandi reti infrastrutturali di interesse nazionale (art. 1, comma 4, lettera *b*, della legge n. 59 del 1997), per quanto riguarda le riserve in materia di opere pubbliche e viabilità (artt. 93, 98 del decreto).

Le domande così sottoposte alla Corte non danno luogo a specifiche questioni sulla conformità delle disposizioni del decreto alla legge di delega: come tali, esse non sono ammissibili.

8. — Le questioni sollevate con il secondo motivo del secondo ricorso investono gli articoli 1, 8 e 11 del d.lgs. n. 443 del 1999, che avrebbero trattenuto in capo allo Stato funzioni e compiti — rispettivamente in tema di metrologia legale e strumenti di misura, di consorzi tra piccole e medie imprese, e di esami per conducenti di unità di diporto nautico e di patenti nautiche — che invece, secondo la legge di delega, avrebbero dovuto essere conferiti alle regioni, con ciò violando gli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione.

9. — Le questioni non sono fondate.

L'art. 1 del decreto impugnato modifica l'art. 18 del d.lgs. n. 112, aggiungendo ai compiti conservati allo Stato dal comma 1, lettera *c*), del decreto base (determinazione dei campioni nazionali di unità di misura e conservazione dei prototipi nazionali del chilogrammo e del metro) gli ulteriori compiti di «definizione di norme in materia di metrologia legale» e di «omologazione di modelli di strumenti di misura».

Si tratta di compiti del tutto omogenei a quelli già individuati dal decreto base, ed evidentemente estranei, da un lato, «alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo» delle comunità territoriali, nonché alle funzioni e compiti amministrativi «localizzabili nei rispettivi territori», cioè a quelle funzioni e compiti che, in base all'art. 1, comma 2, della legge di delega, erano destinati ad essere conferiti alle regioni e agli enti locali, «nell'osservanza del principio di sussidiarietà»; dall'altro lato, riconducibili ai compiti «preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali» in materia di strumenti di misura e controllo metrologico (*cf.*, ad esempio, il d.P.R. n. 798 del 1982, di attuazione della direttiva CEE n. 71/316, e il d.lgs. n. 517 del 1992, di attuazione della direttiva CEE n. 90/384), a loro volta esclusi dal conferimento ai sensi dell'art. 1, comma 4, lettera *e*), della legge di delega.

L'art. 8 del d.lgs. n. 443 del 1999 esclude dalle funzioni conferite alle regioni dall'art. 48, comma 1, lettera *b*), del decreto base, relative alla «promozione e al sostegno alla costituzione di consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane», quelle relative ai consorzi «a carattere multiregionale».

Le funzioni di promozione e di sostegno dei consorzi in questione sono riconducibili ai compiti comuni in tema di «promozione dello sviluppo economico» e di «valorizzazione dei sistemi produttivi», che l'art. 1, comma 6, della legge di delega individua come «interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze»: il carattere multiregionale dei consorzi può giustificare, in base all'apprezzamento del legislatore delegato, la loro esclusione dall'area dei compiti rimessi in esclusiva agli enti territoriali in funzione della loro riconducibilità agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità e alla loro localizzabilità nei rispettivi territori (art. 1, comma 2, della legge di delega).

L'art. 11, comma 1, lettere *a*) e *b*), del d.lgs. n. 443 modifica l'art. 104, comma 1, del decreto base, che elenca le funzioni mantenute in capo allo Stato in materia di trasporti, estendendo i compiti statali in tema di esami per conducenti di veicoli a motore e loro rimorchi a quelli «per unità di diporto nautico»; e parimenti aggiungendo, ai compiti statali in tema di rilascio di patenti e di certificati di abilitazione professionale e loro duplicati e aggiornamenti, i compiti concernenti il rilascio di patenti nautiche e relativi duplicati e aggiornamenti.

La conservazione in capo allo Stato dei compiti predetti, evidentemente omogenei a quelli già riservati allo Stato dal testo originario dell'art. 104 del decreto base, si giustifica in quanto essi incidono sulla materia della «sicurezza pubblica», esclusa, a norma dell'art. 1, comma 3, lettera *l*), della legge di delega, dal conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali.

10. — Con il quarto motivo del primo ricorso e con il terzo motivo del secondo ricorso la ricorrente censura le disposizioni dei decreti impugnati che stabiliscono i compiti «di rilievo nazionale» riservati allo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 4, lettera *c*), della legge n. 59 del 1997, in quanto non sarebbe stata seguita la procedura prevista da tale norma: sarebbe cioè mancata la previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome, che avrebbe dovuto precedere la predisposizione del decreto legislativo; e anche dopo tale predisposizione non sarebbe stata raggiunta l'intesa sui compiti di rilievo nazionale, né il Governo avrebbe motivatamente deliberato in mancanza dell'intesa, come previsto dalla norma predetta della legge di delega. Sarebbero perciò violati gli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione. Nel ricorso contro il decreto n. 443 del 1999 si specifica la censura rilevando che alle sedute della Conferenza Stato-regioni nelle quali si è sancita l'intesa (25 giugno e 1° luglio 1999) non erano presenti tutti i presidenti delle regioni e delle province autonome, il

cui assenso unanime sarebbe invece necessario a tale fine, e, nella seduta del 25 giugno, non era presente neanche la maggioranza dei presidenti, onde l'intesa non avrebbe potuto essere sancita nemmeno a maggioranza dei componenti. Si rileva infine, in relazione all'art. 3 del decreto legislativo n. 443, modificativo dell'art. 29, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 112, che il testo del decreto impugnato è diverso da quello sancito nell'intesa.

Il profilo di censura relativo al mancato assenso all'intesa di tutti i presidenti delle regioni, e comunque all'assenza, nella seduta della Conferenza in cui l'intesa venne sancita, della maggioranza dei presidenti, è avanzato dalla ricorrente anche riguardo al d.lgs. n. 112 del 1998, ma solo nella memoria depositata in vista dell'udienza del 16 gennaio 2001, quindi tardivamente. Tale profilo è stato invece tempestivamente prospettato, nel secondo ricorso, a proposito del d.lgs. n. 443 del 1999.

11. — Le questioni, nei loro termini generali, e salvo quanto si dirà a proposito dell'art. 3 del d.lgs. n. 443 del 1999, non sono fondate.

L'art. 1, comma 4, lettera c), della legge di delega dispone che restino esclusi dal conferimento alle regioni e agli enti locali «i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia». Ai fini dell'individuazione dei compiti di rilievo nazionale, gli schemi di decreti legislativi dovevano essere «predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano»; in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto deliberare motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio.

L'istruttoria disposta da questa Corte con l'ordinanza 11-15 maggio 2000 ha consentito di accertare che:

a) per quanto riguarda il d.lgs. n. 112 del 1998, lo schema originario del decreto fu predisposto dal Governo e sottoposto alla Conferenza Stato-regioni ai fini del raggiungimento dell'intesa sulla individuazione dei compiti di rilievo nazionale da riservare allo Stato; le regioni, pur rilevando che l'intesa avrebbe dovuto precedere e non seguire la predisposizione dello schema, affrontarono il merito della disciplina in esame, elaborando tra l'altro un proprio documento e chiedendo e ottenendo che il decreto contenesse anche le disposizioni in materia di spettacolo, assenti nell'originario schema governativo; le posizioni delle regioni vennero concordate, all'unanimità dei presenti, nell'ambito della conferenza dei presidenti delle regioni, che si riuniva, con la presenza maggioritaria dei suoi membri, in vista delle sedute della Conferenza Stato-regioni; la discussione avvenne su tutte le materie cui si riferiscono i compiti di rilievo nazionale individuati nel decreto, e sfociò nell'intesa definitivamente sancita, sul testo dei relativi articoli dello schema di decreto legislativo, nella seduta della Conferenza del 25 marzo 1998, alla quale tutti i presidenti delle regioni e delle province autonome risultavano regolarmente invitati, mentre risultavano presenti i rappresentanti di 10 regioni e province autonome; nessuna posizione di dissenso rispetto al testo definitivo dell'intesa risulta essere stata espressa da rappresentanti regionali, in particolare della regione ricorrente, nell'ambito della Conferenza, né, peraltro, al di fuori di essa nei rapporti fra le regioni ed il Governo;

b) per quanto riguarda il d.lgs. n. 443 del 1999, le modifiche al decreto base furono tutte sottoposte alla Conferenza Stato-regioni, che sancì formalmente l'intesa — sempre sulle formulazioni testuali delle disposizioni del decreto legislativo poi approvato — nella seduta del 25 giugno 1999 (con la presenza dei rappresentanti di 11 regioni e province autonome) in relazione agli articoli 3, 13, 14, 15 e 17, nonché all'art. 16, limitatamente alle lettere a e b del comma 1, e nella seduta del 1º luglio 1999 (con la presenza dei rappresentanti di 12 regioni e province autonome) in relazione alla lettera c), del comma 1, dell'art. 16, introdotta su richiesta delle regioni, ad integrazione — proposta nel corso della seduta — dell'intesa già raggiunta nella precedente seduta, come ulteriore modificazione dell'art. 115 del decreto base, nel quale tale lettera introduce il comma 3-ter; anche in questo caso l'intesa fu preceduta da deliberazioni, prese all'unanimità dei presenti, della conferenza dei presidenti delle regioni, e nessun dissenso risulta essere stato manifestato da alcuna delle regioni, e in particolare dalla ricorrente, sui testi definitivi dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, né, peraltro, al di fuori di essa nei rapporti fra regioni e Governo. Risulta parzialmente difforme dal testo dell'intesa raggiunta l'art. 3 del decreto legislativo.

12. — Ciò premesso in punto di fatto, non può, in primo luogo, essere condivisa la tesi della ricorrente, secondo cui la procedura seguita sarebbe in contrasto con l'art. 1, comma 4, lettera c), della legge di delega, in quanto il Governo predispose lo schema originario del decreto n. 112 senza previamente raggiungere l'intesa sulla individuazione dei compiti di rilievo nazionale da trattenere in capo allo Stato. Vero è, infatti, che sullo schema originariamente proposto dal Governo non era stata sollecitata e raggiunta l'intesa, ma ciò che conta è che tale intesa sia stata richiesta e raggiunta, nella Conferenza Stato-regioni, prima che si intraprendessero le ulteriori tappe del procedimento prescritto (pareri della Conferenza Stato, regioni, città e autonomie locali, e delle com-

missioni parlamentari, deliberazione definitiva del Governo), così che le regioni abbiano avuto modo di esprimere le proprie posizioni e di pervenire o meno all'intesa, sulla base di un effettivo confronto con le posizioni del Governo, nella sede della Conferenza Stato-regioni: ciò che, come si è visto, è in fatto accaduto.

Nemmeno può consentirsi con la ricorrente circa la necessità che l'assenso sia espresso, in sede di formalizzazione dell'intesa, dai presidenti di tutte le regioni e province autonome componenti della Conferenza Stato-regioni. L'art. 3, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 — unica disposizione che regola il procedimento per le intese sancite nella Conferenza Stato-regioni — stabilisce che «le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano». Esso non può intendersi, conformemente alla sua *ratio* e ad una interpretazione congruente con il principio di leale collaborazione, nel senso che l'assenza di alcune regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate, alla riunione della Conferenza, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestata anche fuori della sede della conferenza, possa inficiare l'assenso delle regioni e dunque impedire il perfezionamento dell'intesa.

Ma non può neanche accogliersi la tesi sostenuta in via subordinata dalla ricorrente, secondo cui sarebbe quanto meno necessario l'assenso della maggioranza assoluta delle regioni i cui presidenti sono membri della Conferenza. La regola dell'assenso espresso dalla unanimità o almeno dalla maggioranza assoluta della componente regionale della Conferenza è stabilita, dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, limitatamente all'adozione degli atti di cui alle lettere *f*), *g*) e *i*), del comma 1 dello stesso articolo, vale a dire per la determinazione dei criteri di riparto fra le regioni di risorse finanziarie, per l'adozione dei provvedimenti attribuiti dalla legge alla Conferenza, e per la nomina, nei casi previsti dalla legge, dei responsabili di enti od organismi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo e regioni; nonché — ai sensi del successivo comma 8 del citato art. 2 — per la deliberazione degli indirizzi per l'uniforme applicazione dei «percorsi diagnostici e terapeutici» di cui all'art. 1, comma 28, della legge n. 662 del 1996, dei protocolli di intesa dei progetti di sperimentazione gestionale del servizio sanitario, di cui all'art. 9-*bis* del d.lgs. n. 502 del 1992, e degli atti già di competenza dei soppressi organismi a composizione mista Stato-regioni. Si tratta, come si vede, di ipotesi in cui la Conferenza esercita competenze decisorie come collegio deliberante.

Diverso è il caso delle intese, previste dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), e regolate dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997. La Conferenza non opera qui come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e regioni — queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate —, confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune. Decisivo, a questo riguardo, è che esso si svolga, in conformità al principio di leale collaborazione, con modalità idonee a consentire a ciascuna delle due componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare le posizioni dell'altra parte e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare (*cf.* sentenza n. 379 del 1992).

Nell'assenza — giustificabile d'altra parte alla luce dei sopra descritti caratteri dell'intesa — di ulteriori regole formali che disciplinino il *modus procedendi* della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l'intesa non può dirsi mancata una volta che (come in effetti, secondo quanto si è detto, nella specie è accaduto) tutte le regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza.

13. — In relazione al decreto legislativo n. 112 del 1998, la ricorrente, nella relazione di accompagnamento dei documenti prodotti a seguito dell'istruttoria disposta da questa Corte, afferma che l'art. 89, comma 1, lettera *b*) (concernente le funzioni trasferite in materia di dighe) e l'art. 109, comma 2 (concernente le strutture statali soggette a riordino) sono difformi dal testo dell'intesa sancita nella Conferenza Stato-regioni nella seduta del 25 marzo 1998. Tuttavia — a parte il rilievo che detti articoli non sono stati specificamente impugnati nel ricorso, ma al più potrebbero ritenersi oggetto della generica censura di assenza della previa intesa sui compiti di rilievo nazionale, mossa con il quarto motivo del ricorso — non si tratta di divergenze tali da inficiare la conformità del decreto all'intesa prescritta in tema di individuazione dei compiti di rilievo nazionale da conservare alla competenza statale.

Invero:

a) la difformità relativa all'art. 89, comma 1, lettera *b*), è puramente formale e non incide sulla sostanziale individuazione dei compiti di rilievo nazionale. Infatti il testo del decreto include, fra le funzioni trasferite, quelle relative «alle dighe non comprese in quelle indicate all'articolo 91, comma 1» (cioè diverse da quelle aventi le caratteristiche tecniche di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 507 del 1994, che detto art. 91, comma 1, del decreto, in conformità dell'intesa, conserva alla competenza dello Stato), anziché «alla vigilanza sulla realizzazione e l'esercizio delle dighe di ritenuta di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1º novembre 1959,

n. 1363» (come risultava nel testo oggetto di intesa): la variazione appare determinata dalle esigenze di coordinamento con il testo — conforme all'intesa — dell'art. 91, comma 1, e non modifica la portata rispettiva delle funzioni conferite e di quelle conservate in capo allo Stato;

b) la difformità relativa all'art. 109, comma 2, riguarda la mancata inclusione — nel testo finale — del dipartimento dei servizi tecnici nazionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri fra le strutture per le quali si prevede il riordino ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge n. 59 del 1997, cioè in base alla delega specifica per la riorganizzazione delle strutture amministrative nazionali. Ma, com'è evidente, si tratta di tema estraneo alla individuazione — unico oggetto dell'intesa prevista dalla legge di delega — dei compiti di rilievo nazionale da trattenere in capo allo Stato, in deroga al principio del conferimento alle regioni e agli enti locali, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 4, lettera *c)*, della legge di delega.

14. — In relazione al d.lgs. n. 443 del 1999, sulla base delle considerazioni sopra svolte (al n. 12), potrebbe porsi uno specifico interrogativo circa la validità dell'intesa sancita dalla Conferenza, nella seduta del 1° luglio 1999, concernente l'introduzione, nel testo dell'art. 115 del d.lgs. n. 112 del 1998, del nuovo comma 3-ter, ad integrazione delle modifiche allo stesso art. 115 su cui era stata sancita l'intesa nella seduta del 25 giugno 1999, in relazione alla circostanza che la nuova intesa integrativa fu il frutto di una proposta avanzata, al di fuori dell'ordine del giorno della seduta, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano (come risulta dal verbale n. 19/1999, punto A degli «argomenti proposti nel corso della seduta»). Tuttavia la Corte non ha ragione di affrontare, in questa sede, tale interrogativo, sia perché si tratta di un profilo non dedotto nel ricorso, nel quale la regione si limita a impugnare, fra gli altri, nel suo complesso, l'art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1999, modificativo dell'art. 115 del d.lgs. n. 112 del 1998, contestando la mancanza, anche relativamente all'intesa sancita nella seduta del 1° luglio 1999, dell'assenso di tutti i presidenti delle regioni (mentre in altro motivo del ricorso — esaminato più avanti nel corso della presente pronuncia — è censurato il comma 3-ter aggiunto all'art. 115 del decreto base, ma sotto il profilo del suo contenuto); sia perché, comunque, la modifica in questione — richiesta, come si è detto, dalle regioni ad integrazione della precedente intesa, e accettata dal Governo — non riguarda la individuazione di compiti di rilievo nazionale, bensì la disciplina, sulla base di accordi da approvare in Conferenza Stato-regioni, dell'esercizio delle funzioni (statali, come si dirà) previste dai commi 3 e 3-bis dello stesso art. 115, concernenti le verifiche di conformità alle normative di strutture, attività e prodotti in materia sanitaria.

15. — Deve invece essere esaminato, sempre riguardo al d.lgs. n. 443 del 1999, il profilo di censura prospettato dalla ricorrente là dove essa rileva che l'art. 3 del d.lgs. n. 443 del 1999, modificativo dell'art. 29, comma 2, lettera *b)*, del d.lgs. n. 112 del 1998, è stato approvato dal Governo in un testo parzialmente diverso da quello risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato-regioni.

L'art. 29 del decreto base determina le funzioni e i compiti conservati allo Stato in materia di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia. In particolare, la lettera *b)*, del comma 2, nel testo originario, conservava in capo allo Stato le funzioni amministrative concernenti «le determinazioni inerenti l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio di energia». Il testo dell'art. 3 dello schema di decreto modificativo e integrativo, sul quale intervenne l'intesa nella seduta della Conferenza del 25 giugno 1999, prevedeva (oltre ad una modifica della lettera *l)* del comma 2 dello stesso art. 29, trasfusa integralmente nel testo del d.lgs. n. 443 del 1999, e che qui non viene in considerazione), l'aggiunta, nel citato testo della lettera *b)*, dopo le parole «stoccaggio di energia», delle seguenti parole: «limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento, allo stoccaggio di oli minerali di capacità superiore a mc. 80.000 e di gas di petrolio liquefatti di capacità superiore a mc. 400». Nel testo finale del decreto legislativo, invece, l'aggiunta è limitata alle parole «limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento». In sostanza, mentre il decreto base conservava allo Stato per intero le determinazioni inerenti allo stoccaggio di energia, la modifica recata dal decreto correttivo prevede una limitazione di tali competenze rimaste in capo allo Stato: secondo l'intesa dette competenze avrebbero comunque dovuto essere più ampie di quelle poi effettivamente rimaste allo Stato in base al decreto n. 443, concernendo, oltre allo stoccaggio di metano in giacimento, altresì lo stoccaggio, in quantità superiori a date soglie, degli oli minerali e dei gas di petrolio liquefatti. Queste ultime funzioni sono state invece escluse, nel testo definitivo, dalla competenza statale, risultando dunque, in definitiva, più ampia la sfera delle funzioni conferite alle regioni ai sensi dell'art. 30, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 112, secondo cui «sono delegate alle regioni le funzioni amministrative in tema di energia (...) che non siano riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 29 o che non siano attribuite agli enti locali ai sensi dell'articolo 31».

16. — La questione, sotto questo specifico profilo, è fondata.

La modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 443 è infatti difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati

in capo allo Stato, diversa da quella concordata. Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, essa dà luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Né si potrebbe obiettare che la modifica introdotta dal Governo è ampliativa, e non restrittiva, delle funzioni conferite alle regioni, rispetto al testo su cui si raggiunse l'intesa: infatti la garanzia dell'intesa riguarda non solo l'ampiezza minima dei conferimenti convenuti, ma più in generale il riparto delle funzioni risultante dalla individuazione dei compiti di rilievo nazionale trattenuti in capo allo Stato, anche tenendo conto del fatto che, nella specie, le funzioni delegate alle regioni ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 112 possono comportare oneri finanziari, come risulta implicitamente dallo stesso art. 30, comma 2, che vincola le regioni a statuto ordinario a destinare, «per far fronte alle esigenze di spesa relative alle attività di cui al comma 1», cioè alle attività delegate, una percentuale minima dell'1 per cento delle disponibilità conseguite annualmente ai sensi dell'art. 3, comma 12, della legge n. 549 del 1995 (vale a dire del gettito della quota dell'accisa sulla benzina attribuita alle regioni stesse).

Poiché la pronuncia di questa Corte non può, all'evidenza, conseguire l'effetto di ripristinare la corrispondenza fra il testo su cui è intervenuta l'intesa e il testo legislativo emanato, inserendo in quest'ultimo ulteriori ipotesi di compiti riservati allo Stato nel campo dello stoccaggio di energia, l'accoglimento della censura deve condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 443 del 1999, ripristinando così, per questa parte, il testo originario del d.lgs. n. 112 del 1998, che la disposizione censurata aveva inteso modificare.

17. — Con il quinto motivo del primo ricorso la ricorrente lamenta la violazione degli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione ad opera delle disposizioni del d.lgs. n. 112 del 1998 che attribuiscono direttamente funzioni e compiti agli enti locali sub-regionali nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, e specificamente degli articoli 41, comma 3; 66, comma 1, lettere b), (peraltro poi soppressa dall'art. 9 del d.lgs. n. 443 del 1999) e c), 99, comma 3, secondo periodo; 131, comma 2; 132: non si tratterebbe, infatti, di compiti di interesse esclusivamente locale, e sarebbe comunque violato il criterio di cui all'art. 4, comma 1, della legge di delega, secondo cui nelle materie dell'art. 117 della Costituzione l'attribuzione delle funzioni avrebbe dovuto essere operata a favore delle regioni, alle quali sarebbe poi spettato valutare la necessità di conferimento delle stesse a livello locale.

18. — La questione non è fondata.

La legge di delega attribuiva al Governo, in termini assai ampi, il compito di procedere a conferire «alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi». Il legislatore delegato era dunque autorizzato ad impiegare tutti gli strumenti di decentramento funzionale contemplati dalla Costituzione, dal trasferimento e dalla delega a favore delle regioni, all'attribuzione diretta a favore degli enti locali; e infatti l'art. 3, comma 1, lettera b), della stessa legge prevedeva che con i decreti legislativi delegati fossero, fra l'altro, «indicati, nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni e i compiti da conferire alle Regioni (...) o da conferire agli enti locali territoriali o funzionali ai sensi degli articoli 128 e 118, primo comma, della Costituzione»: dove il richiamo all'art. 118, primo comma, non può che riferirsi alle funzioni «di interesse esclusivamente locale» che la legge della Repubblica può attribuire direttamente agli enti locali proprio nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione (cfr. sentenza n. 408 del 1998, n. 3 del considerato in diritto).

L'ulteriore principio sancito dall'art. 4, comma 1, della legge di delega, secondo cui «nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale» (mentre gli altri compiti e funzioni decentrati vengono conferiti a regioni, comuni e altri enti locali con i decreti legislativi delegati: art. 4, comma 2, della stessa legge), ha per un verso una portata più ampia, concernendo tutte le funzioni comunque facenti capo alle regioni nelle materie di loro competenza propria, comprese quelle già ad esse intestate; per altro verso ha una portata direttiva di massima, nel senso della spettanza alle regioni del compito di procedere, nelle materie medesime, alla ripartizione di funzioni fra di esse e gli enti locali, ma non può intendersi come preclusivo dell'impiego, da parte del legislatore delegato, dello strumento della attribuzione diretta di compiti agli enti locali ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Nel procedere alla individuazione dei compiti ritenuti di «interesse esclusivamente locale» da attribuire agli enti locali il medesimo legislatore delegato godeva di ampia discrezionalità, nell'osservanza dei criteri generali indicati dall'art. 4, comma 3, della legge di delega (sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione): né la ricorrente adduce una specifica dimostrazione del fatto che i compiti, o taluni dei compiti, attribuiti agli enti locali dal decreto legislativo non rivestano carattere di interesse esclusivamente locale, o che la loro attribuzione agli enti locali sia in contrasto con i predetti criteri generali.

19. — La ricorrente censura, con il sesto motivo del primo ricorso, gli articoli 3, comma 1, e 132, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 112, secondo i quali, entro sei mesi dall'emanazione del decreto, ciascuna regione

doveva determinare le funzioni richiedenti l'unitario esercizio a livello regionale e conferire tutte le altre agli enti locali, adottando la legge regionale di «puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate ai comuni ed agli enti locali e di quelle mantenute in capo alle regioni stesse». Sarebbero violati gli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione per la irragionevole brevità del termine imposto alle regioni, tale da ledere l'autonomia e da rendere pressoché inevitabile l'intervento sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 4, comma 5, secondo periodo, della legge n. 59 del 1997.

20. — La questione è inammissibile.

Il termine di sei mesi dalla emanazione del decreto legislativo, assegnato alle regioni per l'adozione della legge di «puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa», è espressamente stabilito dall'art. 4, comma 5, primo periodo, della legge di delega. Il legislatore delegato non ha fatto altro, a tale proposito, che richiamare e ripetere la prescrizione della legge di delega.

La censura non può dunque utilmente appuntarsi sul decreto delegato. Né può accogliersi la richiesta subordinata della ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, della legge di delega, per violazione degli indicati medesimi parametri costituzionali, poiché si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali.

21. — Il settimo motivo del primo ricorso solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 119 della Costituzione, dell'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 112, ove si prevedono i criteri di attribuzione alle regioni e agli enti locali di beni e risorse finanziarie «corrispondenti per ammontare a quelli utilizzati dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento», stabilendo che, ai fini della relativa quantificazione, si tenga conto «dei beni e delle risorse utilizzati dallo Stato in un arco temporale pluriennale, da un minimo di tre ad un massimo di cinque anni» (lettera *a*), «dell'andamento complessivo delle spese finali iscritte nel bilancio statale nel medesimo periodo di riferimento» (lettera *b*), e «dei vincoli, degli obiettivi e delle regole di variazione delle entrate e delle spese pubbliche stabiliti nei documenti di programmazione economico-finanziaria, approvati dalle Camere, con riferimento sia agli anni che precedono la data del conferimento, sia agli esercizi considerati nel bilancio pluriennale in vigore alla data del conferimento medesimo» (lettera *c*). La lesione lamentata discenderebbe dalla indeterminatezza dei criteri indicati, essendo rimessa al Governo la scelta dell'arco temporale e dell'anno da assumere come base per il calcolo, e potendo esso utilizzare i criteri a loro volta indeterminati di cui alle citate lettere *b*), e *c*).

22. — La questione non è fondata.

Il criterio fondamentale individuato per la determinazione delle risorse da trasferire è, in conformità all'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge di delega (che prevede, insieme al conferimento delle funzioni, la «conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione» dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative), quello della attribuzione di beni e risorse «corrispondenti per ammontare a quelli utilizzati dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento»: criterio logico ed obiettivo, volto ad evitare squilibri fra compiti e risorse, o un aggravio della finanza pubblica per effetto del decentramento delle funzioni. Gli indici contemplati per la quantificazione delle risorse da attribuire tendono a realizzare tale principio di corrispondenza, attraverso un riferimento meno meccanico di quello (utilizzato in occasione di precedenti trasferimenti di funzioni) alle sole cifre stanziare nei capitoli pertinenti dell'ultimo bilancio dello Stato, e tenendo conto della dinamica della spesa nel tempo in rapporto anche agli altri indici dell'economia, utilizzati al fine della programmazione finanziaria dello Stato.

Nessuna lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni può perciò discendere da tale definizione di criteri di quantificazione: mentre eventuali lesioni che discendessero da una cattiva applicazione degli stessi potrebbero, se del caso, essere fatte valere in sede di sindacato sui decreti del Presidente del Consiglio, cui l'art. 7, comma 1, della legge di delega e lo stesso art. 7, comma 3, del decreto legislativo impugnato affidano la puntuale individuazione delle risorse da trasferire.

23. — Anche con l'ottavo motivo del primo ricorso la ricorrente lamenta la lesione dell'art. 119 della Costituzione, ad opera dell'art. 3, comma 3, in rapporto all'art. 7, del d.lgs. n. 112. L'art. 3, comma 3, infatti, impone alla regione di attribuire agli enti locali le risorse, «in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti», con la legge regionale che definisce la ripartizione delle funzioni e dei compiti medesimi fra regione ed enti locali: ma la regione non saprebbe donde trarre le risorse da trasferire, posto che a sua volta riceverebbe dallo Stato beni e mezzi solo successivamente, con i provvedimenti attuativi di cui all'art. 7 del decreto legislativo.

24. — La questione non è fondata, in quanto le norme impugnate non possono intendersi nel senso, paventato dalla ricorrente, di imporre un trasferimento di risorse da parte della regione, a favore degli enti locali, anticipato rispetto alla attribuzione delle stesse da parte dello Stato alla regione medesima.

In realtà la ripartizione delle risorse trasferite dallo Stato fra regione ed enti locali non può che seguire la ripartizione delle funzioni e dei compiti: questo è il criterio di fondo cui si ispirano sia la legge di delega, sia il decreto delegato. È dunque evidente che la individuazione delle risorse spettanti agli enti locali deve conseguire, da un lato, alla ripartizione delle funzioni, parzialmente rimessa alla legge regionale, dall'altro lato alla individuazione da parte dello Stato dell'insieme delle risorse trasferite in conseguenza dei conferimenti di funzioni e di compiti. Ed infatti l'art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 112 prevede che siano i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 7 della legge n. 59 del 1997, a contenere, fra l'altro, «l'individuazione dei beni e delle strutture da trasferire, in relazione alla ripartizione delle funzioni, alle regioni e agli enti locali» (art. 7, comma 8, lettera b), e che a tal fine gli schemi di decreti siano elaborati sulla base di accordi tra Governo, regioni ed enti locali promossi dalla Conferenza unificata Stato, regioni, città e autonomie locali, salvo, in caso di mancato accordo, il dovere del Presidente del Consiglio di provvedere, acquisito il parere della Conferenza unificata (art. 7, comma 8, cit., prima e ultima proposizione).

Il principio di congruità delle risorse trasferite rispetto alle funzioni conferite a ciascun livello vale sia per la ripartizione di risorse effettuata da parte dello Stato sulla base degli accordi fra Governo, regioni ed enti locali, sia per le ulteriori risorse trasferite agli enti locali dalle Regioni in relazione ad ulteriori conferimenti di funzioni.

25. - - Con il nono motivo del primo ricorso la regione Veneto lamenta che il decreto legislativo impugnato abbia omesso quasi del tutto di provvedere alla soppressione, trasformazione o accorpamento delle strutture statali interessate dal conferimento di funzioni e compiti, come previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), della legge di delega, nonché alla individuazione delle modalità e delle procedure per il trasferimento del personale statale, come previsto dall'art. 3, comma 1, lettera e), della stessa legge, rinviando invece a successivi provvedimenti del Governo. La omissione di tali adempimenti comporterebbe non già un parziale esercizio della delega, ma un illegittimo esercizio della stessa, posto che l'indicazione delle strutture oggetto del riordino e del personale da trasferire sarebbe essenziale per dare concretezza ai conferimenti di funzioni. Sarebbero dunque violati gli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione.

26. — La questione non è fondata.

Al riordino delle strutture statali interessate dal conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali è previsto che si debba provvedere, ai sensi dell'art. 7, comma 3, della legge di delega, «con le modalità e i criteri di cui al comma 4-bis dell'art. 17 della legge 31 agosto 1988, n. 400», introdotto dall'art. 13, comma 1, della stessa legge n. 59 del 1997: cioè con regolamenti di organizzazione, sulla base dei principi fissati con atto legislativo. Specifici interventi di riordino di strutture centrali, da attuare con decreti legislativi, sono poi previsti come oggetto di una autonoma delega dall'art. 11 della stessa legge n. 59 del 1997.

Non contrasta perciò con la legge di delega il disposto dell'art. 9 del d.lgs. n. 112 del 1998, secondo cui al riordino delle strutture che svolgevano le funzioni e i compiti oggetto del decreto medesimo, ed eventualmente alla loro soppressione o al loro accorpamento, «si provvede con i decreti previsti dagli articoli 7, 10 e 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

Quanto poi al trasferimento del personale statale, la legge di delega prevede che i decreti legislativi individuino modalità e procedure per detto trasferimento (art. 3, comma 1, lettera e), e demanda ai provvedimenti attuativi di cui all'art. 7 della stessa legge il compito di individuare puntualmente, fra l'altro, il personale da trasferire e di ripartirlo tra le regioni e fra queste e gli enti locali (art. 7, comma 1). Apposite norme statuenti regole sostanziali in materia, in particolare per quanto riguarda l'inquadramento e il trattamento giuridico ed economico del personale trasferito, sono contenute nell'art. 7, commi 4, secondo periodo, 5 e 6, del decreto impugnato. A sua volta lo stesso art. 7, al comma 8, specifica le procedure da seguire per la elaborazione dei decreti attuativi a cui è affidata, fra l'altro, «la definizione dei contingenti complessivi, per qualifica e profilo professionale, del personale necessario per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite e del personale da trasferire» (lettera c). Il pur largo rinvio ai provvedimenti attuativi di cui all'art. 7 della legge di delega per la (ulteriore) «individuazione delle modalità e delle procedure di trasferimento», nonché «dei criteri di ripartizione del personale» (art. 7, comma 4, dello stesso decreto legislativo), non contrasta dunque con i criteri della delega e non inficia l'efficacia del previsto meccanismo di conferimento di funzioni e compiti e di conseguente trasferimento delle risorse, comprese quelle di personale.

27. — Con il decimo motivo del primo ricorso la ricorrente lamenta che il decreto impugnato abbia omesso di attuare le prescrizioni della legge di delega relative alla individuazione di procedure e strumenti di raccordo per la collaborazione e l'azione coordinata fra diversi livelli di governo (art. 3, comma 1, lettera c, della legge n. 59 del 1997), alla previsione di modalità e condizioni per l'avvalimento da parte dello Stato di uffici regionali e locali (art. 3, comma 1, lettera f), e per il conferimento a particolari strutture organizzative di funzioni che non

richiedano l'esercizio esclusivo da parte delle regioni e degli enti locali (art. 3, comma 1, lettera g). La mancanza, nel decreto legislativo, salve limitate eccezioni, di tali previsioni violerebbe ancora una volta gli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione.

28. — La questione è inammissibile.

Le norme della legge di delega invocate come parametro interposto hanno carattere solo facoltizzante, nel senso che esse consentivano al legislatore delegato di prevedere, là dove fosse ritenuto necessario od opportuno, strumenti di raccordo, ipotesi di avvalimento di uffici, o la creazione di particolari strutture organizzative, senza però imporre l'uso di tali strumenti o istituti a proposito di oggetti o materie determinate. La stessa ricorrente ammette che in taluni casi, che sarebbero limitati, il legislatore delegato ha utilizzato siffatte previsioni, ma il fatto che esso non abbia ritenuto opportuno di farvi ricorso più largamente, od in altre ipotesi, non può dar luogo a censure di legittimità costituzionale. Per altro verso, la ricorrente non specifica quali sarebbero le disposizioni del decreto legislativo viziate sotto questo profilo, onde la censura si palesa inammissibile anche per la sua genericità.

29. — Con l'ultimo motivo del primo ricorso la regione ricorrente censura, per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, l'art. 25, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 112 del 1998. La disposizione demanda ad uno o più regolamenti la disciplina del procedimento in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, stabilendo che essi debbono prevedere che, nel caso in cui il progetto sia in contrasto con uno strumento urbanistico, si possa ricorrere alla conferenza di servizi, la cui determinazione, se vi è accordo sulla variante, costituisce proposta di variante, sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale.

Secondo la ricorrente tale previsione lede la competenza regionale in materia urbanistica, espropriando la regione del potere di concorrere a definire l'assetto urbanistico.

30. — La questione è fondata.

Secondo le regole generali oggi risultanti dall'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dalla legge n. 340 del 2000, e già prima dall'art. 14, comma 3-*bis* della stessa legge nel testo modificato dalla legge n. 127 del 1997, la conferenza di servizi può adottare una determinazione positiva sul progetto, non conforme allo strumento urbanistico generale, anche quando vi sia dissenso di taluna delle amministrazioni partecipanti, e dunque anche, in particolare, della regione. In tale ipotesi, la previsione secondo cui la proposta di variante può essere approvata definitivamente dal consiglio comunale, senza l'ulteriore approvazione regionale, equivale a consentire che lo strumento urbanistico sia modificato senza il consenso della regione, con conseguente lesione della competenza regionale in materia urbanistica.

Né può valere, a far ritenere salvaguardata tale competenza, il richiamo al disposto dell'articolo 14, comma 3-*bis* della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 17 della legge n. 127 del 1997, che attribuiva fra l'altro al Presidente della regione, previa delibera del consiglio regionale, il potere di disporre la sospensione della determinazione di conclusione positiva del procedimento, adottata dall'amministrazione procedente a seguito della conferenza di servizi. A parte ogni altra considerazione, infatti, detta disposizione non è più in vigore, a seguito della riformulazione degli articoli da 14 a 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, operata dalla legge n. 340 del 2000: oggi l'art. 14-*quater* si limita a prevedere che se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente, quest'ultima assuma comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse, e che solo qualora il motivato dissenso sia espresso da un'amministrazione «preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute», la decisione sia rimessa al Consiglio dei ministri (con l'intervento del presidente della regione quando il dissenso è espresso da una regione) ove l'amministrazione dissenziente o quella procedente sia un'amministrazione statale, ovvero «ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali» nelle altre ipotesi (art. 14-*quater* commi 3 e 4). Non è dunque appropriata l'integrazione apportata di recente al regolamento in materia di sportelli unici per gli impianti produttivi dall'art. 1 del regolamento approvato con d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440, là dove dispone, per l'ipotesi di pronuncia definitiva del consiglio comunale sulla proposta di variante dello strumento urbanistico, che «non è richiesta l'approvazione della regione, le cui attribuzioni sono fatte salve dall'art. 14, comma 3-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui prevede che, ove il progetto di insediamento contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico, la determinazione della conferenza di servizi costituisce, anche nell'ipotesi di dissenso della regione, proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale.

31. — L'art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1999 è impugnato, con il quarto motivo del secondo ricorso, nella parte in cui introduce nell'art. 115 del decreto base (concernente la ripartizione delle competenze in materia di tutela della salute) il comma 3-*ter* ove si dispone che «l'esercizio delle funzioni di cui ai commi 3 e 3-*bis* [concernenti la verifica di conformità alla normativa di strutture e attività sanitarie, di sostanze e prodotti] è regolato sulla base di

modalità definite con apposito accordo da approvare in Conferenza Stato-regioni, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Esso violerebbe gli articoli 117 e 118 della Costituzione, in quanto condizionerebbe l'esercizio di funzioni regionali, e la stessa attività legislativa delle regioni, ad accordi con il Governo.

32. — La questione non è fondata, non avendo la norma impugnata la portata ad essa attribuita dalla ricorrente.

L'art. 115, comma 2, del d.lgs. n. 112, elencando le funzioni e i compiti amministrativi conferiti alle regioni in materia di tutela della salute, contempla fra questi «la verifica della conformità rispetto alla normativa nazionale e comunitaria di attività, strutture, impianti, laboratori, officine di produzione, apparecchi, modalità di lavorazione, sostanze e prodotti, ai fini del controllo preventivo, salvo quanto previsto al comma 3 del presente articolo, nonché la vigilanza successiva, ivi compresa la verifica dell'applicazione della buona pratica di laboratorio».

A sua volta il comma 3 dello stesso articolo stabiliva che il conferimento delle funzioni di verifica della conformità di cui al comma 2 ha effetto dopo un anno dalla entrata in vigore del decreto legislativo; e che entro tale termine, con decreto legislativo da emanarsi ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 59 del 1997 — cioè con decreto integrativo e correttivo dei decreti legislativi di conferimento — sarebbero stati individuati, fra l'altro, gli adempimenti «che, per caratteristiche tecniche e finalità, devono restare di competenza degli organi centrali».

In attuazione di tale previsione, l'art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1999 ha anzitutto introdotto nel citato art. 115 un comma 3-bis, secondo il quale, «ai sensi del comma 3 del presente articolo, restano riservate allo Stato le funzioni di verifica, ai fini del controllo preventivo, della conformità rispetto alla normativa nazionale e comunitaria, limitatamente agli aspetti di tutela della salute di rilievo nazionale:

a) degli stabilimenti di produzione dei prodotti destinati ad alimentazione particolare e dei prodotti fitosanitari;

b) dei macelli, dei mercati ittici e stabilimenti dove si allevano animali o pesci, nonché dei laboratori di trasformazione e delle altre strutture di interesse veterinario che fabbricano o trattano prodotti destinati all'esportazione;

c) dei laboratori».

Ha poi inserito un comma 3-ter — la disposizione qui impugnata — ai sensi del quale «l'esercizio delle funzioni di cui ai commi 3 e 3-bis è regolato sulla base di modalità definite con apposito accordo da approvare in Conferenza Stato-regioni, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Tale ultimo comma fu aggiunto, come si è prima ricordato (sopra, n. 11), al testo già oggetto di intesa nella Conferenza Stato-regioni, che conteneva solo il comma 3-bis a seguito dell'intesa integrativa raggiunta nella seduta della Conferenza del 1º luglio 1999, su specifica richiesta delle regioni.

Esso non può intendersi nel senso che subordini all'accordo con il Governo in Conferenza Stato-regioni l'esercizio delle funzioni di verifica di conformità conferite alle Regioni dall'art. 115, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 112: comma, quest'ultimo, che non è infatti richiamato dal comma 3-ter. Piuttosto deve intendersi, nonostante la formulazione non perspicua, nel senso che sulla base dell'accordo, e quindi con la partecipazione decisionale delle regioni nella Conferenza, sono disciplinate le modalità di esercizio delle funzioni di verifica di conformità attribuite alla competenza degli organi centrali dal comma 3-bis, mentre il richiamo anche al comma 3 si spiega per il fatto che è in tale comma, già presente nel testo originario del decreto, che si rinviava espressamente ad un decreto integrativo la individuazione dei compiti da conservare allo Stato in questa materia. L'accordo fra Governo e regioni dovrà dunque concernere la individuazione degli «aspetti della salute di rilievo nazionale» che delimitano le funzioni di verifica di conformità attribuite allo Stato, e la determinazione delle modalità di esercizio di tali funzioni statali in quanto interferenti con le funzioni di verifica che, nella stessa materia, sono attribuite alle regioni: ferma restando, evidentemente, la possibilità per lo Stato di intervenire anche in quest'ultimo ambito, con gli strumenti a sua disposizione, quale l'eventuale esercizio, ove previsto, della funzione di indirizzo e coordinamento a tutela di interessi unitari.

33. — L'ultimo motivo del secondo ricorso investe l'art. 6 del d.lgs. n. 443 del 1999, che aggiunge all'art. 40, comma 1, del decreto base — ove si individuano le funzioni e i compiti conservati allo Stato in materia di fiere e mercati e di commercio — la lettera f), concernente «l'attività regolamentare in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e di commercio dei pubblici esercizi, d'intesa con le regioni».

La ricorrente lamenta la violazione degli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, in quanto si vincolerebbe l'attività normativa e amministrativa delle regioni all'osservanza di norme regolamentari statali, il che sarebbe precluso sia che si consideri la materia in questione oggetto di competenza propria delle regioni, sia che la si consideri materia delegata.

34. — La questione è fondata.

La materia di cui si discute — somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e commercio dei pubblici esercizi — non rientra nell'ambito delle competenze costituzionalmente proprie delle regioni.

Ancorché, infatti, l'art. 41 del medesimo d.lgs. n. 112 del 1998, al comma 1, lettera *d*), disponga il trasferimento alle regioni delle «competenze già delegate ai sensi dell'articolo 52, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616», e fra queste rientrino quelle relative «ai pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande» (lettera *a* di detto art. 52, primo comma), sta di fatto che l'art. 39 dello stesso decreto legislativo n. 112 tiene distinte le funzioni amministrative relative alla materia «fiere e mercati», rientrante nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione, da quelle relative alla materia — estranea invece a detto elenco — del «commercio», nel cui ambito sono espressamente comprese, fra l'altro, «l'attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti» e «l'attività di commercio dei pubblici esercizi» (*cf.* sentenza n. 205 del 2001).

Non trattandosi di materia di competenza propria delle regioni, non sarebbe di per sé costituzionalmente illegittima la previsione di un esercizio da parte dello Stato della potestà di emanare regolamenti di esecuzione della legge statale (*cf.* legge 25 agosto 1991, n. 287, il cui art. 12 prevede l'emanazione di un regolamento interministeriale di esecuzione, che non risulta ancora emanato).

Tuttavia, nella specie, occorre tener conto che la legge di delega (art. 2 della legge di delega n. 59 del 1997, richiamato espressamente dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998) — riprendendo una clausola generale già presente nell'art. 7, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 — stabilisce in via generale che nelle materie diverse da quelle di competenza propria delle regioni, ma oggetto di conferimenti di funzioni amministrative alle stesse, «spetta alle regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione» (comma 1, seconda parte); e che «in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti (...) è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali» (comma 2).

Con tale previsione generale di attribuzione alle regioni di una potestà normativa di attuazione della legislazione statale contrasta la riserva allo Stato, non già di singoli compiti esclusi dal conferimento, bensì, genericamente, della «potestà regolamentare» (benché da esercitarsi «d'intesa con le regioni»), in una singola materia o submateria — quella dei pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande — compresa fra quelle in cui vi è conferimento di funzioni amministrative alle regioni (art. 41, comma 2, lettera *a*, del d.lgs. n. 112 del 1998), ancorché non rientrante fra quelle elencate nell'art. 117 della Costituzione. Non si tratterebbe infatti di una potestà destinata ad esplicarsi in ordine ad aspetti della materia rimasti alla competenza dello Stato (*cf.* sentenza n. 159 del 2001), ma di una generale potestà normativa diretta a integrare e specificare la disciplina della legislazione statale — cioè a darvi attuazione — proprio nella materia oggetto di conferimento alle regioni: dunque di una funzione normativa di attuazione coincidente con quella che, in base alla legge di delega, è attribuita a queste ultime.

Né potrebbe ritenersi che la potestà attribuita allo Stato sia di carattere suppletivo, riguardi cioè l'emanazione di norme regolamentari destinate ad avere efficacia solo fino a quando la regione non adotti, nella stessa materia, proprie norme di attuazione (come ritenuto in altra occasione, rispetto ad un regolamento statale in materia analoga, dalla sentenza n. 165 del 1989). Infatti il contesto in cui è inserita la norma in esame, volta ad integrare l'elenco delle funzioni «conservate allo Stato», e quindi escluse dal conferimento alle regioni e agli enti locali (art. 3, comma 1, lettera *a*, della legge n. 59 del 1997), in materia di commercio, e la stessa previsione di una attività regolamentare statale da esercitarsi «d'intesa con le regioni», impediscono di riconoscere alla norma stessa la portata riduttiva che sarebbe propria di una attribuzione di potestà normativa solo suppletiva.

La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con i principi della delega, e quindi con l'art. 76 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

a) Dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui prevede che, ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, anche quando vi sia il dissenso della regione;

b) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali);*

c) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 112 del 1998, aggiunta dall'art. 6 del decreto legislativo n. 443 del 1999;*

d) *Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 6; 5, commi 2 e 3; 7, commi 1, 2, lettera a) e 8, lettera a), 50, commi 2 e 3; 63; 138, comma 2, del decreto legislativo n. 112 del 1998, nonché dello stesso decreto legislativo nella sua interezza, sollevata, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 1, comma 1, e 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 25 del 1998);*

e) *Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 112 del 1998 sollevata, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 3, comma 1, lettere c), f), g), della legge n. 59 del 1997, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 25 del 1998);*

f) *Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del predetto decreto legislativo n. 112 del 1998, sollevate, in riferimento alle norme sotto indicate, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 25 del 1998): articoli 13, 44, 54, 59, 69, comma 2, 115, 118, 119, 120, 121, comma 1, 124, 129, 142, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 1, commi 3 e 4; 3, commi 1, lettera a) e 4, comma 3, lettere b), e), f), della legge n. 59 del 1997; articoli 18; 29, comma 2, 33, 65, 85, 93, 98, 104, 137, in riferimento agli articoli 76, 117, secondo comma, e 118 della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 1 e 4, comma 3, lettera b), della legge n. 59 del 1997; articoli 3, comma 1, e 132, comma 1, primo periodo, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione;*

g) *Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto legislativo n. 112 del 1998, sollevate, in riferimento alle norme sotto indicate, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 25 del 1998): articoli 29, comma 1; 52, comma 1; 69, comma 1; 77, 80, 83, 88, 107, 156, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione ed in relazione all'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997; articoli 41, comma 3; 66, comma 1, lettere b) e c); 99, comma 3, secondo periodo; 131, comma 2; 132, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione e in relazione all'articolo 4, comma 1, della legge n. 59 del 1997; articolo 7, comma 3, in riferimento all'art. 119 della Costituzione; articolo 3, comma 3, in rapporto all'articolo 7, in riferimento all'art. 119 della Costituzione; articoli 7, comma 4; 9, 58, 67, comma 1; 75; 92, commi 2 e 3; 106, comma 1; 109, comma 2; 146, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione e in relazione all'art. 3, comma 1, lettere d) ed e), della legge n. 59 del 1997;*

h) *Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 443 del 1999 — intero testo — sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 1 del 2000);*

i) *Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto legislativo n. 443 del 1999, sollevate, in riferimento alle norme sotto indicate, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 1 del 2000): articoli 1, 8, 11, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione e in relazione agli articoli 1, commi 3 e 4; 3, comma 1, lettera a); 4, comma 3, lettere b), c), f), della legge n. 59 del 1997; articoli 13, 14, 15, 16, 17, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione e in relazione all'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997 e all'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997; art. 16, comma 1, lettera c), in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 207

Sentenza 6 - 26 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rilevanza della questione - Conseguenze lamentate dal giudice rimettente - Riferibilità ad una interpretazione non vincolante della legge denunciata o ad atti amministrativi - Eccezione di irrilevanza della questione - Rigetto.

Regione Valle d'Aosta - Lavori pubblici di interesse regionale - Appalti - Requisiti di accesso ad un albo regionale delle imprese partecipanti alle gare d'appalto - Concreta determinazione rimessa ad atti della Giunta regionale - Lamentata irragionevolezza della disciplina - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12, art. 23.
- Costituzione, art. 3.

Regione Valle d'Aosta - Lavori pubblici di interesse regionale - Appalti - Iscrizione delle imprese partecipanti alle gare d'appalto ad un albo regionale di preselezione - Requisito della adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale - Discriminazione delle imprese localizzate in qualsiasi altra parte del territorio nazionale, ostacolante il diritto al libero esercizio di attività economiche - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Assorbimento di altri profili.

- Legge Regione Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12, art. 23, commi 1 e 9.
- Costituzione, artt. 3 e 120 (e artt. 41 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge regionale della Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici), promossi con due ordinanze emesse il 14 dicembre 1999 dal tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta, iscritte ai nn. 98 e 99 del registro ordinanze 2000 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

Visti gli atti di costituzione della regione Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2001 il giudice relatore Valerio Onida;

Udito l'avvocato Gustavo Romanelli per la regione Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

1. — Con due ordinanze di analogo contenuto, emesse il 14 dicembre 1999, pervenute a questa Corte il 14 febbraio 2000, il tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 41, 97 e 120 della Costituzione, dell'art. 23 della legge regionale della Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici).

Tale disposizione prevede un «sistema di qualificazione» delle imprese per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale aventi importo inferiore a limiti da stabilirsi con deliberazione della giunta regionale, sistema «fondato su un albo di preselezione di carattere regionale dotato di efficacia triennale con riferimento alla presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale» (comma 1). L'albo è organizzato e istituito con delibere della giunta regionale, che dispone altresì l'iscrizione delle imprese all'albo stesso (commi 3, 4, 8). L'iscrizione ad esso «è condizione necessaria per la partecipazione alle gare per l'affidamento degli appalti di lavori pubblici di cui al comma 1» (comma 9).

Il tribunale remittente ricorda le deliberazioni di giunta relative all'albo, fra cui quella che indica i requisiti necessari per comprovare, da parte delle imprese che richiedono l'iscrizione, la presenza della organizzazione aziendale sul territorio regionale; e rileva che, pur essendo sospettati di incostituzionalità, da parte della società ricorrente, solo i citati commi 1 e 9 dell'art. 23, tuttavia la questione di legittimità costituzionale involge l'intero art. 23, atteso l'inscindibile nesso che ne legherebbe le varie proposizioni.

Sotto un primo, assorbente profilo, la normativa in questione sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché il richiedere il requisito di una «adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale», per accedere all'albo, configurerebbe, nella sostanza, un trattamento differenziato *ratione loci* che determinerebbe una ingiusta discriminazione tra imprese operanti nel territorio nazionale, basata sulla mera localizzazione territoriale, senza che siano ravvisabili peculiari ragioni tali da richiedere l'adozione di discipline differenziate.

Il giudice *a quo* osserva che, pur avendo la regione competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, la possibilità di dettare una normativa di favore per le imprese ubicate o comunque organizzate nella regione, anche con effetti esterni a detto territorio, incontra in ogni caso il limite dei principi della Costituzione e dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali dello Stato, fra cui andrebbe compreso il principio della parità di trattamento di situazioni identiche, nonché l'esigenza che sia assicurata su tutto il territorio nazionale una uniformità di disciplina e di trattamento nei confronti delle imprese.

La previsione dell'albo regionale colliderebbe altresì con gli articoli 3 e 120 della Costituzione, in quanto creerebbe una ingiusta discriminazione tra imprese operanti nel territorio nazionale e pregiudicherebbe il diritto di esercitare una attività lavorativa in qualunque parte del medesimo territorio: le imprese sprovviste del requisito della adeguata ed efficiente organizzazione aziendale nel territorio regionale, ancorché dotate di solidi requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari, si vedrebbero di fatto precluso l'accesso agli appalti per lavori pubblici di interesse regionale. I requisiti concretamente fissati dalla giunta regionale sarebbero tali da impedire o, comunque, da rendere oltremodo difficile la partecipazione agli appalti di imprese non valdostane, o comunque non radicate nella regione.

Ulteriore motivo di illegittimità costituzionale delle norme denunciate sarebbe la irragionevolezza della scelta operata dal legislatore regionale, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Sotto un primo profilo, non sarebbe razionale una disciplina che indichi in modo del tutto generico i criteri di ammissione all'albo, demandandone sostanzialmente ad atti sub-legislativi la concreta determinazione; sotto un secondo profilo, la stessa previsione dell'albo si paleserebbe priva di adeguata giustificazione, anche perché sarebbe illogico un sistema (quale quello discendente dalle norme denunciate, e integrato dalle deliberazioni della giunta), in base al quale l'impresa ricorrente potrebbe assumere gli appalti di valore più basso (per i quali soltanto essa aveva ottenuto l'iscrizione all'albo regionale), nonché quelli superiori alla c.d. soglia comunitaria (cui la legge non si applica), ma non gli appalti della fascia intermedia.

Né potrebbe rinvenirsi una causa giustificativa della creazione dell'albo nella particolarità della Valle d'Aosta dal punto di vista morfologico ed orografico, che esigerebbe una organizzazione aziendale locale, non trattandosi di una esigenza peculiare della Valle d'Aosta, ma comune a tutte le Regioni.

Ancora, la previsione dell'albo confliggerebbe con l'articolo 41 della Costituzione, posto che essa frapporrebbe ostacoli importanti all'esercizio della libera attività imprenditoriale; e con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, considerato che essa impedirebbe la più ampia partecipazione agli appalti pubblici e, quindi, la scelta delle ditte migliori.

2. — Si è costituita in entrambi i giudizi la regione autonoma della Valle d'Aosta, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

La regione premette che il sistema di qualificazione fondato sull'albo regionale di preselezione è stato previsto nell'esercizio della competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, al fine di garantire l'efficienza ed il buon andamento dell'amministrazione in un settore di primaria importanza per l'economia regionale, quale è quello degli appalti pubblici, fortemente condizionato, peraltro, dalle particolari caratteristiche del territorio regionale.

La regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione, che sarebbe irrilevante rispetto al giudizio *a quo*. Infatti l'illegittimità denunciata nell'ordinanza di rimessione non riguarderebbe l'art. 23 della legge regionale n. 12 del 1996 — che, del resto, non avrebbe impedito alla società ricorrente di essere ammessa all'albo —, ma i vari provvedimenti amministrativi applicativi della legge, mai ritualmente impugnati dalla ricorrente nel giudizio *a quo*.

Sarebbe dunque prospettata l'illegittimità non già della norma di legge, ma dell'interpretazione che di essa sarebbe stata data dalle deliberazioni della giunta regionale, atti, questi ultimi, non assoggettabili al giudizio di legittimità costituzionale. La questione, inerendo all'interpretazione della norma, data con gli atti applicativi, presupporrebbe che sia possibile individuare un'altra soluzione interpretativa, diversa da quella seguita dalla giunta regionale.

nel caso specifico, secondo la parte, il giudice *a quo* avrebbe del tutto omesso di prendere posizione sul problema interpretativo, limitandosi a sostenere l'illegittimità costituzionale dell'interpretazione seguita dalla giunta regionale, ma non escludendo la legittimità della diversa soluzione che comunque il giudice stesso ipotizza e che anzi sembra seguire: onde la questione difetterebbe del necessario requisito della chiarezza, con conseguente sua inammissibilità.

Ad avviso della regione, il tribunale avrebbe dovuto, in particolare, verificare la compatibilità con la Costituzione dell'altra possibile interpretazione della norma, conforme all'orientamento seguito in casi analoghi dal t.a.r. per la Sardegna, secondo cui l'obbligo di iscrizione all'albo regionale dovrebbe essere inteso nel senso che la iscrizione ad esso sarebbe requisito sufficiente, ma non necessario, per partecipare alle gare, potendo altresì partecipare le imprese iscritte all'albo nazionale dei costruttori.

La questione sarebbe comunque infondata.

Il requisito tecnico di una adeguata ed efficiente organizzazione sul territorio regionale non realizzerebbe un trattamento differenziato *ratione loci* ma atterrebbe all'efficacia dell'azione pubblica. Come altre Regioni a statuto speciale o province autonome, la regione Valle d'Aosta avrebbe previsto l'albo regionale di preselezione per garantire l'interesse ad una efficiente e tempestiva realizzazione dei lavori pubblici regionali, tenendo conto, in particolare, dell'esigenza di reperire con immediatezza le risorse umane e tecniche necessarie all'espletamento di operazioni che richiedono una costante presenza nel territorio; l'albo si configurerebbe come uno strumento di semplificazione dell'attività precontrattuale delle amministrazioni aggiudicatrici.

La regione ricorda poi che questa Corte, con la sentenza n. 482 del 1995, ha escluso che si applichi alle Regioni il divieto sancito dall'art. 8, comma 8, della legge statale n. 109 del 1994 di utilizzare gli albi speciali e di fiducia delle stazioni appaltanti; e precisa che i criteri di preselezione previsti dalla normativa impugnata non potrebbero essere confusi con alcun albo fiduciario, ma costituirebbero l'esito vincolato di una procedura formale, rispettosa dei principi desumibili dall'ordinamento italiano e da quello comunitario.

La parte richiama poi alcune sentenze di questa Corte, che hanno ritenuto legittima la istituzione di albi e registri a livello regionale, là dove risponda a specifiche peculiarità locali e non comporti disparità di trattamento in materia di lavoro e di iniziativa economica; e sottolinea infine come, alla luce delle recenti innovazioni introdotte dal legislatore statale, che hanno abolito l'albo nazionale dei costruttori sostituendolo con il sistema di qua-

lificazione attraverso società di attestazione, la previsione di un albo regionale di preselezione possa rappresentare un valido strumento operativo e un ulteriore criterio di verifica dei requisiti in possesso delle imprese partecipanti alle gare, in linea con le esigenze espresse dalla nuova normativa nazionale.

3. -- Nell'imminenza dell'udienza la regione Valle d'Aosta ha depositato una memoria, nella quale si ribadisce anzitutto l'eccezione di inammissibilità della questione per irrilevanza, sostenendo che la previsione della necessità di iscrizione nell'albo regionale per partecipare alle gare non sarebbe conseguenza necessaria della normativa denunciata; che il giudice *a quo* di fronte alla pluralità di possibili interpretazioni della norma, avrebbe potuto adottare di essa un'interpretazione adeguatrice, idonea a risolvere il dubbio di illegittimità costituzionale, dovendosi dare prevalenza all'interpretazione in base alla quale la disposizione sia da considerare legittima; e che la valutazione della legittimità costituzionale della norma non potrebbe essere operata alla stregua della applicazione che ne sia stata data in concreto, con provvedimenti privi di natura normativa.

Nel merito, la memoria sottolinea fra l'altro che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, gli interventi legislativi statali nelle materie di competenza primaria della regione debbono lasciare uno spazio sufficiente per adattare alle peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma.

Considerato in diritto

1. -- La questione sollevata dal tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta investe l'art. 23 della legge regionale della Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici), in riferimento agli articoli 3, 41, 97 e 120 della Costituzione.

La disposizione — che prevede un «sistema di qualificazione» delle imprese per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale di importo inferiore a limiti da stabilirsi con deliberazione della giunta regionale, fondato su un «albo regionale di preselezione dotato di efficacia triennale con riferimento alla presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale» — contrasterebbe con gli artt. 3 e 120 della Costituzione in quanto determinerebbe un'ingiusta discriminazione, non giustificata da alcuna ragione, fra imprese operanti nel territorio nazionale, a sfavore di quelle non ubicate o comunque non radicate nella regione, così pregiudicando il diritto di esercitare un'attività in qualunque parte del territorio nazionale; con l'art. 41 della Costituzione, in quanto frapporrebbe ostacoli al libero esercizio dell'attività imprenditoriale; con l'art. 97 della Costituzione, in quanto impedirebbe di fatto la più ampia partecipazione agli appalti pubblici, e quindi la scelta delle ditte migliori; ancora, infine, con l'art. 3 della Costituzione, per la irrazionalità di una disciplina che demanderebbe sostanzialmente la determinazione dei criteri di ammissione all'albo ad atti sub-legislativi, e per la illogicità di un sistema che verrebbe a consentire a ditte come la ricorrente di assumere appalti di modesto importo e appalti per importi superiori alla c.d. soglia comunitaria (cui detta disciplina non si applicherebbe), ma non appalti per importi intermedi.

2. -- I giudizi, aventi identico oggetto, devono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

3. -- Non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla regione Valle d'Aosta, sotto il profilo che la questione sarebbe irrilevante in quanto le conseguenze lamentate discenderebbero da una interpretazione non obbligata della legge regionale, e farebbero piuttosto capo ad atti amministrativi, non sindacabili in questa sede.

Il tribunale remittente muove infatti da una interpretazione della normativa denunciata che non solo appare plausibilmente motivata, ma si presenta altresì come l'unica conforme alla lettera e alla *ratio* della medesima. Il comma 9 dell'art. 23 della legge regionale è univoco nel richiedere l'iscrizione all'albo regionale di preselezione come condizione necessaria per la partecipazione alle gare; e d'altronde è trasparente l'intento del legislatore regionale di stabilire in autonomia i requisiti di partecipazione delle imprese alle gare di appalto per i lavori pubblici di interesse regionale considerati (quelli indicati al comma 1 dell'art. 23), soprattutto richiedendo il requisito della organizzazione aziendale nel territorio regionale, sia pure rimesso poi per la sua determinazione specifica a successive deliberazioni della giunta regionale.

Tanto è vero che la stessa regione — la quale nel presente giudizio prospetta un'interpretazione alternativa (peraltro contraddetta dal chiaro tenore del citato comma 9 dell'art. 23), secondo cui l'albo avrebbe una semplice

portata sussidiaria e non vincolante, nel senso di abilitare le imprese iscritte alla partecipazione alle gare, ma senza escludere da questa le imprese, pur non iscritte, qualificate in base alla normativa nazionale, e giunge ad indicare tale soluzione come doverosa per il giudice in base al canone dell'interpretazione conforme alla Costituzione — non solo ha seguito, nella prassi amministrativa, la soluzione opposta, richiedendo nei bandi di gara il requisito dell'iscrizione all'albo regionale, ed escludendo l'impresa ricorrente da una gara per la quale essa non era qualificata sulla base dell'albo medesimo, ma ha difeso tale soluzione nei giudizi *a quibus* resistendo alle domande di annullamento dei provvedimenti basati sulla legge così intesa.

Né può dirsi che la situazione normativa denunciata discenda, non già dalla legge, ma dagli atti amministrativi attuativi della medesima. In realtà, a prescindere dal modo in cui in concreto la legge è stata attuata, non v'è dubbio che l'art. 23, nei suoi commi 1 e 9, imponga già l'iscrizione all'albo regionale come condizione necessaria per la partecipazione alle gare, e il requisito della adeguata organizzazione aziendale nel territorio regionale come necessario per l'accesso all'albo medesimo. E questo è l'aspetto centrale della questione come formulata dal giudice *a quo*.

4. — Il giudice remittente impugna l'intero articolo 23 della legge regionale n. 12 del 1996, che contiene la previsione e la disciplina dell'«albo regionale di preselezione», sostenendo che le varie disposizioni in esso contenute sarebbero legate da un nesso inscindibile: ma quasi tutti i profili di illegittimità sollevati, in riferimento agli artt. 3 (con riguardo alla ingiustificata disparità di trattamento), 120, 41 e 97 della Costituzione, concernono in realtà la sola previsione normativa che, da un lato, impone l'iscrizione all'albo regionale come requisito necessario per la partecipazione alle gare d'appalto, dall'altro lato impone come requisito per accedere all'albo l'esistenza di una adeguata organizzazione aziendale sul territorio regionale, così di fatto precludendo, alle imprese non locali, o comunque non stabilmente organizzate sul territorio regionale, di concorrere agli appalti disciplinati dalla legge. I parametri invocati, salvo quello di cui si dirà subito dopo, convergono in tale direzione, mentre non è contestata, di per sé, la potestà della regione di disciplinare con proprie leggi, relativamente ai lavori pubblici di interesse regionale, il sistema di qualificazione delle imprese (e infatti non vengono invocati parametri costituzionali o statutari dai quali possano evincersi limiti «interni» alla competenza legislativa regionale).

Tuttavia la questione è sollevata altresì con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, contestandosi fra l'altro la razionalità del rinvio, effettuato dalla legge, ad atti della giunta regionale per la concreta determinazione dei requisiti di accesso all'albo: per questo aspetto la questione investe necessariamente l'intera disciplina contenuta nell'art. 23 della legge.

Sotto tale profilo, la questione non è fondata. Non può infatti ritenersi, di per sé, contrastante con criteri di ragionevolezza una normativa che stabilisca in via generale i requisiti di accesso all'albo regionale (in particolare il requisito, ove esso fosse legittimamente previsto, della adeguata ed efficiente organizzazione aziendale nel territorio regionale), demandandone poi ad atti amministrativi la precisazione.

5. — Resta invece il quesito centrale posto dal remittente, circa la legittimità di una disciplina che condiziona la partecipazione alle gare di appalto attraverso la statuizione del requisito necessario dell'iscrizione all'albo, disciplinato a sua volta nel modo che si è visto al possesso da parte delle imprese di un'organizzazione aziendale nel territorio regionale: e si tratta, come si è detto, di una previsione normativa interamente contenuta nei commi 1 e 9 dell'articolo 23, ai quali, dunque, deve essere circoscritto il vaglio di costituzionalità alla luce degli altri parametri invocati dal giudice *a quo*.

Sotto questo profilo, la questione è fondata, in quanto la disciplina indicata contrasta con gli articoli 3 e 120 della Costituzione.

Richiedere, per la partecipazione alle gare d'appalto, la sussistenza di un'organizzazione aziendale stabile sul territorio regionale equivale a discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, contrario al principio di eguaglianza nonché al principio in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (art. 120, secondo e terzo comma, della Costituzione).

Da tale principio, che vincola anche le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 12 del 1963, n. 168 del 1987), e che più volte questa Corte ha ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (*cf.* sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998), discende anche il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territo-

riale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea).

Una regolamentazione regionale di attività di questa natura è di per sé possibile, negli stessi limiti, discendenti dal diritto comunitario, valevoli per il legislatore statale, nonché entro gli ulteriori limiti che, nei singoli casi, possono discendere, nei confronti delle regioni, dalle norme costituzionali o statutarie che ne disciplinano l'autonomia. Ma essa non può comunque tradursi nella apposizione di barriere discriminatorie a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale.

Nella specie, il requisito della adeguata ed efficiente organizzazione aziendale nel territorio regionale, richiesto per la partecipazione ad appalti di lavori pubblici nella Valle d'Aosta, non è fondato su alcuna ragione tecnica, né può essere ragionevolmente giustificato in nome dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione, poiché è evidentemente ben possibile che anche imprese aventi sede e organizzazione stabile fuori del territorio regionale possiedano i requisiti tecnico-organizzativi necessari — e richiesti dalla normativa e dai bandi di gara — per assicurare un'efficiente esecuzione degli appalti. Né vale richiamare gli eventuali maggiori costi che tali imprese dovrebbero sostenere, poiché le procedure di scelta del contraente consentono comunque all'amministrazione di assicurarsi le prestazioni alle condizioni per essa più convenienti anche sotto il profilo economico.

Detto requisito in realtà si atteggia proprio, nella sostanza, come condizione rivolta a frapporre barriere all'ingresso nel territorio regionale, in qualità di soggetti appaltatori, di imprese provenienti da altre aree e prive di legami stabili con il territorio medesimo.

Deve pertanto essere dichiarata la illegittimità costituzionale dei commi 1 e 9 dell'impugnato art. 23 della legge regionale, nella parte in cui prevedono, come requisito necessario per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici ivi previsti, l'iscrizione ad un albo regionale di preselezione, a sua volta condizionata alla presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale.

Resta assorbito ogni altro profilo di illegittimità costituzionale denunciato dal remittente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 1 e 9, della legge regionale della Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici), nella parte in cui prevede come condizione necessaria per la partecipazione alle gare per l'affidamento degli appalti di lavori pubblici ivi contemplati l'iscrizione ad un albo regionale di preselezione «dotato di efficacia triennale con riferimento alla presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale»;*

b) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della predetta legge regionale della Valle d'Aosta n. 12 del 1996, per la parte non colpita dalla dichiarazione di illegittimità di cui al capo a sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 208

Sentenza 6 - 26 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte sui redditi - Ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale - Interpretazione autentica di anteriore disposizione - Applicabilità delle ritenute anche ai soggetti, tra i quali le Regioni, esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche - Ricorso delle Regioni Piemonte, Veneto e Lombardia - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, dello status costituzionale delle regioni nonché dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, di capacità contributiva e dei principi relativi all'attività amministrativa e finanziaria - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 18 febbraio 1999, n. 28, art. 14.
- Costituzione, artt. 3, 53, 76, 97, 101, secondo comma, 114, 115, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28, recante «Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto», promossi con ricorsi delle regioni Piemonte, Veneto e Lombardia, notificati il 24 marzo 1999, depositati in cancelleria, i primi due, il 31 marzo e, il terzo, il 1° aprile 1999 ed iscritti rispettivamente ai nn. 10, 11 e 12 del registro ricorsi 1999.

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2001 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per le regioni Piemonte e Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la regione Piemonte ha sollevato in via principale, in riferimento agli artt. 3, 53, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), recante — a tenore della rubrica — «Interpretazione autentica della disciplina concernente le ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale».

La disposizione censurata ha ad oggetto l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), che disciplina le ritenute sugli

interessi e sui redditi di capitale, disponendo che esse «sono applicate a titolo di imposta nei confronti dei soggetti esenti dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche ed in ogni altro caso». L'impugnata disposizione interpretativa stabilisce che la riportata norma, «riguardante l'applicazione della ritenuta a titolo d'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni e titoli similari e sui conti correnti, deve intendersi nel senso che tale ritenuta si applica anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche».

Ad avviso della ricorrente, il denunciato art. 14 della legge n. 28 del 1999 risulta irragionevole innanzi tutto alla luce dell'art. 88, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), a norma del quale — in séguito ad una modifica introdotta, con effetto dal 1° gennaio 1991, dall'art. 4, comma 3, del d.l. n. 310 del 1990, convertito nella legge n. 403 del 1990 — non sono soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche «gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, [i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi,] le comunità montane, le province e le regioni». È «contraddittorio», osserva a questo riguardo la difesa della Regione, ed in contrasto con il principio di capacità contributiva, «prevedere, ad un tempo, la non assoggettabilità a tributo di un dato soggetto e l'obbligo, per questo, di sottoporsi ad una ritenuta d'imposta», senza, tra l'altro — in contrasto con il principio di eguaglianza — che sia contemplata la possibilità di recuperare tale ritenuta in sede di dichiarazione annuale, secondo quanto previsto prima della modifica dell'art. 88 del testo unico, quando la regione, soggetto passivo Irpeg, era tenuta a differenziare le proprie operazioni, a contabilizzare a parte quelle fiscalmente rilevanti e a subire la ritenuta a titolo d'imposta, accompagnata dalla facoltà di recupero.

In altri termini, l'art. 53 della Costituzione ed il principio di ragionevolezza risulterebbero violati «poiché la ritenuta a titolo d'imposta cade su somme depositate in conto corrente che non sono correlate al presupposto in base al quale un soggetto è colpito dall'Irpeg: infatti, la regione non compie — per definizione, ex art. 88, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986 — le attività di cui all'art. 51 del medesimo decreto presidenziale e, nondimeno, è tenuta a subire un prelievo che si traduce in un esborso *sine titulo*».

Il principio di ragionevolezza, ad avviso della ricorrente, avrebbe subito un *vulnus* dalla disciplina denunciata anche a causa dell'uso distorto da parte del legislatore, in questa occasione, dello strumento della legge interpretativa: «la preoccupazione di acquisire disponibilità finanziarie, accompagnata dal metodo concretamente prescelto — ricorso alla legge interpretativa, perché retroattiva, incidente non sulla soggettività tributaria sostanziale, ma su un meccanismo procedurale, qual è lo strumento della ritenuta — ha portato alla manipolazione artificiosa del sistema creato con l'art. 88, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986 ed alle conseguenti ... distorsioni».

Le denunciate distorsioni si traducono, secondo la difesa della regione Piemonte, in una lesione dell'autonomia finanziaria della stessa e del suo *status* costituzionale complessivamente inteso, come definito dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. A questo riguardo, nel ricorso, si legge: «là dove il legislatore ha surrettiziamente assoggettato ad Irpeg, attraverso una ritenuta a titolo d'imposta, la regione, dopo averla esclusa dall'area di operatività del tributo, in violazione tra l'altro degli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione ..., ha disposto un prelievo coatto a carico di disponibilità regionali costitutive dell'autonomia finanziaria dell'ente».

nel ricorso si rammenta che alla citata modifica apportata nel 1990 all'art. 88 del testo unico — per equiparare gli enti territoriali allo Stato nel regime di esclusione dall'Irpeg, analogamente a quanto già previsto per diversi altri tributi — anche l'amministrazione finanziaria si è inizialmente adeguata con la risoluzione ministeriale 11 novembre 1991 n. 11/19733 e con la risoluzione della Direzione generale delle imposte dirette 8 gennaio 1993, n. 8/645.

Alla modifica dell'art. 88 del d.P.R. n. 917 del 1986, ad opera del citato d.l. n. 310 del 1990, si è successivamente adeguata — afferma, con dovizia di riferimenti, la difesa della regione — la giurisprudenza tributaria.

D'altra parte, deduce la ricorrente, «è solo equivocando circa il significato dell'espressione "in ogni altro caso" (di cui all'art. 26, quarto comma, del d.P.R. n. 600 del 1973 ...) che si può pretendere di annoverare i soggetti esclusi dall'ambito di operatività dell'Irpeg tra quelli tenuti a subire la ritenuta d'imposta»; e ciò, si legge nel ricorso, anche per una ragione ulteriore: «poiché la norma del quarto comma dell'art. 26 preesisteva alla modifica introdotta dal T.U., non poteva prevedere ipotesi di non soggettività allora inesistenti completamente, ma solo ipotesi di esenzione dall'Irpeg tutte disciplinate dal d.P.R. n. 601 del 1973», coerentemente con le disposizioni della legge di delega per la riforma tributaria n. 825 del 1971, che, opinando diversamente, nel senso poi disposto dalla disposizione censurata, risulterebbe, ad avviso della regione, violata, unitamente all'art. 76 della Costituzione.

La ritenuta a titolo d'imposta di cui si tratta appare alla ricorrente ancor più irragionevole in quanto si consideri che i fondi di tesoreria, nel sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, «non sono depositi bancari». Le somme generatrici degli interessi colpiti dalla ritenuta «concernono risorse che affluiscono alla regione nell'ambito del sistema di tesoreria unica ..., risorse che sono della regione e che nulla hanno a che vedere con il presupposto dell'Irpeg».

2. — Nel giudizio davanti a questa Corte, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere la declaratoria di inammissibilità o il rigetto del ricorso della regione Piemonte.

Secondo l'Avvocatura, il ricorso sarebbe anzitutto inammissibile in quanto la regione agirebbe «come contribuente», lamentando una lesione di competenze di cui in realtà non dispone. La regione «non ha competenza alcuna in materia di imposizione sul reddito», né «può pensarsi che l'obbligazione di imposta ossia il prelievo a carico di disponibilità finanziarie regionali limiti l'autonomia garantita dall'art. 119 Cost.». Si tratterebbe di un effetto di mero fatto del tutto irrilevante: diversamente, rileva la difesa erariale, «si dovrebbe ritenere che può portarsi sul piano costituzionale ogni rapporto nel quale la regione possa configurarsi come debitore».

nel merito, si osserva che «la ritenuta di imposta è una imposizione reale distinta dalla imposizione personale sul reddito, sì che non vi è contraddizione tra non soggezione all'Irpeg e soggezione alla ritenuta». L'art. 26 del d.P.R. n. 600, aggiunge l'Avvocatura, prevede «che alla ritenuta sono tenuti tutti i soggetti (anche lo Stato)» e «solo perché si è aperto sul punto un esteso contenzioso è apparso opportuno emanare una norma interpretativa che è veramente tale».

3. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la regione Veneto ha sollevato in via principale, in riferimento agli artt. 3, 53, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28.

Nell'atto introduttivo del presente giudizio, la difesa della regione Veneto svolge le medesime deduzioni contenute nel ricorso della regione Piemonte, testé illustrate.

4. — Nel giudizio davanti a questa Corte, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere la declaratoria di inammissibilità o il rigetto del ricorso della regione Veneto, sulla scorta degli stessi argomenti già adottati avverso il ricorso della regione Piemonte.

5. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, anche la regione Lombardia ha sollevato in via principale, in riferimento agli artt. 53, 76, 101, secondo comma, 114, 115 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28.

Nei confronti della disciplina impugnata, il ricorso della regione Lombardia prospetta censure in larga misura coincidenti con quelle, già esaminate, contenute nei ricorsi delle regioni Piemonte e Veneto.

La ricorrente lamenta innanzi tutto la violazione del combinato disposto degli artt. 114, 115, 119, 53 e 76 della Costituzione, così come attuati dall'art. 88 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 ed in relazione ai principi della legislazione tributaria e ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di leggi interpretative.

Sotto quest'ultimo profilo, la difesa della regione, richiamando alcune decisioni costituzionali, censura l'uso distorto — e lesivo dei principi di ragionevolezza e affidamento — dello strumento della legge interpretativa da parte del legislatore statale, escludendo la riconducibilità (del contenuto) della legge denunciata ad uno dei possibili significati della legge interpretata. A questo proposito, si osserva che l'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, oggetto della denunciata legge interpretativa, nella parte in cui dispone che le ritenute sono applicate a titolo di imposta nei confronti dei soggetti esenti da Irpeg «ed in ogni altro caso», va interpretato alla luce della legge di delega, la quale, «nel prevedere la ritenuta (a titolo d'acconto o d'imposta) sui redditi di capitale corrisposti esclusivamente a soggetti Irpeg o a soggetti esenti, aveva dimostrato la chiara intenzione di non assoggettare al prelievo alla fonte i soggetti esclusi dal tributo».

La regione Lombardia censura la previsione legislativa che assoggetta le regioni alla ritenuta alla fonte a titolo di imposta, sottolineando altresì che, «in base ai principi propri della legislazione tributaria, la posizione di "contribuente sostituito" postula necessariamente la soggettività ai fini dell'imposta: se ne deduce che, in difetto, la ritenuta non può essere applicata».

La disciplina impugnata sarebbe d'altro canto in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, giacché l'esclusione dall'Irpeg della regione deriverebbe dalla sua natura di ente politico e sarebbe pertanto «direttamente collegata» con il suo grado di autonomia finanziaria costituzionalmente garantita.

La difesa della regione osserva poi che l'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, oggetto di interpretazione autentica, «deve dettare esclusivamente disposizioni in ordine all'applicazione dell'imposta, non potendo attrarre a tassazione ciò che la disciplina istitutiva esclude»; anche perché, si legge nel ricorso, il d.P.R. n. 600 del 1973 «è stato emanato in attuazione di una delega relativa al solo accertamento e non anche alla potestà impositiva»: attraverso una disposizione in materia di riscossione — conclude su questo punto la regione, censurando la «intrinseca contraddittorietà» della disposizione impugnata — si determina «una sostanziale reviviscenza della soggettività tributaria esclusa da una norma di diritto sostanziale».

Sulla scorta di ampi richiami di giurisprudenza costituzionale, la difesa della regione si duole poi della lesione dell'art. 101, secondo comma, della Costituzione. L'impugnata disciplina sarebbe infatti «finalizzata a bloccare le numerose richieste di rimborso avanzate dagli enti locali a seguito della intervenuta esclusione degli stessi dall'applicazione dell'imposta sui redditi delle persone giuridiche e ad incidere, di conseguenza, sui giudizi in corso». Ad avviso della ricorrente, l'orientamento della prevalente giurisprudenza tributaria, nonché la discrepanza tra la risoluzione ministeriale dell'8 gennaio 1993 n. 8/645 e quella, successiva, del 28 dicembre 1993, n. 5/19846 «inducono a ritenere che l'introduzione nel nostro ordinamento dell'art. 14 della legge n. 28 del 1999 sia stata chiaramente finalizzata ad interferire sui giudizi instaurati dagli enti contemplati dall'art. 88 del d.P.R. n. 917 del 1986 per il rimborso delle ritenute applicate a loro carico ai sensi dell'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973».

6. — Anche in questo giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere la declaratoria di inammissibilità o il rigetto del ricorso della regione Lombardia, sulla scorta dei medesimi argomenti, già illustrati, adottati avverso i primi due ricorsi.

7. — In prossimità dell'udienza, la regione Piemonte ha depositato una memoria illustrativa per insistere nelle censure prospettate in sede di ricorso e per argomentarne più diffusamente i motivi.

In particolare, quanto alla natura del contestato prelievo, la regione sottolinea che la ritenuta, d'acconto o a titolo d'imposta, «rappresenta una obbligazione di carattere strumentale, comunque riconducibile a un soggetto passivo (in senso sostanziale) di un rapporto giuridico d'imposta».

In merito all'asserita lesione della propria autonomia finanziaria, la ricorrente replica alle obiezioni dell'Avvocatura precisando che tale lesione deriverebbe soprattutto dal carattere retroattivo della disposizione impugnata, illegittimamente incidente sulla consistenza delle risorse finanziarie della regione.

8. — In prossimità dell'udienza, anche la regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa per insistere nelle censure prospettate in sede di ricorso, adducendo argomenti analoghi a quelli proposti dalla difesa della regione Piemonte.

9. — Non diversamente dalle prime due ricorrenti, la regione Lombardia ha sviluppato in una memoria illustrativa le deduzioni formulate nel ricorso ed ha svolto argomentazioni ulteriori, anche per replicare alle eccezioni e alle difese dell'Avvocatura.

In particolare, la regione Lombardia osserva che, in base alla normativa sul sistema di tesoreria (art. 2 della legge n. 720 del 1984; art. 40 della legge n. 119 del 1981; art. 2, commi 1 e 4, del d.m. 11 aprile 1981; art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997; art. 66 della legge n. 388 del 2000), le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato dovuti alle regioni affluiscono in conti infruttiferi ad esse intestati presso le tesorerie dello Stato, mentre solo le entrate proprie delle regioni, nella misura individuata dalla legislazione statale, sono suscettibili di produrre interessi: «nel caso di specie», afferma la difesa della Regione, «si tratta ... di somme "proprie" delle regioni depositate in conti fruttiferi presso le tesorerie regionali e pertanto sottoposte ad una disciplina diversa rispetto a quelle depositate presso la tesoreria dello Stato». Nel caso di specie, continua la ricorrente, «non si contesta il carattere infruttifero dei conti intestati presso la tesoreria dello Stato, bensì la previsione, con efficacia retroattiva, dell'applicabilità della ritenuta Irpeg sugli interessi prodotti da somme "proprie" della regione, soggetto escluso dall'imposta, somme che per disposto della legislazione statale sono state depositate presso la tesoreria regionale su conti correnti fruttiferi».

Nella memoria, la regione Lombardia richiama diffusamente la più recente giurisprudenza costituzionale, per insistere nelle censure prospettate in riferimento all'art. 76 della Costituzione (sentenze n. 292 e n. 425 del 2000) e sotto il profilo dell'uso distorto del potere di interpretazione autentica (sentenza n. 525 del 2000).

10. — Nell'imminenza della data fissata per l'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato tre memorie illustrative, di contenuto analogo, per argomentare ulteriormente l'infondatezza delle questioni sollevate in via principale dalle regioni ricorrenti.

Negando l'incisione, ad opera dell'impugnata disposizione interpretativa, delle attribuzioni regionali, la difesa erariale esclude innanzi tutto una significativa decurtazione dei mezzi finanziari delle ricorrenti, «attesa la ordinaria "marginalità" delle "operazioni" interessate dalla ritenuta nel quadro complessivo della finanza regionale», tanto più, aggiunge l'Avvocatura, che «le giacenze di tesoreria della regione non generano frutti suscettibili della ritenuta di imposta *de qua*».

Sulla natura della contestata ritenuta, l'Avvocatura osserva che essa «esaurisce, con carattere di realtà il prelievo tributario sulle specifiche rendite finanziarie considerate ... con l'applicazione di un'aliquota proporzionale ... inferiore (27%) rispetto a quella prevista per l'Irpeg (37%)». Si configurerebbe pertanto «una imposizione ... diversa e distinta rispetto alla imposizione personale propria dell'Irpeg, la quale colpisce il reddito complessivo netto delle società e degli altri enti che vi sono assoggettati», espressione di una non irragionevole scelta discrezionale del legislatore tributario.

Sulla scorta della affermata distinzione tra le due ipotesi di prelievo, la difesa erariale esclude anche la violazione del principio di eguaglianza, prospettata dalle regioni Piemonte e Veneto in considerazione dell'impossibilità di recuperare la ritenuta subita in sede di dichiarazione annuale.

L'Avvocatura esclude altresì la violazione dell'art. 53 della Costituzione: «la ritenuta ... afferisce unicamente ad alcuni redditi di capitale *percetti* (anche) dall'ente regionale — i quali indubbiamente costituiscono di per sé indici ragionevoli di ricchezza — ... e non ad un ipotetico reddito di impresa: sicché è irrilevante la considerazione che, per definizione legislativa, la regione non compia le attività di cui all'art. 51 del T.u.i.r. n. 917 del 1986».

In sede di replica alle censure prospettate dalla regione Lombardia, la difesa erariale, richiamando la giurisprudenza di Cassazione, afferma la riconducibilità della disposizione interpretativa impugnata al novero dei significati ascrivibili alla disposizione interpretata, per sottolineare il corretto uso dello strumento della legge di interpretazione autentica in funzione di superamento di incertezze interpretative emerse in sede applicativa.

La difesa erariale esclude infine la violazione dell'art. 76 della Costituzione, rilevando che la disposizione impugnata è stata introdotta con legge ordinaria e non già con legge delegata.

Considerato in diritto

1. — Con due distinti ricorsi, le regioni Piemonte e Veneto hanno sollevato in via principale, in riferimento agli articoli 3, 53, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), recante — a tenore della rubrica — «Interpretazione autentica della disciplina concernente le ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale», il quale prevede che l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), «riguardante l'applicazione della ritenuta a titolo d'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni e titoli similari e sui conti correnti, deve intendersi nel senso che tale ritenuta si applica anche nei confronti dei soggetti — tra i quali, le regioni — esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche».

Con un terzo ricorso, la regione Lombardia ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28, in riferimento agli artt. 53, 76, 101, secondo comma, 114, 115 e 119 della Costituzione.

La disposizione interpretativa impugnata ha ad oggetto l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), che disciplina le ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale, disponendo che esse «sono applicate a titolo di imposta

nei confronti dei soggetti esenti dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche ed in ogni altro caso». L'impugnato art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28, recante «Interpretazione autentica della disciplina concernente le ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale», stabilisce, come si è poc'anzi ricordato, che l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, «deve intendersi nel senso che tale ritenuta si applica anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche».

In gran parte coincidenti, le molteplici censure prospettate con i tre ricorsi possono essere raggruppate e riformulate nei termini seguenti.

In riferimento agli artt. 3 (parametro evocato solo dalle regioni Piemonte e Veneto), sotto il profilo del principio di ragionevolezza, e 101, secondo comma (parametro evocato solo dalla regione Lombardia), della Costituzione, l'impugnato art. 14 della legge n. 28 del 1999 sarebbe illegittimo in quanto disposizione legislativa frutto di un uso distorto e arbitrario dello strumento della legge interpretativa, non riconducibile ad uno dei possibili significati della legge interpretata: «la preoccupazione di acquisire disponibilità finanziarie, accompagnata dal metodo concretamente prescelto ... ha portato alla manipolazione artificiosa del sistema creato con l'art. 88, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986» (ricorsi del Piemonte e del Veneto); la disposizione impugnata sarebbe «finalizzata a bloccare le numerose richieste di rimborso avanzate dagli enti locali a seguito della intervenuta esclusione degli stessi dall'applicazione dell'imposta sui redditi delle persone giuridiche e ad incidere, di conseguenza, sui giudizi in corso» (ricorso della Lombardia).

In riferimento agli artt. 3, sotto il duplice profilo del principio di eguaglianza e ragionevolezza, e 53 della Costituzione, la disciplina denunciata sarebbe costituzionalmente illegittima giacché l'art. 88, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), dispone — in seguito alla modifica introdotta, con effetto dal 1° gennaio 1991, dall'art. 4, comma 3, del d.-l. n. 310 del 1990, convertito nella legge n. 403 del 1990 — che le regioni non sono soggette all'imposta sul reddito delle persone giuridiche. Ad avviso delle ricorrenti, sarebbe «contraddittorio» ed in contrasto con il principio di capacità contributiva «prevedere, ad un tempo, la non assoggettabilità a tributo di un dato soggetto e l'obbligo, per questo, di sottoporsi ad una ritenuta d'imposta», senza, tra l'altro, che sia contemplata la possibilità di recuperare tale ritenuta in sede di dichiarazione annuale; in altri termini, l'art. 53 della Costituzione ed i principi di eguaglianza e ragionevolezza risulterebbero violati «poiché la ritenuta a titolo d'imposta cade su somme depositate in conto corrente che non sono correlate al presupposto in base al quale un soggetto è colpito dall'Irpeg: infatti, la Regione non compie — per definizione, — ex art. 88, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986 — le attività di cui all'art. 51 del medesimo decreto presidenziale e, nondimeno, è tenuta a subire un prelievo che si traduce in un esborso *sine titulo*» (ricorsi del Piemonte e del Veneto).

L'art. 14 della legge n. 28 del 1999 violerebbe poi l'autonomia finanziaria e lo *status* costituzionale delle ricorrenti, come definito dagli artt. 114, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione. Nei ricorsi del Piemonte e del Veneto, che invocano solo gli artt. 117-119 Cost., si afferma che «là dove il legislatore ha surrettiziamente assoggettato ad Irpeg, attraverso una ritenuta a titolo d'imposta, la regione, dopo averla esclusa dall'area di operatività del tributo ... ha disposto un prelievo coatto a carico di disponibilità regionali costitutive dell'autonomia finanziaria dell'ente»; d'altro canto, lamenta la difesa della Lombardia, che invoca solo gli artt. 114, 115 e 119, l'esclusione dall'Irpeg della regione deriverebbe dalla sua natura di ente politico e sarebbe pertanto «direttamente collegata» con il suo grado di autonomia finanziaria costituzionalmente garantita.

In riferimento all'art. 76 della Costituzione, l'art. 14 della legge n. 28 del 1999 risulterebbe incostituzionale giacché l'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, oggetto della denunciata disposizione interpretativa, nella parte in cui dispone che le ritenute sono applicate a titolo di imposta nei confronti dei soggetti esenti da Irpeg «ed in ogni altro caso», va interpretato alla luce della legge di delega, la quale, «nel prevedere la ritenuta (a titolo d'acconto o d'imposta) sui redditi di capitale corrisposti esclusivamente a soggetti Irpeg o a soggetti esenti, aveva dimostrato la chiara intenzione di non assoggettare al prelievo alla fonte i soggetti esclusi dal tributo»; l'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, oggetto di interpretazione autentica, potrebbe pertanto «dettare esclusivamente disposizioni in ordine all'applicazione dell'imposta, non potendo attrarre a tassazione ciò che la disciplina istitutiva [la delega] esclude».

In riferimento all'art. 97 della Costituzione, l'impugnata disciplina sarebbe infine costituzionalmente illegittima in considerazione dell'impatto sfavorevole che la disciplina impugnata avrebbe, come si legge nel ricorso del Piemonte e della Lombardia, «sul piano dell'attività amministrativa e finanziaria».

2. — Con i ricorsi in epigrafe, le regioni Piemonte, Veneto e Lombardia impugnano le medesime disposizioni legislative invocando parametri costituzionali in gran parte coincidenti e lamentandone la violazione sotto profili omogenei. I relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

3. — Occorre anzitutto scrutinare la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento ai parametri costituzionali inclusi nel titolo V della parte II della Costituzione.

L'art. 14 della legge n. 28 del 1999, ad avviso delle regioni Piemonte e Veneto, violerebbe l'autonomia finanziaria e lo *status* costituzionale delle ricorrenti, come definito dagli artt. 114, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione: «là dove il legislatore ha surrettiziamente assoggettato ad Irpeg, attraverso una ritenuta a titolo d'imposta, la regione, dopo averla esclusa dall'area di operatività del tributo... ha disposto un prelievo coatto a carico di disponibilità regionali costitutive dell'autonomia finanziaria dell'ente»; d'altro canto — si sostiene nel ricorso della regione Lombardia, che invoca gli artt. 114, 115 e 119 della Costituzione — l'esclusione dall'Irpeg della regione deriverebbe dalla sua natura di ente politico e sarebbe pertanto «direttamente collegata» con il suo grado di autonomia finanziaria costituzionalmente garantita.

La questione è inammissibile.

La costante giurisprudenza di questa Corte in tema di autonomia finanziaria regionale ha, ancora di recente, ribadito che la Costituzione non garantisce alle regioni una determinata quantità di risorse, ma solo il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti loro attribuiti (sentenza n. 507 del 2000).

La Costituzione, in altri termini, non definisce né garantisce l'autonomia finanziaria delle regioni in termini quantitativi, a meno che non si determini quella «grave alterazione» del necessario rapporto di complessiva corrispondenza che — nel rispetto delle compatibilità con i vincoli generali derivanti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme — deve sussistere fra bisogni regionali e oneri finanziari per farvi fronte, affinché alle regioni stesse non sia impedito il normale espletamento delle loro funzioni (sentenza n. 123 del 1992; v. anche la sentenza n. 370 del 1993).

L'autonomia finanziaria delle regioni postula piuttosto che esse abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari (sentenza n. 171 del 1999).

Alla luce della giurisprudenza di questa Corte, la censura concernente l'asserita lesione dell'autonomia finanziaria e dello *status* costituzionale delle regioni — le Regioni Piemonte e Veneto lamentano che il legislatore avrebbe «disposto un prelievo coatto a carico di disponibilità regionali costitutive dell'autonomia finanziaria dell'ente», mentre la Lombardia asserisce che l'esclusione dall'Irpeg della regione deriverebbe dalla sua natura di ente politico e sarebbe pertanto «direttamente collegata» con il suo grado di autonomia finanziaria costituzionalmente garantita — si appalesa priva di motivazione, non avendo le regioni neppure spiegato perché, a loro avviso, il prelievo in questione ridondi in lesione dell'autonomia finanziaria impedendo l'espletamento delle loro funzioni (v. sentenze n. 103 del 2001, n. 171 del 1999, n. 244 del 1997, n. 25 del 1996).

4. — Anche in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo del principio di ragionevolezza, e 101, secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'impugnata disposizione interpretativa deve essere dichiarata inammissibile, giacché una ipotetica lesione di tali principi non può di per sé tradursi in una menomazione di competenze regionali.

5. — In riferimento agli artt. 3, sotto il duplice profilo del principio di eguaglianza e ragionevolezza, e 53 della Costituzione, la disciplina denunciata sarebbe poi, ad avviso delle ricorrenti, costituzionalmente illegittima giacché l'art. 88, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi esclude le regioni dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche, ciò che renderebbe «contraddittorio» ed in contrasto con il principio di capacità contributiva prevedere, come si legge nei ricorsi del Piemonte e del Veneto, «ad un tempo, la non assoggettabilità a tributo di un dato soggetto e l'obbligo, per questo, di sottoporsi ad una ritenuta d'imposta».

La questione è inammissibile.

Deve infatti essere accolta l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, ad avviso della quale la regione agirebbe in questo frangente «come contribuente», lamentando una lesione di competenze di cui in realtà non dispone, e dovendosi escludere «che l'obbligazione di imposta ossia il prelievo a carico di disponibilità finanziarie

regionali limiti l'autonomia garantita dall'art. 119 Cost.». Poiché si tratterebbe — come sostiene la difesa erariale — di un effetto di mero fatto in sé irrilevante; diversamente, ogni rapporto nel quale la regione possa configurarsi come debitore rileverebbe sul piano costituzionale.

6. — In riferimento all'art. 76 della Costituzione, la questione è parimenti inammissibile, dovendosi anche in questo caso accogliere l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato.

Ad avviso delle ricorrenti, l'art. 14 della legge n. 28 del 1999 risulterebbe incostituzionale giacché l'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, oggetto della denunciata disposizione interpretativa, nella parte in cui dispone che le ritenute sono applicate a titolo di imposta nei confronti dei soggetti esenti da Irpeg «ed in ogni altro caso», va interpretato alla luce della legge di delega, la quale, «nel prevedere la ritenuta (a titolo d'acconto o d'imposta) sui redditi di capitale corrisposti esclusivamente a soggetti Irpeg o a soggetti esenti, aveva dimostrato la chiara intenzione di non assoggettare al prelievo alla fonte i soggetti esclusi dal tributo».

Condivisibile è l'eccezione della difesa erariale, che esclude la violazione dell'art. 76 della Costituzione, rilevando che la disposizione impugnata è stata introdotta con legge ordinaria e non già con legge delegata.

7. — Anche in riferimento all'art. 97 della Costituzione, la questione è inammissibile.

La doglianza avanzata dalle regioni Piemonte e Veneto, in base alla quale l'impugnata disciplina sarebbe costituzionalmente illegittima in considerazione dell'impatto sfavorevole che la stessa avrebbe «sul piano dell'attività amministrativa e finanziaria», per altro formulata in termini meramente assertivi, non evidenzia alcuna menomazione di attribuzioni regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), sollevata, in riferimento agli artt. 53, 76, 101, secondo comma, 114, 115 e 119 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 209

Sentenza 6 - 26 giugno 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rilevanza della questione - Eccepite difetto, sull'assunto di un vuoto normativo derivante da un'eventuale sentenza di accoglimento - Insussistenza - Rigetto dell'eccezione di inammissibilità.**Rilevanza della questione - Intervenuta abrogazione della norma denunciata - Ininfluenza - Rigetto dell'eccezione di inammissibilità.****Regione Umbria - Trasporto pubblico locale - Contributi a favore delle imprese esercenti autolinee in concessione - Criteri di riparto dei contributi dettati in via transitoria - Riferimento alle assegnazioni di contributi relative all'anno 1991 - Mancata considerazione delle percorrenze effettuate dopo il 1991 - Asserita discriminazione fra imprese priva di giustificazione - Non fondatezza della questione.**- Legge Regione Umbria 13 marzo 1995 n. 10, art. 13, comma 1 e art. 13-*bis*, comma 1, aggiunto dall'art. 1 della legge regionale 15 gennaio 1997, n. 2; legge Regione Umbria 5 dicembre 1997, n. 42, art. 7, comma 1.

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 13-*bis* comma 1, della legge regionale dell'Umbria 13 marzo 1995, n. 10 (Norme per il trasporto pubblico locale), e dell'art. 7, comma 1, della legge regionale dell'Umbria 5 dicembre 1997, n. 42 (Modificazioni ed ulteriori integrazioni della legge regionale 13 marzo 1995, n. 10 — Norme per il trasporto pubblico locale — e modificazione della legge regionale 14 giugno 1994, n. 17 — Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), promosso con ordinanza emessa il 16 giugno 1999 dal t.a.r. dell'Umbria, iscritta al n. 500 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1^a serie speciale, dell'anno 1999.

Visti gli atti di costituzione della Sulga S.r.l., della Società Spoletina di Imprese Trasporti S.p.a. e della provincia di Perugia nonché l'atto di intervento della regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2001 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Stefano Goretti e Fausto Buccellato per la Sulga S.r.l., Maurizio Pedetta per la Società Spoletina di Imprese Trasporti S.p.a., Massimo Minciaroni per la provincia di Perugia e Giovanni Tarantini per la regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio amministrativo, promosso da una società concessionaria di autolinee di trasporto pubblico locale per l'impugnazione di atti di diniego di sovvenzioni da parte della provincia di Perugia, il tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, con ordinanza emessa il 16 giugno 1999, pervenuta a questa

Corte il 30 agosto 1999, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 13, comma 1, della legge regionale dell'Umbria 13 marzo 1995, n. 10 (Norme per il trasporto pubblico locale), «nella parte in cui dispone che per l'anno 1995 e fino all'istituzione dell'Osservatorio della mobilità di cui all'art. 10, la ripartizione dei contributi di esercizio tra le imprese aventi titolo avviene sulla base della stessa incidenza percentuale dei contributi erogati per l'anno 1991»; dell'art. 13-*bis* comma 1, della predetta legge regionale dell'Umbria n. 10 del 1995, introdotto dall'art. 1 della legge regionale dell'Umbria 15 gennaio 1997, n. 2 (Integrazione della legge regionale 13 marzo 1995, n. 10 — Norme per il trasporto pubblico locale), «nella parte in cui dispone che le risorse finanziarie sono ripartite per il 1997 fra le aziende aventi titolo, in modo proporzionale all'entità dei contributi di esercizio erogati alle medesime per il 1995»; dell'art. 7, comma 1, della legge regionale dell'Umbria 5 dicembre 1997, n. 42 (Modificazioni ed ulteriori integrazioni della legge regionale 13 marzo 1995, n. 10 — Norme per il trasporto pubblico locale — e modificazione della legge regionale 14 giugno 1994, n. 17 — Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), «nella parte in cui dispone che i contributi di esercizio destinati alle aziende di trasporto pubblico locale per l'anno 1998 sono ripartiti in conformità alle disposizioni della legge regionale 15 gennaio 1997, n. 2».

Il remittente premette di poter «dare per incontrovertito» che nel sistema della legislazione regionale umbra i contributi pubblici di esercizio alle imprese di autotrasporto di linea debbono essere ripartiti annualmente dalle province in proporzione alle percorrenze effettuate nell'anno da ciascuna impresa; e afferma che le disposizioni impugnate debbono essere interpretate nel senso che esse, per gli anni considerati, escludono che nel calcolo dei contributi si possa tener conto delle maggiori percorrenze effettuate dalle imprese dopo il 1991, e dunque, nella specie, delle maggiori percorrenze che la società ricorrente ha effettuato, a partire dal 1997, sulla base di autorizzazioni della provincia.

Ciò premesso, il giudice *a quo* afferma che il legislatore regionale, nel dettare i criteri per la ripartizione dei contributi, gode di una certa discrezionalità, potendo anche abbandonare il criterio della ripartizione proporzionale alle percorrenze, ovvero, all'interno di questo, ragionevolmente introdurre dei criteri di differenziazione; ma che, una volta scelto il criterio della ripartizione puramente e semplicemente proporzionale alle percorrenze, non vi sarebbe ragione per ripartire i contributi del 1997 e del 1998 — come dispongono le norme impugnate — in proporzione alle percorrenze effettuate nel 1991 o nel 1995, anziché nell'anno di riferimento. Secondo il remittente, il fatto che determinati servizi siano stati istituiti dopo il 1991 o dopo il 1995 non parrebbe di per sé sufficiente a far ritenere che essi rivestano un minore interesse per la popolazione o per l'economia regionale e che pertanto siano meno meritevoli dei contributi pubblici: tanto più — aggiunge — che ammettere tali servizi al contributo non significherebbe aggravare la spesa pubblica, ma soltanto ripartirla diversamente fra le aziende aventi titolo.

Le norme impugnate, ad avviso del giudice *a quo*, introdurrebbero, senza alcuna giustificazione, una discriminazione fra le aziende che concorrono alla ripartizione potendo far valere tutte le percorrenze effettuate, e altre che potrebbero invece farne valere solo una parte. Pertanto esse sarebbero in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

2. — Si è costituita, depositando altresì alcuni documenti, la società Sulga, ricorrente nel giudizio *a quo*, la quale chiede, in via principale, di accogliere l'interpretazione delle norme impugnate da essa sostenuta nel giudizio principale, secondo cui i contributi andrebbero ripartiti in proporzione alle effettive percorrenze effettuate, comprese quelle aggiuntesi dopo il 1991; in subordine, essa aderisce alla prospettazione della questione di legittimità costituzionale, come formulata dal tribunale remittente.

3. — Si è costituita la provincia di Perugia, parte resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata. La questione sarebbe inammissibile per irrilevanza, in quanto dall'eventuale accoglimento della stessa, secondo la parte, deriverebbe un vuoto normativo, stante la perdurante impossibilità di applicare i criteri di ripartizione previsti, a regime, dall'art. 7 della legge regionale n. 10 del 1995.

4. — Si è costituita altresì la società S.S.I.T., parte controinteressata nel giudizio *a quo*, concludendo anch'essa per la inammissibilità o comunque per la infondatezza della questione. Essa sarebbe inammissibile per la stessa ragione indicata dalla provincia di Perugia: d'altro canto, ad avviso di questa parte, non sarebbe ipotizzabile che da un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale possa venire l'indicazione di una norma, da osservare in via transitoria, diversa da quelle dettate dal legislatore regionale.

5. — È intervenuta nel giudizio, depositando alcuni documenti, la regione Umbria, la quale conclude chiedendo di dichiarare l'inammissibilità della questione, o di restituire gli atti al giudice *a quo*, relativamente

all'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 10 del 1995, in quanto abrogato dall'art. 35 della legge regionale n. 37 del 1998; e di dichiarare l'infondatezza della stessa, per quanto riguarda l'art. 13-bis della legge regionale n. 10 del 1995 e l'art. 7 della legge regionale n. 42 del 1997.

L'interveniente ricorda l'evoluzione della legislazione regionale in materia, dalla legge regionale n. 4 del 1984, che adottava, per l'erogazione dei contributi di esercizio, il sistema del computo del «costo standardizzato» dei servizi, alla legge regionale n. 10 del 1995, che prevedeva nuovi criteri di riparto dei finanziamenti, la istituzione dell'«Osservatorio della mobilità», e la ripartizione dei contributi fra le imprese ad opera delle province, dopo avere acquisito le indicazioni dei piani di bacino e dei piani urbani del traffico, e con il parere del predetto Osservatorio della mobilità.

L'art. 13 della legge regionale n. 10 del 1995 si poneva come norma transitoria in attesa di potere applicare i nuovi criteri. Il riferimento, in questo ambito, all'anno 1991 era dovuto, secondo l'interveniente, al fatto che dopo il 1990 molte aziende avevano applicato i piani di risanamento, con riduzione dei contributi, e in molti casi erano state autorizzate maggiori percorrenze solo a favore di alcune aziende: tale riferimento, ricorda la regione, era stato suggerito dalle stesse aziende in sede di incontro con la commissione consiliare che esaminò il progetto poi sfociato nella legge regionale n. 10 del 1995.

La necessità di protrarre poi ulteriormente l'applicazione della disciplina transitoria, secondo l'interveniente, era derivata dal mancato compimento dei presupposti e delle condizioni richiesti per l'applicazione dei nuovi criteri, e successivamente anche dal fatto che, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 422 del 1997, di conferimento di funzioni a Regioni ed enti locali in materia di trasporti, si rendeva necessario varare una nuova legge regionale (che sarebbe poi stata la legge regionale n. 37 del 1998), nelle more della cui approvazione si sarebbe resa opportuna una ulteriore normativa transitoria.

In definitiva, secondo la regione, la disciplina impugnata sarebbe ragionevolmente giustificata, e la questione sollevata dal remittente si risolverebbe in una inammissibile censura di merito all'apprezzamento politico del legislatore regionale.

6. — In vista dell'udienza hanno depositato memorie la provincia di Perugia, allegando alcuni documenti, la società S.S.I.T. e la regione Umbria. Tutte le memorie riprendono ed approfondiscono gli argomenti già svolti negli atti di costituzione e di intervento, insistendo nelle medesime conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1. — La questione sollevata investe tre disposizioni di leggi regionali dell'Umbria, le quali stabiliscono che le somme attribuite dalla regione alle province per l'erogazione dei contributi di esercizio a favore delle imprese che esercitano autolinee in concessione di trasporto pubblico locale siano, in via transitoria, ripartite fra le imprese aventi titolo nella stessa proporzione delle assegnazioni relative all'anno 1991, e quindi senza tenere conto delle percorrenze autorizzate ed effettuate dopo il 1991.

Secondo il t.a.r. dell'Umbria, tali disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime perché in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto — una volta assunto il criterio di attribuzione dei contributi fondato sulla proporzione con le percorrenze effettuate — non sarebbe giustificato tenere conto delle percorrenze di un anno precedente anziché di quelle dell'anno di riferimento; e in quanto dette norme opererebbero una discriminazione ingiustificata fra le imprese che possono far valere tutte le percorrenze effettuate, e quelle che ne potrebbero far valere solo una parte, in quanto un'altra parte delle percorrenze sono state autorizzate ed effettuate solo dopo il 1991.

2. — Non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla provincia di Perugia e dalla società controinteressata nel giudizio *a quo* e fatta propria dalla memoria della regione, sull'assunto che essa risulterebbe priva di rilevanza in quanto dal suo eventuale accoglimento non deriverebbe la possibilità di applicare un diverso criterio di ripartizione dei contributi, ma solo una situazione di vuoto normativo.

Ai fini della rilevanza, è sufficiente infatti la dimostrazione, che il tribunale remittente ha plausibilmente offerto, della necessità di applicare le norme denunciate per definire la controversia, senza che sia necessario stabilire quale diversa normativa risulterebbe applicabile nel caso di accoglimento della questione.

Parimenti non può essere condivisa l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata, per quanto riguarda l'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 10 del 1995, dalla regione Umbria, motivata dalla intervenuta abrogazione della norma stessa ad opera dell'art. 35 della legge regionale n. 37 del 1998. Nel giudizio *a quo*, che concerne i contributi di esercizio per gli anni 1997 e 1998, l'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 10 del 1995 viene, infatti, in considerazione indirettamente, in quanto è ad esso che risale il «congelamento» dei criteri di riparto dei contributi alla situazione del 1991, «congelamento» poi confermato per gli anni 1997 e 1998 dalle altre due disposizioni censurate, che rinviando, la prima (art. 13-*bis* della legge regionale n. 10 del 1995, aggiunto dall'art. 1 della legge regionale n. 2 del 1997), ai criteri di riparto seguiti nel 1995, la seconda (art. 7 della legge regionale n. 42 del 1997) alle disposizioni della predetta legge regionale n. 2 del 1997.

3. — Nel merito, la questione non è fondata.

La legislazione regionale dell'Umbria, anteriore alla legge regionale n. 10 del 1995, fondava i criteri per la corresponsione dei contributi di esercizio, intesi, secondo i principi della legge statale 10 aprile 1981, n. 151 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore), a conseguire l'equilibrio economico dei bilanci delle aziende, sul calcolo del costo «standardizzato» del servizio e dei ricavi del traffico, prevedendo che si stabilisse, per differenza fra i due fattori, il contributo chilometrico per ciascuna impresa e si moltiplicasse la misura del contributo chilometrico riferito a ciascun tipo di servizio per il numero di autobus-chilometro rispettivamente ammissibile (artt. 1, 2 e 3 della legge regionale 23 gennaio 1984, n. 4, recante «Determinazione dei costi e dei ricavi dei servizi di trasporto pubblico di interesse regionale»). Il sistema dei contributi non era dunque basato esclusivamente sulle percorrenze, ma su complessi criteri di calcolo in cui venivano in rilievo, insieme agli altri elementi, le percorrenze «ammissibili».

La legge regionale 13 marzo 1995, n. 10 (Norme per il trasporto pubblico locale), modificò interamente il sistema, prevedendo un riparto delle somme disponibili fra le province (con criteri che nulla hanno a che fare con le percorrenze di fatto attivate, ma piuttosto con fattori oggettivi di fabbisogno, collegati alla popolazione e alla superficie territoriale: art. 7, comma 2), e attribuendo alle province stesse il compito di individuare «le priorità fra le linee e corse maggiormente rispondenti all'interesse pubblico da soddisfare», sulla base dei piani di bacino e dei piani urbani del traffico, e di ripartire le risorse assegnate proporzionalmente ai chilometri delle linee e corse così individuate (art. 7, comma 5). L'art. 10 prevede a sua volta l'istituzione di un «Osservatorio della mobilità», con il compito di fornire il supporto tecnico per la pianificazione, programmazione e gestione del trasporto, di elaborare i dati, e di fornire pareri alle province, fra l'altro, ai fini della individuazione delle priorità (art. 7, comma 5, lettera a).

L'art. 13 della stessa legge dettava la normativa transitoria, stabilendo che per il 1995 e fino all'istituzione dell'Osservatorio della mobilità la ripartizione dei contributi di esercizio fra i bacini di traffico e fra le imprese avvenisse «sulla base della stessa incidenza percentuale dei contributi erogati per l'anno 1991»: la scelta di tale anno di riferimento fu effettuata, a quanto risulta dai lavori preparatori della legge, considerando questo l'ultimo anno in cui «le aziende pubbliche si sono trovate in una posizione di equilibrio rispetto alle percorrenze effettuate» (così la relazione della Giunta regionale all'emendamento al progetto di legge, volto a sostituire il 1991 al 1994 come anno di riferimento: delibera della Giunta regionale 25 novembre 1994, n. 9536, pag. 3).

Lo stesso criterio di riparto, utilizzato per il 1995 e il 1996, venne confermato per il 1997 dall'art. 13-*bis*, comma 1, della legge regionale n. 10 del 1995, aggiunto dall'art. 1 della legge regionale 15 gennaio 1997, n. 2, e per il 1998 dall'art. 7 della legge regionale 5 dicembre 1997, n. 42, in carenza di una completa attuazione dei procedimenti e degli istituti previsti, a regime, dalla legge regionale n. 10 del 1995. Si può aggiungere — ancorché ciò resti al di fuori dell'ambito del presente giudizio — che, in seguito, la legge regionale 18 novembre 1998, n. 37 (Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422), ha disciplinato *ex novo* interamente la materia del trasporto pubblico locale, abrogando fra l'altro la legge regionale n. 10 del 1995, salve alcune disposizioni, fra le quali l'art. 10 concernente l'«Osservatorio della mobilità» (art. 35, comma 1, lettera c, modificata dall'art. 3, comma 1, della legge regionale 22 dicembre 2000, n. 42), ma prorogando ulteriormente a sua volta, in via transitoria, i precedenti criteri di riparto dei contributi (art. 34, comma 3).

4. — Esula evidentemente dal presente giudizio la valutazione delle cause e delle conseguenze dei ritardi che possono essersi verificati nell'attuazione del regime voluto dal legislatore regionale, e che lo hanno indotto a prorogare l'efficacia della disciplina transitoria, secondo apprezzamenti rientranti nella discrezionalità del medesimo legislatore.

La censura del remittente si appunta in realtà sul contenuto di tale disciplina transitoria, contestandosi la scelta di non tener conto, a tali fini, delle percorrenze chilometriche autorizzate ed effettuate dopo il 1991. Ma per escludere che tale scelta compiuta dal legislatore regionale possa essere ritenuta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione è decisiva una duplice considerazione.

In primo luogo, non è esatto l'assunto dello stesso remittente, secondo cui il sistema della legislazione regionale in materia sarebbe fondato sul criterio della attribuzione dei contributi in proporzione alle percorrenze effettuate: in realtà, come si è visto, il sistema previgente era più articolato e complesso, basandosi sul calcolo della differenza fra ricavi e costi «standard», applicato alle percorrenze ammissibili per ciascuna impresa; a sua volta, il sistema previsto, a regime, dall'art. 7 della legge regionale n. 10 del 1995 faceva sì riferimento alle percorrenze, ma con riguardo alle linee e corse individuate come prioritarie in sede di programmazione, col supporto tecnico di quell'«Osservatorio della mobilità» (art. 7, comma 5, lettera a), alla cui mancanza la norma transitoria collegava la prosecuzione del regime di riparto preesistente. Mai, dunque, il legislatore regionale ha presupposto semplicemente che i contributi dovessero essere proporzionali alle percorrenze di fatto attivate ogni anno da ogni impresa, richiedendosi invece valutazioni tecniche e scelte programmatiche a cui correlare l'impiego delle risorse.

In secondo luogo, e conseguentemente, l'autorizzazione alla effettuazione di nuove percorrenze, ulteriori rispetto a quelle di cui si era tenuto conto nel riparto dei contributi per il 1991, non dava luogo al diritto alla corresponsione di nuovi contributi, proprio perché, in attesa delle nuove decisioni di programmazione, il legislatore aveva stabilito di tenere fermi i vecchi criteri di riparto. Infatti i provvedimenti autorizzativi rilasciati, nella specie, alla impresa ricorrente nel giudizio *a quo* (delibere della Giunta provinciale di Perugia n. 5055 e 5056 del 20 dicembre 1995) recavano una clausola espressa secondo la quale «il ripiano delle perdite di esercizio di cui alla istituenda linea» o «le maggiori percorrenze» sarebbero stati «a completo carico» dell'impresa concessionaria, «in attesa dell'attuazione della legge regionale n. 10 del 13 marzo 1995».

Nessuna ingiustificata discriminazione fra imprese — tutte messe in condizione di sapere che il riparto dei contributi non sarebbe stato modificato per effetto della autorizzazione di nuove percorrenze — e nessuna lesione di legittimo affidamento delle imprese concessionarie discendono dunque dalla applicazione delle norme impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge regionale dell'Umbria 13 marzo 1995, n. 10 (Norme per il trasporto pubblico locale), dell'art. 13-bis comma 1, della stessa legge regionale n. 10 del 1995, aggiunto dall'art. 1 della legge regionale dell'Umbria 15 gennaio 1997, n. 2 (Integrazione della legge regionale 13 marzo 1995, n. 10 — Norme per il trasporto pubblico locale), e dell'art. 7, comma 1, della legge regionale dell'Umbria 5 dicembre 1997, n. 42 (Modificazioni ed ulteriori integrazioni della legge regionale 13 marzo 1995, n. 10 — Norme per il trasporto pubblico locale — e modificazione della legge regionale 14 giugno 1994, n. 17 — Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale dell'Umbria con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2001.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 giugno 2001.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 491

*Ordinanza emessa il 27 febbraio 2001 dalla Corte di assise di appello di Lecce
nel procedimento penale a carico di Donatiello Giovanni*

Processo penale - Giudizio abbreviato - Procedimenti per reati puniti con la pena dell'ergastolo - Possibilità per l'imputato di chiedere, in grado di appello, che il giudizio venga immediatamente definito, anche quando la rinnovazione del dibattimento sia stata disposta su richiesta del pubblico ministero - Lesione del principio di parità delle parti.

- D.L. 7 aprile 2000, n. 82, convertito in legge 5 giugno 2000, n. 144, art. 4-ter, commi 2 e 3, lett. b).
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

LA CORTE DI ASSISE DI APPELLO

Nel processo a carico di Attanasi Umberto ed altri, ha emesso la seguente ordinanza all'udienza del 27 febbraio 2001.

Decidendo sull'istanza avanzata nel corso dell'udienza odierna dall'imputato Donatiello Giovanni ai sensi dell'art. 4-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 82/2000, convertito, con modificazioni, nella legge n. 144/2000, rileva: Donatiello Giovanni, condannato con sentenza della Corte di assise di Brindisi in data 22 luglio 1998 alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno per anni tre per una serie di omicidi ed altri reati minori, sopravvenuta nel corso del giudizio di appello la legge innanzi indicata (che consente, anche per i reati puniti con la pena dell'ergastolo, la possibilità, prima non ammessa, di essere giudicato con giudizio abbreviato, alla sola condizione che, nel caso di processo già in grado di appello, sia stata disposta la rinnovazione del dibattimento e la relativa istanza sia stata proposta nella prima udienza utile successiva all'entrata in vigore della legge), all'udienza odierna, nella quale si sarebbe dovuto dar corso all'assunzione di una prova nuova richiesta dal procuratore generale, ha avanzato istanza in tal senso.

L'istanza è tempestivamente proposta ed in presenza delle condizioni di legge (si tratta di reati puniti con la pena dell'ergastolo in relazione ai quali la possibilità di chiedere il giudizio abbreviato è stata introdotta col citato decreto-legge; è stata disposta la rinnovazione del dibattimento; la richiesta è stata avanzata nell'udienza immediatamente successiva all'ammissione delle nuove prove che coincide con la prima udienza utile successiva all'entrata in vigore della legge); l'istanza dunque è ammissibile.

Rileva tuttavia la Corte che, nel caso in esame, essendo stata la rinnovazione del dibattimento disposta a richiesta del procuratore generale, l'accoglimento dell'istanza dell'imputato impedisce di fatto l'assunzione di una prova richiesta dalla controparte: tanto comporta un uso improprio di un istituto di pacifica natura premiale (il giudizio abbreviato), che, in quanto tale, implicherebbe una rinuncia da parte dell'imputato all'esercizio delle facoltà processuali che gli competono nel dibattimento e al contrario si risolve in concreto in un vantaggio per lui, impedendo, come si è rilevato, l'esercizio di un potere della controparte.

Questa aberrante conseguenza, non prevista dalla legge nel momento in cui ha posto, come unica condizione per la formulazione dell'istanza nel giudizio di appello, che sia stata disposta la rinnovazione del dibattimento, senza distinguere da quale parte processuale la richiesta di rinnovazione sia stata avanzata, altera profondamente l'equilibrio processuale fra le parti e la posizione di parità prevista dall'art. 111, comma 2, della Costituzione.

Per gli anzidetti motivi deve essere sollevata eccezione di incostituzionalità della norma in esame nella parte in cui consente all'imputato di chiedere in grado di appello che il giudizio venga immediatamente definito, ai fini previsti dall'art. 442, comma 2, c.p.p., anche quando la rinnovazione del dibattimento sia stata richiesta dal procuratore generale.

La questione è rilevante in questo processo poiché, ove dovesse risultare fondata, l'istanza del Donatiello non potrebbe essere accolta, atteso che la nuova prova richiesta dal procuratore generale ed ammessa dalla Corte -- che verrebbe di fatto impedita dall'accoglimento dell'istanza da lui proposta -- riguarda anche, se non per la massima parte, la posizione del Donatiello, sicché l'utilizzazione di detta prova nei suoi riguardi è direttamente dipendente dall'accoglimento oppure non della sua istanza.

Il processo conseguentemente deve essere sospeso nei riguardi dell'imputato Donatiello, la cui posizione va separata, in attesa della decisione della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Solleva d'ufficio eccezione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 111, comma 2 della Costituzione, dell'art. 4-ter, commi 2 e 3, lettera b), del decreto-legge n. 82/2000, convertito, con modificazioni, nella legge n. 144/2000, nella parte in cui, verificandosi le condizioni previste dalla stessa norma, consente all'imputato di chiedere, ai fini previsti dall'art. 442, comma 2, c.p.p., che il giudizio sia immediatamente definito, anche quando la rinnovazione del dibattimento sia stata disposta su richiesta del pubblico ministero;

Ordina la separazione del processo che riguarda Donatiello Giovanni, mediante formazione di un autonomo fascicolo processuale, e la sospensione di detto processo fino alla decisione della Corte costituzionale, cui dispone rimettersi gli atti, previe, a cura della cancelleria, le comunicazioni e le notificazioni di rito.

Lecce, addì 27 febbraio 2001.

Il Presidente: BUFFA

01C0595

N. 492

Ordinanza emessa il 19 febbraio 2001 dal tribunale di Firenze nel procedimento civile vertente tra Sgobbi Simone e A.I.F. Gruppo Securitas S.r.l. ed altri

Lavoro (Rapporto di) - Divieto di interposizione e intermediazione nelle prestazioni di lavoro - Costituzione *ex lege* di rapporti di lavoro diretti con l'interponente - Operatività nei confronti dell'amministrazione statale - Esclusione - Irragionevolezza e disparità di trattamento in considerazione della intervenuta privatizzazione del rapporto di impiego pubblico - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della P.A.

- Legge 23 ottobre 1960, n. 1369, art. 1, primo e quarto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE

Nella causa iscritta al n. 3384/1999 r.gen. promossa da Sgobbi Simone contro S.r.l. A.I.F. Gruppo Securitas ed altri, il giudice del lavoro, all'udienza del 19 febbraio 2001, ha dato pubblica lettura della seguente ordinanza.

Con ricorso depositato l'8 giugno 1999, e poi notificato insieme con il decreto *ex art.* 415 cod. proc. civ., Simone Sgobbi ha convenuto in giudizio la S.r.l. A.I.F. Gruppo Securitas, Claudia Masi, Alberto Bittini, la S.r.l. Seido Service, Franco Coveri, Giovanni Bittini, Marco Cerchiarini e ha chiesto di accertarsi in questa sede il rapporto di lavoro subordinato intercorso tra esso ricorrente e i convenuti dal gennaio 1996 al 5 ottobre 1998.

Ciò premesso, ha concluso affinché gli stessi convenuti fossero condannati al pagamento di complessive L. 10.569.809 in suo favore, per differenze retributive maturate nel periodo e dettagliate in apposito conteggio (mensilità aggiuntive, ferie, indennità di preavviso, t.f.r. etc.). Inoltre, il ricorrente ha chiesto fosse dichiarata la nullità o l'inefficacia del licenziamento orale a lui intimato in data 5 ottobre 1998, con conseguente condanna dei convenuti al pagamento in suo favore di tutte le retribuzioni maturate in epoca successiva alla sua illegittima estromissione dal lavoro.

Si sono costituiti i convenuti ed hanno concluso per il rigetto del ricorso rilevandone la infondatezza in fatto e in diritto.

Fallito il tentativo di conciliazione, si è assunta prova per testi e si è dato termine per il deposito di memorie.

In fatto, talune circostanze risultano sicuramente provate in base alle prove testimoniali assunte e ai documenti prodotti: nel periodo considerato (1996 - 1998), Simone Sgobbi (con altri cinque o sei giovani) ha prestato opera continuativa all'interno della Conservatoria dei registri immobiliari di Firenze con l'esclusivo compito di movimentare i volumi ivi custoditi in modo da consentire al pubblico di procedere alle visure.

L'orario di lavoro coincideva con quello di apertura al pubblico e richiedeva poi il tempo per riordinare i libri negli appositi scaffali e nella giusta collocazione (cinque ore quotidiane per sei giorni a settimana).

Sgobbi — e i suoi compagni di lavoro — prelevavano le filze delle note e dei titoli a richiesta dell'impiegato dell'amministrazione che, al bancone, riceveva gli utenti del servizio.

La gerente della Conservatoria, sentita come teste, ha fra l'altro dichiarato:

1) che l'amministrazione aveva consentito all'utilizzazione di Sgobbi, e degli altri cinque o sei giovani, a causa della cronica carenza di personale da destinare alla movimentazione delle filze;

2) che Sgobbi e i suoi colleghi operavano sotto la costante sorveglianza di funzionari dell'amministrazione data la evidente delicatezza connessa alla conservazione degli atti («di regola, noi non facciamo entrare all'interno personale estraneo, nemmeno carabinieri o guardia di finanza»);

3) che la soluzione adottata si fondava su un «accordo tra il conservatore e le agenzie che fanno le visure» e, in particolare, il patto prevedeva che gli addetti alla movimentazione risultassero incaricati e compensati dai visuristi.

La esperita istruttoria ha peraltro accertato che i sette convenuti provvedano a compensare — con i criteri per lo più informali — un gruppo di addetti alla movimentazione, mentre un altro gruppo riceveva il compenso da altri visuristi.

Risulta certo, inoltre, che i giovani addetti al trasporto delle filze, anche per l'obiettiva circostanza di operare dietro il bancone di un ufficio pubblico, presero ben presto ad evadere indifferentemente tutte le richieste (senza cioè privilegiare i soli utenti che si facevano carico del loro compenso).

Fatte queste premesse, non sembra dubbio che Simone Sgobbi sia stato inserito in modo permanente e continuativo nella struttura organizzativa della Conservatoria mettendo a disposizione le sue mere energie lavorative, con semplici mansioni di fatica, allo scopo di rendere possibile l'espletamento di un servizio istituzionale.

La soluzione della controversia conduce necessariamente ad osservare che la fattispecie si inquadra nella figura di cui all'art. 1, della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, la quale dispone che, in caso di intermediazione vietata, il prestatore d'opera è considerato a tutti gli effetti alle dipendenze del soggetto che effettivamente abbia utilizzato le sue prestazioni.

Nel caso in esame, il reale fruitore della prestazione del ricorrente è appunto l'Amministrazione finanziaria: e ciò non soltanto perché Sgobbi e i suoi colleghi servivano indistintamente tutto il pubblico degli utenti; ma soprattutto perché l'amministrazione che è tenuta per legge ad erogare il servizio.

Ritiene pertanto il giudicante di sollevare di ufficio questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo e quarto, legge 23 ottobre 1960, n. 1369, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui la legge stessa e la relativa presunzione circa la reale titolarità del rapporto di lavoro non sono applicabili all'Amministrazione statale.

L'art. 97 della Costituzione, e il relativo principio di buona amministrazione, risulta violato dal permanere dell'immotivato esonero dello Stato dall'osservanza della legge 23 ottobre 1960, n. 1369.

Del resto, non sembra conforme al citato art. 97 l'attuale assetto normativo che, come nella specie, consenta la possibile condanna di privati al pagamento di importi retributivi a fronte di prestazioni subordinate rese da un dipendente inserito stabilmente in un pubblico ufficio.

La presente vicenda dimostra che — in assenza del divieto di intermediazione — si può pervenire alla inammissibile situazione per cui un gruppo di utenti, al precipuo fine di ottenere la erogazione di un pubblico servizio essenziale, si rendono disponibili a fungere da schermo o da prestanome per la fornitura di mere prestazioni di manodopera alla pubblica amministrazione.

A riprova di ciò, basterà considerare l'anomalia della situazione per cui Sgobbi si vede oggi costretto a convenire in giudizio ben sette degli utenti del servizio, fra quelli che avevano accettato di «autotassarsi».

L'art. 3 della Costituzione viene in questione in quanto, in casi siffatti, il ricorso da parte della p.a. alla figura della intermediazione sorte il risultato di rendere inapplicabili i principi di effettività che la giurisprudenza ha già da tempo elaborato con riferimento all'assunzione irregolare degli impiegati: il rapporto di impiego pubblico sussiste in base alla semplice prestazione subordinata e continuativa di un soggetto stabilmente inserito nell'organizzazione amministrativa, a nulla rilevando il difetto di un formale atto di nomina (vedi, fra le altre, Cass. s.u. 9 luglio 1997, n. 6228, la quale precisa che l'unica eccezione a tali principi è costituita dal caso di intermediazione).

Ma se dunque non è la mancanza di un formale atto di nomina (e la connessa violazione delle norme di concorso) a costituire un discrimine per accertare la realtà sostanziale di un rapporto di impiego pubblico, non si vede alcun ragionevole motivo perché la legge debba premiare l'espedito posto in essere con il ricordo ad un formale intermediario o prestanome.

Bisogna poi aggiungere che, nella specie, si è al di fuori di qualsiasi ipotesi di appalto di servizi, avendo i privati svolto un ruolo soltanto formale di intermediari (e la legge n. 1369/1960 espressamente contempla l'ipotesi che il mero intermediario provveda alla retribuzione).

Né può sostenersi che gli intermediari siano stati mossi da uno scopo di lucro, in quanto il loro intendimento era soltanto ottenere il funzionamento del servizio, e per questo hanno affrontato anche degli esborsi.

Giova poi sottolineare che la previsione di favore a vantaggio dello Stato si appalesa tantopiù immotivata soprattutto dopo la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici impiegati portata a compimento con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80: al riguardo, è il caso di segnalare che la vicenda di Sgobbi, e il suo licenziamento, si estendono in un periodo successivo al 30 giugno 1998.

A questo punto, occorre soffermarsi sulla rilevanza della questione sollevata.

L'applicabilità dell'Amministrazione finanziaria dell'art. 1, legge n. 1369/1960 nella sua integrità, e della relativa presunzione circa la titolarità reale del rapporto di lavoro, costituisce il presupposto indispensabile per assolvere i convenuti dalle pretese retributive del ricorrente.

Sul piano processuale, è il caso di aggiungere che, soltanto dopo l'eventuale accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale, si renderà attuale la opportunità di estendere il contraddittorio all'Amministrazione finanziaria ex art. 107 cod. proc. civ., affinché la emananda sentenza faccia stato altresì nei suoi confronti (quantomeno per il periodo successivo al 30 giugno 1998).

P. Q. M.

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

Solleva di ufficio questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo e quarto, legge 23 ottobre 1960, n. 1369, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui escludono l'Amministrazione statale dal divieto di intermediazione di manodopera e dalla presunzione circa la titolarità del rapporto di lavoro in capo al soggetto che abbia effettivamente utilizzato le prestazioni di lavoro;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Firenze il 19 febbraio 2001.

Il giudice: BRONZINI

N. 493

*Ordinanza emessa il 5 marzo 2001 dal tribunale di Roma
nel procedimento civile vertente tra Di Clemente Giuseppe e I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Disciplina relativa alla ripetizione d'indebito pensionistico - Non ripetibilità dell'indebito, assoluta o nei limiti del quarto dell'importo riscosso, per periodi anteriori al 1° gennaio 1996, in caso di soggetti percettori di reddito personale imponibile IRPEF, per l'anno 1995, di importo rispettivamente pari o inferiore a 16 milioni di lire ovvero superiore - Violazione del principio di uguaglianza per la efficacia retroattiva della censurata disciplina - Incidenza sulla garanzia previdenziale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 166/1996.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 260 e 261.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 86579/1999, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale sollevate da parte ricorrente in ordine all'art. 1, commi 260 e 261, legge 23 dicembre 1996, n. 662,

O S S E R V A

Il ricorrente Giuseppe Di Clemente, in data 30 novembre 1995, ha ricevuto dall'I.N.P.S. la richiesta di restituzione della somma di L. 9.203.670, motivata dalla avvenuta corresponsione — per il periodo dal 1° ottobre 1983 al 30 aprile 1995 — di quote di integrazione al trattamento minimo in misura superiore a quella spettante, tenendo conto dell'importo dei redditi personali, ed ha chiesto l'accertamento dell'illegittimità di tale provvedimento, eccependo la illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, legge n. 662/1996 per violazione degli articoli 3 e 38 della Costituzione, sostenendo la riconducibilità dell'indebito a negligenza dell'I.N.P.S., che, pur essendo venuto a conoscenza sin dal gennaio 1986 degli ulteriori redditi dallo stesso percepiti, aveva continuato a corrispondergli quote di integrazione al minimo non spettanti;

L'I.N.P.S. si è costituito, chiedendo in via principale di rigettare il ricorso e, in subordine, di dichiarare la irripetibilità dell'indebito nei limiti di cui al comma 261 dell'art. 1, legge 23 dicembre 1996 n. 662, detratti i ratei prescritti, relativi al periodo 1/1983-3/1985;

Considerato che la Corte costituzionale, in tema di indebiti pensionistici relativi alla integrazione al minimo, con sentenza n. 166/1996, si è pronunciata nel senso che «la ripetibilità cessa là dove l'ente previdenziale abbia continuato il pagamento della integrazione al minimo, pur avendo la disponibilità delle informazioni necessarie per l'accertamento del reddito del pensionato, o in seguito alla tempestiva presentazione della dichiarazione sostitutiva del certificato fiscale, alla quale è tenuto ai sensi dell'art. 6 comma 4 d.l. n. 463/1983 o altrimenti, per esempio, attraverso una comunicazione del datore di lavoro alle cui dipendenze il pensionato ha trovato occupazione oppure perché entrambe le pensioni sono pagate dall'ente stesso, che perciò è in condizione di conoscere da sé, se e quando l'importo della prima sia aumentato oltre il limite di reddito ostativo dell'integrazione al minimo della seconda», affermando che «il limite così individuato della ripetibilità sancita dalla disposizione denunciata non può trovare applicazione immediata dal momento in cui si determinano per l'I.N.P.S. le condizioni di verificabilità del reddito dell'assicurato. Perché i dati disponibili siano effettivamente acquisiti dall'istituto ed immessi nei circuiti delle verifiche contabili sono necessari tempi tecnici, che il giudice valuterà avuto riguardo eventualmente ai termini indicati dall'art. 13, comma 2, della legge n. 412/1991, non applicabile *ratione temporis* nei casi di specie, ma utilizzabile quale criterio di orientamento»;

Rilevato che la Corte di cassazione, in varie decisioni, dando applicazione alla citata pronuncia, ha ritenuto di assumere come termine finale per la ripetizione delle somme proprio quello contenuto nella norma individuata dalla Corte costituzionale, «sul rilievo che questa norma, nel porre il termine di un anno successivo alle verifiche, cui pure annualmente l'I.N.P.S. deve procedere, entro il quale è possibile ripetere le somme indebitamente erogate, ha recepito un termine presente nell'ordinamento previdenziale fin dal 1924 (art. 80 r.d. n. 1422) e da considerare ormai insito nel sistema, traendone la conseguenza che l'I.N.P.S. ove lasci decorrere più di un anno dalla effettiva conoscenza o dalla concreta possibilità di conoscenza degli elementi necessari alle operazioni di recupero, non potrà ripetere più alcuna somma dall'assicurato (pur potendo ovviamente sempre per il futuro rettificare i propri provvedimenti errati e comunque procedere alla corretta applicazione delle leggi), cui non sia addebitabile l'erogazione non dovuta» (cfr. Cass. n. 9489/1997);

Ritenuto che nel caso in esame, emergendo dagli atti la prova dell'indebito, qualora venisse applicato l'art. 6, comma 11-*quinquies*, legge n. 638/1983, così come interpretato dalla Corte costituzionale, l'I.N.P.S. non avrebbe diritto a ripetere le somme corrisposte in eccedenza, poiché sin dal gennaio 1986 era al corrente degli altri redditi del Di Clemente, come risulta dal documento allegato al n. 5 del fascicolo di parte ricorrente (modello Red 1 del 23 gennaio 1986); al contrario, ai sensi dell'art. 1, comma 261, legge n. 662/1996, il ricorrente deve restituire i tre quarti delle somme indebitamente erogategli, avendo percepito nell'anno 1995 un reddito superiore a L. 16.000.000, come risulta dal modello 740/1996 allegato al n. 4 del fascicolo di parte ricorrente;

Rilevato che la normativa di cui all'art. 1, commi 260 e 261, legge n. 662/1996 è stata interpretata dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 2333/1997, sulla base del «significato delle parole secondo la loro connessione e della intenzione del legislatore quale risulta dal contesto e dagli atti parlamentari», quale disciplina avente efficacia retroattiva ed, in via transitoria, globalmente sostitutiva di quella anteriore, articolata nelle varie leggi succedutesi nel tempo in materia di indebito previdenziale aventi ciascuna natura speciale o sub-speciale rispetto all'art. 2033 cc;

Rilevato che a tale sentenza ne sono seguite delle altre della sezione lavoro, che affermano principi contrari a quelli già esposti, avendo, in particolare Cass. n. 9489/1997 ritenuto che «fermi restando le norme ed i principi previgenti — i quali continuano come per il passato a disciplinare la materia dell'indebito previdenziale — la legge n. 662/1996 ha inteso aggiungere a quelle norme ed a quei principi, senza alcuna incompatibilità con essi, un ulteriore criterio, fondato sul reddito, e cioè una condizione reddituale per l'effettivo recupero così da escludere del tutto per i meno abbienti l'obbligo restitutorio e da ridurre a tre quarti per gli altri percettori di indebiti il loro debito, sempre se sussistente in base ai principi come sopra fissati dalla legge, interpretati e integrati dalla elaborazione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, salvo l'esistenza del dolo, che rende tutto rimborsabile o la scomparsa dell'obbligato che rende tutto irripetibile ...»;

Rilevato che tale ultima interpretazione, condivisa da una parte della giurisprudenza di merito (anche in quanto consentiva di superare i dubbi di legittimità costituzionale in questa sede sottoposti al vaglio della Corte) è stata superata dalla nuova pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione, che con sentenza n. 30/2000 ha ribadito i principi già affermati nella sentenza n. 2333/1997, precisando che le prestazioni previdenziali indebitamente erogate dagli enti di previdenza obbligatoria prima del 1° gennaio 1996 sono ripeteribili secondo i criteri posti dall'art. 1, commi 260, 261, 262, 263 e 265, legge 23 dicembre 1996, n. 662, che al riguardo sostituiscono per intero la precedente disciplina, con la conseguenza che la ripetizione non è subordinata anche alla sussistenza dei relativi presupposti secondo la disciplina precedentemente applicabile; la citata sentenza delle sezioni unite n. 30/2000 ha precisato che la legge n. 662 del 1996, come risulta dai commi 260 ss. «innova rispetto all'art. 6, comma 11-*quinquies*, del d.l. n. 463/1983 convertito in legge n. 638 del 1983, giacché, a parte l'ipotesi di dolo del percettore, che dà luogo all'integrale restituzione, non attribuisce alcun rilievo all'addebitabilità all'ente dell'erroneo pagamento» sicché, alla luce di tale nuova pronuncia, non è dato di dubitare che le disposizioni di cui all'art. 1, commi 260 e 261, legge n. 662/1996 abbiano natura retroattiva — sia pur in via transitoria — e carattere globalmente sostitutivo della disciplina precedente e deve pertanto ritenersi la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale;

Rilevato che le disposizioni di cui all'art. 1, commi 260 e 261, legge n. 662/1996 riconducono la ripeteribilità dell'indebito all'unico requisito del reddito, formulando una doppia ipotesi: totale irripetibilità in caso di reddito pari e/o inferiore a L. 16.000.000, parziale irripetibilità con abbattimento di un quarto del debito per i percettori di redditi di importo superiore a tale limite con riferimento del requisito reddituale al solo anno 1995 e che tale disciplina è applicabile ai soli indebiti anteriori al 1° gennaio 1996;

Rilevato che l'efficacia retroattiva (affermata nelle citate sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione) delle suddette disposizioni, comporta che fattispecie ricadenti nel medesimo arco temporale siano trattate diversamente solo in relazione all'epoca del procedimento di recupero, atteso che un pensionato il quale in base al regime precedente non avrebbe dovuto restituire alcunché per essersi l'ente attivato oltre il termine di un anno dalla conoscenza della indebita percezione, sulla base della normativa in esame è tenuto a restituire, mancando un giudizio in suo favore, i tre quarti di quelle somme, qualora abbia percepito nel 1995 un reddito superiore ai sedici milioni;

Ritenuto pertanto che, in tali ipotesi, come già affermato dalla Corte di cassazione nella citata sentenza n. 9489/1997, la applicazione retroattiva delle disposizioni in esame determina una «disparità di trattamento tra pensionati per i quali sia già stata sancita in via definitiva, secondo i precedenti principi, la irripetibilità di un indebito e pensionati i quali, per indebiti risalenti alla medesima epoca, debbono soggiacere alla nuova normativa (cfr. sent. n. 39/1993 Corte cost.)» con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione;

Rilevato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 39/1993, ha evidenziato la necessità di tutelare «l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto»;

Rilevato che l'articolata disciplina in materia di indebito previdenziale (integrata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 166/1996, che ha dettato il «principio direttivo del sistema dell'indebito previdenziale» secondo il quale «deve escludersi la ripetizione» in presenza di una situazione di fatto ... avente come minimo comun denominatore la non addebitabilità al percipiente della erogazione non dovuta») in deroga alla generale ripetibilità dell'indebito prevista dall'art. 2033 c.c., si fonda sulla presumibile immediata destinazione delle somme percepite a titolo di trattamento pensionistico alla soddisfazione di bisogni primari del pensionato e della sua famiglia, pertanto, se la entità del reddito del percettore può in astratto costituire un parametro idoneo a verificare la possibilità concreta di restituzione della somma indebitamente percepita, ciò può valere per il singolo anno in cui è avvenuto il pagamento indebito;

Rilevato, pertanto, che la riferibilità al solo anno 1995 del reddito quale parametro per la ripetibilità previsto dall'art. 1, comma 260, legge n. 662/1996 e, al contempo, la mancanza di un limite temporale alla retroattività della disciplina di cui all'art. 1, commi 260 e 261, legge 23 dicembre 1996, n. 662 — produttiva in taluni casi, come quello di specie, di effetti meno favorevoli rispetto a quelli derivanti dalle norme precedenti — comporta la possibilità per l'ente previdenziale di richiedere la restituzione sulla base del reddito relativo ad un anno anche diverso da quello in cui si è verificata la indebita erogazione di prestazione pensionistica, in quanto tale inidoneo a costituire indice della concreta possibilità di restituzione delle somme indebitamente percepite da parte di pensionati a reddito non elevato, con conseguente violazione dell'art. 38 Cost.

P.Q.M.

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, legge 23 dicembre 1996, n. 662, in relazione agli articoli 3 e 38 della Costituzione;

Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria;

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

Roma, addì 5 marzo 2001

Il giudice: MIGLIO

N. 494

Ordinanza emessa il 28 marzo 2001 dal tribunale di Velletri nel procedimento civile vertente tra Palitti Massimo e Istituto Italiano Credito Fondiario ed altri

Consulente tecnico - Autorizzazione da parte del giudice ad avvalersi dell'ausilio di altri prestatori d'opera per attività strumentali rispetto ai quesiti posti per l'incarico - Previsione della determinazione della relativa spesa «gradatamente, secondo i criteri stabiliti nella presente legge alla stregua delle tariffe vigenti o degli usi locali» - Irragionevolezza e contraddittorietà della formula usata dal legislatore - Inadeguatezza delle tariffe giudiziarie rispetto a quelle di mercato - Iniquità dell'imposizione a carico del consulente tecnico dell'obbligo di corrispondere al proprio ausiliario la relativa differenza.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 7, terzo comma.
Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento civile iscritto al n. 185 del R.V.G. dell'anno 1999, vertente tra:

Palitti Massimo (avv. C. De Marco) opponente;

Istituto Italiano Credito Fondiario; Mati S.r.l.; Banca Popolare di Aprilia, opposti, contumaci.

Il tribunale, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 13 dicembre 2000; letti gli atti;

Ritenuto in fatto

Che nel corso della procedura esecutiva immobiliare n. 94/1992 introdotta dinanzi a questo tribunale dall'Istituto Fondiario Credito Italiano nei confronti di MA.TI. S.r.l. il giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 15 maggio 1998, conferiva al geom. Massimo Palitti un complesso incarico, inteso, tra l'altro, alla descrizione degli immobili pignorati, al relativo estimo, alla presentazione della denuncia di accatastamento e/o alla variazione catastale, ed altro funzionale all'emissione dell'ordinanza di vendita;

che eseguito l'incarico, con istanza presentata il 24 aprile 1999 il Palitti presentava al G.E. istanza di liquidazione del compenso, comprensiva, tra l'altro, tra le spese (chieste in complessive L. 6.784.000), di quelle per i rilievi topografici, per i quali egli aveva chiesto ed ottenuto il 22 dicembre 1998 l'autorizzazione ad avvalersi di un topografo quale suo ausiliario, e per le quali il topografo aveva emesso a suo carico fattura per L. 6.120.000;

che con decreto del 17-18 maggio 1999 il G.E. liquidava il compenso, riconoscendo per spese la sola somma di L. 2.500.000, senza motivazione specifica sul punto;

che con ricorso *ex art. 11* legge n. 319/1980 presentato il 2 luglio 1999 il Palitti impugnava qui detto provvedimento, dolendosi, tra l'altro, del mancato riconoscimento delle spese per prestazione topografica, che assumeva effettivamente affrontate;

Ritenuto in diritto

Che a mente dell'art. 7, terzo comma della legge n. 319/1980 ove, come nel caso di specie, il consulente tecnico sia stato autorizzato dal giudice ad avvalersi dell'ausilio di altri prestatori d'opera per attività strumentale rispetto ai quesiti posti con l'incarico, «la relativa spesa è determinata gradatamente, secondo i criteri stabiliti nella presente legge alla stregua delle tariffe vigenti o degli usi locali»;

che tale disposizione, così come scritta, appare manifestamente affetta da contraddittorietà intrinseca:

che invero l'espressione «gradatamente» evoca univocamente l'idea di un ordine subordinato (gradato) tra i criteri di cui alla legge 319/1980 (ed ai decreti che la integrano tra cui, vigente, il d.P.R. n. 352/1988) ed i criteri tariffari professionali vigenti e gli usi; e cioè che tali ultimi criteri si applichino se non sono applicabili quelli previsti dalla legge che regola i compensi degli ausiliari di giustizia; mentre l'espressione «alla stregua» lega i criteri legali in tema di compensi agli ausiliari di giustizia agli altri criteri richiamati secondo un criterio (peraltro non specificato) di comparazione e confronto, e quindi di considerazione simultanea, che col primo è incompatibile sul mero piano della logica formale;

che negli scarsi contributi dottrinali e giurisprudenziali in materia si è proposto di «salvare» la disposizione mediante una lettura abrogativa dell'espressione «alla stregua» ed ermeneuticamente additiva, in sua sostituzione, dell'«o» disgiuntivo; operazione alla stregua della quale la disposizione andrebbe interpretata nel senso che troverebbero applicazione le disposizioni di cui alla legge n. 319/1980 (ed oggi, di cui al d.P.R. n. 352/1988); mentre le «tariffe vigenti» (che si intendono quelle professionali) e, in subordine, gli usi, troverebbero applicazione solo in via residuale (unico precedente edito trib. Catania 4 febbraio 1989, in Foro Italiano 90, I, 2752);

che la legittimità ermeneutica di tale lettura appare avvalorata dai lavori preparatori della legge, ed in particolare dalla relazione del Ministro proponente, che affermò che il compenso si voleva determinato sulla base delle tabelle previste dalla legge e «solo in difetto di tale possibilità» si ammetteva il ricorso alle tariffe vigenti ed agli usi locali (Atti parlamentari, verb. n. 665, p.4);

che peraltro, l'eventualità che le tariffe giudiziarie possano non trovare applicazione in materia non appare sussistere, considerato che l'art. 4 della legge n. 319/1980 già prevede che per le prestazioni non previste nelle tabelle (e neppure analoghe a quelle previste nelle tabelle: art. 3) il compenso è determinato secondo il criterio delle vacanze, e cioè a seconda del tempo impiegato. E poiché non si vede come possa darsi prestazione d'opera che non possa essere valutata, data la misura della vacanza, in ragione del tempo impiegato per il suo espletamento, non si vede come e quando le tariffe non giudiziarie e gli usi, pur previsti, seppure in ipotesi in subordine, quale criteri di determinazione del compenso, possano mai trovare applicazione;

Ritenuto che l'elemento di contraddittorietà rilevato non sarebbe sanato neppure se si ritenesse che con l'espressione «tariffe vigenti» il legislatore abbia inteso, invece, aver riguardo, proprio, alla tariffe giudiziarie (tesi da respingere perché tali tariffe sono previste, seppure in astratto, dalla stessa legge n. 319/1980; nonché alla luce col raffronto col previgente art. 6 della legge n. 1456/1956) giacché, anche in tal caso, non sarebbe dato comprendere quando potrebbero trovare applicazione gli usi locali;

Ritenuto, pertanto, che tali opzioni ermeneutiche non valgano ad attribuire alla disposizione un senso compiuto e razionale; e che ciò debba indurre a far ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 319/1980, per contrasto col principio di intrinseca ragionevolezza come riconosciuto dalla Corte costituzionale come avulso da Cost. 3 e non richiedente «*tertium comparationis*», specie in caso di irrazionalità (o iniquità) manifesta e irrefutabile;

Ritenuto, in subordine, che anche a ritenere che l'intrinseca razionalità della disposizione possa (e quindi debba) essere salvaguardata mediante la faticosa opzione ermeneutica sopra richiamata, ed (in aggiunta) il riconoscimento fattuale dell'impossibilità giuridica del criterio subordinato di commisurazione del compenso pur formulato dal legislatore, la disposizione in esame presenti dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza e del principio costituzionale di uguaglianza (Cost. 3);

Rilevato, invero, ciò che è pacifico in dottrina ed in giurisprudenza, e condiviso dal collegio e cioè che, nell'ipotesi di cui al terzo comma dell'art. 7 cit., a differenza di quella di cui al relativo quarto comma, l'ausiliario del consulente non è ausiliario del giudice, che non gli conferisce alcun incarico, ma mezzo utilizzato dal consulente incaricato per lo svolgimento dell'incarico, tanto che, proprio per questo, nessun compenso è direttamente liquidato all'ausiliario del consulente, ma è il consulente che, autorizzato dal giudice, ne affronta la spesa per proprio conto ed a proprio nome, obbligandosi personalmente nei confronti di quello, per poi chiedere di essere ristorato della relativa spesa in sede di liquidazione del suo proprio compenso;

Ritenuto assumibile al notorio (e peraltro riconosciuto tipicamente dallo stesso art. 2 della legge n. 319/1980) che le tariffe giudiziarie sono volutamente meno remunerative di quelle professionali, a scopo di contenimento dei relativi oneri (tanto che, appunto, l'art. 2 della legge prevede che esse siano, bensì, redatte «con riferimento» alle tariffe professionali, ma «contemperate dalla natura pubblicistica dell'incarico»);

Ritenuto per notano che la discrasia si è accentuata e va accentuandosi, stante il mancato adeguamento ex art. 10 della legge n. 319/1980, per ormai quasi tredici anni, delle tariffe giudiziali da ultimo determinate nel luglio 1988 (solo le vacanze sono state di recente aggiornate);

Ritenuto che la differenza appare evidente nella fattispecie, se si considera che il topografo ha chiesto al Palitti oltre sei milioni di lire emettendo fattura; e che l'art. 12 del d.P.R. n. 352/1988 prevede per i rilievi topografici un compenso massimo di L. 1.190.000;

che alla stregua della sopracitata opzione ermeneutica, al Palitti potrebbe riconoscersi al massimo, ex art. 5 della legge n. 319/1980 (i cui presupposti non emergono, peraltro, nella specie), per la collaborazione del topografo, un rimborso spese di L. 2.380.000, a nulla rilevando che egli, con l'autorizzazione del giudice (che ha dunque riconosciuto la necessità della prestazione del terzo, per postulare, l'esecuzione dell'incarico, un'opera strumentale richiedente una professionalità specifica, non rientrante in quella del consulente nominato), si sia personalmente obbligato nei confronti del proprio ausiliario per una somma più che doppia; senza peraltro potergli opporre l'art. 7 della legge n. 319/1980, che regola il suo diritto al rimborso di spese a carico della massa pignorata, nell'ambito di una prestazione ausiliaria pubblicistica, e non il diritto del suo ausiliario al compenso per l'opera prestata, che inerisce a rapporto di prestazione d'opera professionale tra privati, che è regolato dai patti o, in difetto, dalla tariffa professionale dell'ausiliario (artt. 2225 e 2233 c.c.); ed a nulla rilevando anche il caso che la somma richiesta dal topografo sia del tutto congrua, alla stregua dei valori di mercato per essa conferenti, o comunque la somma congrua sia anche ampiamente superiore a quella rimborsabile, ciò che, per quanto premesso, deve ritenersi non solo possibile, ma anche del tutto normale e tutt'altro che accidentale nel contesto normativo;

che sotto tale profilo, in via generale, la disposizione censurata, come interpretata, appare violare il canone generale di intrinseca ragionevolezza, in quanto, contraddittoriamente, da una parte, considera il compenso spettante all'ausiliario del consulente come una spesa del consulente, estraniandolo dall'ambito di rilevanza pubblicistica; e dall'altra ne consente il rimborso nei limiti delle tariffe giudiziarie, che con la spesa del consulente non hanno alcuna attinenza, perché non s'applicano all'ausiliario nei suoi rapporti interni col consulente, che hanno natura privatistica, e non costituiscono neppure un parametro di congruità della spesa affrontata, che dipende dai valori di mercato delle prestazioni (mentre le tariffe giudiziarie scontano, per legge, la natura pubblicistica dell'incarico);

Ritenuto che l'intrinseca irragionevolezza della disposizione traspare dalla stessa lettura della medesima, giacché una spesa, che è un fatto, può essere accertata o valutata nella sua congruità, e non già «determinata» alla stregua di un parametro normativo ad essa estraneo, ciò che implica l'esercizio di un potere di liquidazione del compenso dell'ausiliario (che non esiste) piuttosto che di riconoscimento della spesa del consulente;

che sotto tal profilo la disposizione censurata appare, altresì, violare il principio generale di uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione, assumendo a *tertium comparationis* le fattispecie disciplinate dai primi due commi dell'art. 7 legge cit., non ravvedendosi alcun ragionevole motivo per il quale potrebbe giustificarsi la regola per cui chi, per l'espletamento di un incarico giudiziario, affronti delle spese non consistenti nell'opera personale di terzi, ha diritto a vedersele interamente rifondere, purché sostenute e necessarie (nell'an e nel *quantum*, e cioè congrue); mentre chi, invece, affronti spese identicamente necessarie (nell'an e nel *quantum* determinabile alla stregua dei compensi richiesti nel libero mercato e previsti dalle tariffe professionali vigenti) dovrebbe in parte accollarsele, sol perché il compenso supera la tariffa giudiziaria non opponibile al terzo prestatore, e chiaramente e dichiaratamente fuori mercato;

Ritenuto, in altri e sintetici termini, che, se non può che apparire incensurabile sul piano costituzionale che il consulente chiamato a svolgere un incarico pubblicistico sia remunerato in maniera deteriore, non può non sollevare dubbi di ragionevolezza e di ingiustificata disparità di trattamento all'interno stesso dei rapporti d'opera professionale pubblicistici, la pretesa normativa che il consulente che, a ciò obbligato (art. 63 c.p.c.) sia investito di un incarico che richieda la collaborazione specialistica strumentale di un terzo, debba anche subire un danno patrimoniale pari alla differenza, legislativamente riconosciuta dall'art. 2 della legge n. 319, tra il costo effettivo e, comunque, obiettivamente necessario per acquisire la collaborazione in un contesto di libero mercato (che grava direttamente sul suo patrimonio), ed il corrispettivo della collaborazione quale determinato dalle tariffe giudiziarie (che segna il limite del rimborso); ciò che implica che il consulente ci deve rimettere di tasca propria; opzione che appare affetta da iniquità manifesta ed irrefutabile (Cort. cost. 46/1993) e determinare una condizione di disuguaglianza rispetto alla quale pare potersi annoverare la condizione dell'intero mondo del lavoro in senso ampio;

Ritenuto che la razionalità e l'equità di una siffatta disciplina non possano essere difese sulla base di ragioni di equo contenimento delle spese giudiziarie (peraltro destinate, nella materia civile, a gravare esclusivamente su privati, che finiscono col lucrare ingiustificatamente, ai danni del consulente, il maggior valore dell'opera del terzo senza benefici per il bilancio dello Stato), non potendosi ritenere ragionevole né non iniquo che il legislatore, che ben avrebbe potuto, come ha fatto per l'ipotesi di cui al quarto comma, prevedere che il giudice debba nominare anche l'ausiliario del consulente, e liquidarne il compenso (come da tariffa giudiziale) possa pretendere, da un lato, di imporre una prestazione obiettivamente richiedente la prestazione ausiliaria di un terzo, e dall'altro gravare personalmente il consulente dei maggiori costi conseguenti;

Ritenuto, per quanto precede, che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 319/1980 è non manifestamente infondata;

Ritenuto che essa è altresì rilevante nel procedimento, giacché il tribunale è chiamato a dare applicazione alla disposizione censurata, dovendo determinare la spesa rimborsabile al Palitti per l'opera prestata dal suo ausiliario;

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione ed al principio generale di ragionevolezza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma della legge 8 luglio 1980 n. 319;

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

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, costituite e contumaci, ed al Presidente del Consiglio dei ministri; e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, il tutto in copia integrale.

Velletri, addì 28 marzo 2001

Il Presidente: DI LALLO

Il giudice estensore: CONTE

01C0598

N. 495

Ordinanza emessa il 23 maggio 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 18 maggio 2001) dalla commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Teocoli Antonio contro D.R.E. Lombardia — sezione di Milano

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Disciplina - Non deducibilità dalla base imponibile degli interessi passivi e delle spese per dipendenti e collaboratori - Equiparazione dei lavoratori autonomi agli imprenditori, anziché ai lavoratori dipendenti (esenti dal tributo) - Prevista determinazione con decreto ministeriale della misura dell'acconto d'imposta - Violazione dei principi di capacità contributiva e di eguaglianza, nonché della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

- D.Lgs. 15 dicembre 1987 (*recte*: 1997), n. 446, artt. 1, 2, 3, 4, 8, 11 e 45.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53 e 76.

LA COMMISSIONE TRIBURARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 7885/1999 depositato il 3 giugno 1999 avverso S/RIF SU I. RIMB n. IST. del 12 febbraio 1999 IRAP, 98, contro D.R.E. Lombardia (sezione di Milano), proposto da: Teocoli Antonio residente a Milano in via Corridoni, n. 8, difeso da: rag. Giacomo Albertario e rag. Anna Maria Albertario, residenti a Pavia in via San Giovanni in Borgo n. 11.

Svolgimento del processo

Con ricorso n. 7885/1999 depositato il 3 giugno 1999 avverso il silenzio rifiuto su istanza di rimborso relativo all'anno 1998 della D.R.E. della Lombardia — sezione di Milano, il contribuente sig. Teocoli Antonio rappresentato e difeso dai ragg. Giacomo e Anna Maria Albertario propone opposizione per i motivi di cui al ricorso.

L'Ufficio non risulta costituito.

Motivi della decisione

Il ricorrente, libero professionista, ebbe a versare a titolo di acconto IRAP per l'anno 1998 la somma di L. 20.103.000 per il rispetto delle norme vigenti e per evitare sanzioni.

Con istanza 12 febbraio 1999 il ricorrente ha chiesto il rimborso di quanto versato ritenendo dette somme non dovute in quanto il decreto legislativo n. 446 istitutivo dell'IRAP sarebbe in contrasto con i principi di cui agli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione.

Trascorso inutilmente il termine di novanta giorni previsto dall'art. 21, comma 2 del d.lgs. 546/1992 presentava ricorso a codesta commissione contro il silenzio-rifiuto dell'ufficio.

Le questioni di incostituzionalità sollevate dal contribuente non appaiono prive di fondamento e sono già state sottoposte all'esame della Corte costituzionale da diversi organi giurisdizionali.

Nel merito la commissione ritiene la questione non manifestamente infondata. Infatti l'art. 1 della legge istitutiva dell'IRAP la dichiara «imposta reale», come lo era l'I.L.O.R. ponendosi in contrapposizione alle imposte personali (vedi IRPEF).

Ne consegue che trattandosi di imposta reale mentre è corretto che non siano ammesse in deduzione le spese personali, dovrebbero essere deducibili tutte le spese «strumentali», cioè quelle che il soggetto sostiene per la produzione del reddito soggetto all'imposizione IRAP.

Nella specie, come è noto, non tutte le spese strumentali sono deducibili e precisamente non sono deducibili le spese sostenute per i dipendenti, per i collaboratori né quelle relative agli interessi passivi sostenuti dal soggetto nell'esercizio della propria attività professionale.

Ciò indubbiamente costituisce violazione del principio costituzionale (art. 53 Cost.) che tutti i cittadini devono concorrere alla spesa pubblica in funzione della propria capacità contributiva.

Ancora l'art. 3 del d.lgs. n. 446/1997 è senza dubbio in contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella misura in cui non differenzia i titolari di reddito di impresa dai titolari di reddito da lavoro autonomo.

Tale mancata discriminazione ripropone le stesse problematiche che portarono alla pronuncia di incostituzionalità dell'I.L.O.R. sui redditi dei lavoratori autonomi in genere.

Da ultimo si ritiene violato l'art. 23 della Costituzione (riserva di legge) dall'art. 45 del d.lgs. 446/1997 che stabilisce che l'eventuale determinazione dell'acconto in funzione dell'entità dei tributi e contributi soppressi viene fissata con decreto ministeriale.

P. Q. M.

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

Ritenuta la rilevanza della questione dichiara non manifestamente infondata, in base agli artt. 3,-23,-53 e 76 della Costituzione, la questione della legittimità costituzionale degli artt. 1,-2,-3,-4,-8,- 11 del d.lgs. 15 dicembre 1987 n. 446 nella parte in cui non si discriminano i lavoratori autonomi dagli imprenditori e viceversa, discriminano i lavoratori autonomi dai dipendenti;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio;

Ordina che a cura della segreteria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, addì 23 maggio 2000

Il Presidente relatore: MARZANO

N. 496

Ordinanza emessa il 25 luglio 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 18 maggio 2001) dalla commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Palmieri Nicola contro D.R.E. Lombardia - sez. di Milano

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Istituzione e disciplina - Equiparazione tra lavoro autonomo ed esercizio di impresa - Mancata discriminazione, nell'ambito del primo, fra attività produttive e attività di servizio - Aumento del carico fiscale gravante sul lavoro autonomo - Determinazione della base imponibile, ai fini dell'acconto, mediante decreto ministeriale - Contrasto con i principi di eguaglianza tributaria, di capacità contributiva e di tutela del lavoro - Inosservanza delle finalità stabilite dalla legge di delegazione - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

- Legge 23 dicembre 1966 [recte: 1996], n. 662, art. 3, commi 143 e 144; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1 e segg.
- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 53 e 76.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 8664/99 spedito il 16 giugno 1999 avverso S/RIF su I. rimb. n. 19/1/96 - IRAP, 1998, contro D.R.E. Lombardia (sez. Milano), proposto da: Palmieri Nicola, residente a Milano in via Astesani n. 43.

Rilevato che con tempestivo ricorso Palmieri Nicola impugnava il silenzio-rifiuto frapposto dalla amministrazione finanziaria avverso l'istanza di rimborso dell'acconto IRAP — imposta istituita con legge 23 dicembre 1996 n. 662 — dallo stesso versato per l'anno 1998;

Il ricorrente, nei motivi di impugnazione, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 143 e 144 della citata legge n. 662/1996 per contrasto con gli artt. 3, 23, 35, 53 e 76 Cost.;

Ritenuto che la questione di legittimità costituzionale sollevata appare rilevante e non manifestamente infondata, per le seguenti considerazioni.

L'imposta in questione — destinata a prendere il posto di una serie di prelievi anteriormente vigenti, quali l'ILOR, la c. d. «tassa salute», l'imposta patrimoniale, e tutti gli altri menzionati nel comma 143 dell'art. 3 citato — ha carattere reale e presuppone l'esercizio di un'attività organizzata per la produzione di beni e servizi, con previsione di una base imponibile ricavata dalla combinazione dei diversi fattori di produzione indicati alla lettera c) del comma 144 del medesimo art. 3.

L'IRAP inoltre, stabilisce una pari aliquota per imprese e lavoratori autonomi, non consente la deducibilità dalla base imponibile del costo del lavoro subordinato, né è essa stessa deducibile dal reddito soggetto ad IRPEF.

Da tali premesse discende che un'imposta quale quella in questione realizza una sostanziale equiparazione fra l'esercizio di attività di lavoro autonomo (senza peraltro operare in tale ambito alcuna distinzione fra attività produttive ed attività di servizio, per le quali ultime — si pensi ai professionisti — la struttura organizzativa non costituisce elemento preponderante su quello personale), e l'esercizio di impresa, di fatto violando il principio di eguaglianza tributaria posto dagli artt. 3 e 53 Cost. secondo il quale a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e viceversa (*cf* la nota sentenza n. 42/1980 della Corte costituzionale in materia di ILOR).

La circostanza inoltre che l'IRAP colpisca la parte di valore aggiunto del reddito del contribuente rappresentato dai singoli fattori produttivi (lavoro, capitale, gestione organizzativa) senza alcun riferimento sostanziale al risultato economico dell'attività svolta — e quindi prescindendo del tutto dalla possibilità che il contribuente, pur disponendo di una organizzazione tassabile, non produca ricchezza — si traduce in una «oggettivizzazione» del prelievo fiscale che esula dalla capacità contributiva effettiva e penalizza nella sostanza l'attività lavorativa autonoma, in contrasto con il principio della tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni sancito dall'art. 35 della Costituzione.

La circostanza inoltre che con l'IRAP il carico tributario gravante sui soggetti produttori di redditi di lavoro autonomo — esonerati, ad esempio, dall'assolvimento dell'imposta patrimoniale come dell'ILOR abolite dalla normativa di cui all'art. 3 comma 143 in esame — risulti notevolmente aumentato rispetto a quello in precedenza esistente comporta che il decreto legislativo di attuazione dell'imposta contrasti significativamente con la finalità «... di ridurre il costo del lavoro e il prelievo complessivo che grava sui redditi da lavoro autonomo ...» stabilita dalla legge delega, così violando il disposto dell'art. 76 Cost., mentre la circostanza che l'ammontare dell'acconto IRAP da versare dipenda dal limite di incremento in valore assoluto risultante dalla tabella A allegata al decreto del Ministro delle finanze 5 maggio 1998 (*cf* art. 45 comma 3 d.lgs. n. 446/1997), comporta che un atto ammini-

strativo quale un decreto ministeriale fissi la base imponibile di un prelievo fiscale e ciò costituisce una violazione del principio costituzionale di cui all'art. 23 Cost. secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base ad una legge.

Ravvisata pertanto per tutte le ragioni esposte la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di cui sopra.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 comma 143 e comma 144 della legge 23 dicembre 1966 n. 662 e per l'effetto degli artt. 1 e segg. del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, per contrasto con gli artt. 3, 23, 35, 53 e 76 della Costituzione nella parte in cui prevedono rispettivamente l'istituzione della imposta regionale sulle attività produttive equiparando l'esercizio di attività di lavoro autonomo con l'esercizio di attività di impresa, aumentando il carico fiscale gravante sul lavoro autonomo e determinando la base imponibile con il ricorso ad un decreto ministeriale.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso, ordinando le notificazioni e comunicazioni di rito.

Milano, addì 25 luglio 2000

Il Presidente relatore: CENTURELLI

01C0600

N. 497

Ordinanza emessa il 25 luglio 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 18 maggio 2001) dalla commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Balestri Luigina contro l'Ufficio II.DD. di Milano

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Istituzione e disciplina - Equiparazione tra lavoro autonomo ed esercizio di impresa - Mancata discriminazione, nell'ambito del primo, fra attività produttive e attività di servizio - Aumento del carico fiscale gravante sul lavoro autonomo - Determinazione della base imponibile, ai fini dell'acconto, mediante decreto ministeriale - Contrasto con i principi di eguaglianza tributaria, di capacità contributiva e di tutela del lavoro - Inosservanza delle finalità stabilite dalla legge di delegazione - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

- Legge 23 dicembre 1966 [recte: 1996], n. 662, art. 3, commi 143 e 144; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1 e segg.
- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 53 e 76.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 8706/99 spedito il 17 giugno 1999 avverso S/Rif. su I Rimb. n. 25/1/99 - IRAP, 98, contro Imposte Dirette di Milano I Ufficio, proposto da Balestri Luigina, residente a Milano in via Lorenteggio, 5.

Rilevato che:

con tempestivo ricorso Balestri Luigina impugnava il silenzio-rifiuto frapposto dalla amministrazione finanziaria avverso l'istanza di rimborso dell'acconto IRAP — imposta istituita con legge 23 dicembre 1996, n. 662 — dalla stessa versato per l'anno 1998;

la ricorrente, nei motivi di impugnazione, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 143 e 144 della citata legge n. 662/1996 per contrasto con gli artt. 3, 23, 35, 53 e 76 Cost.;

Ritenuto che la questione di legittimità costituzionale sollevata appare rilevante e non manifestamente infondata, per le seguenti considerazioni.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 496/2001).

01C0601

N. 498

Ordinanza emessa il 25 luglio 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 18 maggio 2001) dalla commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Tarengi Pierangelo Riccardo contro ufficio II.DD. di Milano

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Istituzione e disciplina - Equiparazione tra lavoro autonomo ed esercizio di impresa - Mancata discriminazione, nell'ambito del primo, fra attività produttive e attività di servizio - Aumento del carico fiscale gravante sul lavoro autonomo - Determinazione della base imponibile, ai fini dell'acconto, mediante decreto ministeriale - Contrasto con i principi di eguaglianza tributaria, di capacità contributiva e di tutela del lavoro - Inosservanza delle finalità stabilite dalla legge di delegazione - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.

- Legge 23 dicembre 1966 [recte: 1996], n. 662, art. 3, commi 143 e 144; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1 e segg.
- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 53 e 76.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 8705/99 spedito il 17 giugno 1999 avverso S/Rif. su I Rimb. n. 25/1/99 - IRAP, 98, contro Imposte Dirette di Milano I ufficio, proposto da Tarengi Pierangelo Riccardo, residente a Milano in viale Caldara, 15.

Rilevato che:

con tempestivo ricorso Tarengi Pierangelo Riccardo impugnava il silenzio-rifiuto frapposto dalla amministrazione finanziaria avverso l'istanza di rimborso dell'acconto IRAP — imposta istituita con legge 23 dicembre 1996, n. 662 — dallo stesso versato per l'anno 1999;

il ricorrente, nei motivi di impugnazione, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 143 e 144 della citata legge n. 662/1996 per contrasto con gli artt. 3, 23, 35, 53 e 76 Cost.;

Ritenuto che la questione di legittimità costituzionale sollevata appare rilevante e non manifestamente infondata, per le seguenti considerazioni.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 496/2001).

01C0602

N. 499

Ordinanza emessa il 23 febbraio 2001 dal tribunale di Verona sez. distaccata di Soave nel procedimento penale a carico di Dal Dosso Stefano

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che abbia rigettato, nella fase degli atti preliminari al dibattimento, istanza di applicazione della pena - Prevista incompatibilità a partecipare al giudizio - Irragionevole disparità di trattamento tra situazioni analoghe ed irragionevole identità di disciplina di situazioni non comparabili processualmente - Lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Violazione del principio di buona amministrazione.

- Cod. proc. pen., art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 97.

IL TRIBUNALE

All'udienza del 23 febbraio 2001, nel processo nei confronti di Dal Dosso Stefano ha emesso la seguente ordinanza.

Prima del compimento delle formalità di apertura del dibattimento, l'imputato ha formulato richiesta di applicazione della pena in relazione ai reati di cui agli artt. 186 codice della strada e 337 c.p., concordando col

p.m. la pena complessiva di mesi cinque di reclusione e giorni 20 di arresto e lire 400.000 di ammenda, subordinata al beneficio della sospensione della pena.

Nell'ambito di tale definizione concordata, la subordinazione al beneficio di cui all'art. 163 c.p. appare inaccoglibile, atteso che l'imputato ha ben tre precedenti specifici per reati della stessa specie (quanto alla guida in stato di ebbrezza), oltre che per ubriachezza ed armi, né sono state allegate circostanze atte a ritenere che simili condotte — la cui reiterazione induce a ritenere l'appartenenza ad una specifica inclinazione dell'imputato — non verranno poste nuovamente in essere; ne consegue l'impossibilità di formulare quella prognosi di non recidività che è condizione necessaria per la sospensione condizionale della pena.

Va quindi rilevato che al rigetto della presente istanza conseguirebbe, ai termini dell'art. 34, comma 2, cpv. c.p.p., come risultante in esito alle pronunzie della Corte costituzionale che hanno dichiarato la parziale illegittimità di detta norma, l'incompatibilità del giudice — che ha rigettato per motivi non formali l'istanza di applicazione di pena — a giudicare nel merito dell'imputazione contestata, con conseguente obbligo di astensione dalle funzioni di giudice del dibattimento in relazione al procedimento in oggetto, ai sensi dell'art. 36 lett. g) c.p.p.

Va tuttavia rilevato come con la recente ordinanza n. 232 del 7-11 giugno 1999 la stessa Corte costituzionale, nel rigettare questione di incostituzionalità dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità ad emettere sentenza del giudice che abbia rigettato, nella fase degli atti preliminari al dibattimento, istanza di oblazione, ha richiamato propria più recente giurisprudenza, secondo la quale «l'imparzialità» del giudice non può ritenersi intaccata da una valutazione, anche di merito, compiuta all'interno della medesima fase del procedimento, «intesa quale ordinata sequenza di atti, ciascuno dei quali legittima, prepara e condiziona quello successivo»; al fine di evitare una «assurda frammentazione del procedimento mediante l'attribuzione di ciascun segmento di esso ad un giudice diverso», come già osservato con la ordinanza n. 24 del 1996 e con la sentenza n. 448 del 1995; e va rilevato altresì che con la predetta ordinanza n. 232 del 1999 la Corte costituzionale ha espressamente affermato, nella sua veste di giudice delle leggi, «che la giurisprudenza di questa Corte, nell'affermare il principio generale che l'imparzialità del giudice non è pregiudicata da una valutazione, anche di merito, compiuta nella medesima fase del procedimento, consente di ritenere superate le conclusioni cui è pervenuta questa Corte nella sentenza n. 186 del 1992, che aveva ravvisato un'ipotesi di incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che, prima dell'apertura del dibattimento, avesse respinto la richiesta di applicazione della pena concordata tra le parti». Tali statuizioni sono state ulteriormente ribadite con la ordinanza n. 443/1999, con la quale la Corte ha espressamente affermato che la incompatibilità conseguente al compimento di atti tipici della fase unitaria di cui il giudice è investito «finirebbe con l'attribuire alle parti la potestà di determinare l'incompatibilità, nel corso di un giudizio del quale il giudice è già investito, sicché lo stesso giudice verrebbe spogliato di tale giudizio in ragione del compimento di un atto processuale cui è tenuto a seguito dell'istanza di una parte; esito questo non solo irragionevole, ma in contrasto col principio del giudice naturale precostituito per legge dal quale l'imputato verrebbe o potrebbe chiedere di essere distolto».

Sicché, premesso che è da ritenersi che le sentenze interpretative di accoglimento, emesse dalla Corte costituzionale, creino — col loro effetto parzialmente abrogativo della precedente — una nuova norma, suscettibile come ogni altra di censure di costituzionalità, va ritenuto pertanto che l'art. 34 c.p.p., nella formulazione conseguente alla sentenza n. 186/1992 della Corte costituzionale, appaia affetto, alla stregua delle medesime motivazioni addotte dalla stessa Corte con la predetta ordinanza n. 232/1999, ribadite con la ordinanza n. 443/1999, da manifesti vizi di incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione, in quanto realizza una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni del tutto analoghe (come, appunto, quella del giudice che abbia rigettato istanza di oblazione speciale e quella del giudice che abbia rigettato istanza di applicazione di pena, in entrambi i casi in forza di valutazioni implicanti un apprezzamento del fatto ascritto all'imputato), e contemporaneamente assoggetta irragionevolmente alla medesima disciplina situazioni non comparabili processualmente (prevedendo l'incompatibilità al giudizio sia del giudice che abbia legittimamente espresso valutazioni di merito nell'ambito della medesima fase processuale, sia del giudice che le abbia espresse nell'ambito di fase processuale diversa); il tutto in violazione dei principi di buona amministrazione, per detta via realizzandosi «un'assurda frammentazione del procedimento»; ed in violazione altresì del principio del giudice naturale precostituito per legge, consentendosi alle parti, mediante studiata proposizione di istanze ex art. 444 c.p.p. inaccoglibili, di «sbarazzarsi» del loro giudice naturale, costringendolo all'astensione.

La questione è senz'altro rilevante atteso che, non sollevandola, questo giudice dovrebbe, in applicazione dell'art. 34 c.p.p. nella formulazione vigente, astenersi; e va osservato che le riforme apportate dal d.lgs. n. 51/1998 alla disciplina delle incompatibilità non appaiono mutare il quadro normativo di riferimento rispetto alle valutazioni qui espresse e già operate dalla stessa Corte costituzionale, va sollevata davanti a detta Corte la questione

di costituzionalità della norma menzionata; questione già sollevata in diverse altre occasioni da questo giudice in termini pressoché identici con precedenti ordinanze, e che qui si reitera formalmente, essendo l'unico mezzo a disposizione per sospendere, unitamente al processo, il decorso del termine prescrizione.

P.Q.M.

Rigetta l'istanza di applicazione pena formulata dalle parti;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2 c.p.p., per contrasto con gli articoli 3, 25 e 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede l'incompatibilità al giudizio del giudice che abbia rigettato, nella fase degli atti preliminari al dibattimento, istanza di applicazione pena avanzata dalle parti ai sensi dell'art. 444 c.p.p..

Dispone trasmettersi copia degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale, e sospende il giudizio in attesa della decisione della stessa.

Manda alla cancelleria per la notifica all'imputato contumace, al Presidente del Consiglio e la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Letto in udienza.

Soave, addì 23 febbraio 2001

Il giudice: SERNIA

01C0603

N. 500

Ordinanza emessa il 18 ottobre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 21 maggio 2000) dal tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna sul ricorso proposto da H.I.T. S.p.a. contro la Regione Emilia-Romagna ed altre.

Turismo e industria alberghiera - Regione Emilia-Romagna - Disciplina delle agenzie di viaggio e di turismo - Previsione di autorizzazione regionale condizionata all'accertamento di requisiti di professionalità e al versamento di deposito cauzionale e tassa regionale anche per le filiali delle imprese, ivi comprese quelle aventi sede in altre regioni - Esorbitanza dei limiti della competenza regionale e violazione dei limiti stabiliti dalla legge quadro n. 217/1983 - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazioni degli artt. 52 e 59 del Trattato U.E. - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 362/1998.

- Legge reg. Emilia-Romagna 26 luglio 1997, n. 23, artt. 5, comma 1, 6, commi 1, lett. g), e 3, e 8, commi 4 e 6.
- Costituzione, artt. 11, 41, 117 (in relazione all'art. 9, legge 17 maggio 1983, n. 217) e 120; Trattato U.E., artt. 52 e 59; d.lgs. 22 giugno 1991, n. 230, voce 23 della tariffa allegata.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 851/1999, pronosto dalla H.I.T. — Holding Italiana Turismo S.p.a., in persona dell'amministratore delegato dott. C. Baratta, rappresentata e difesa dagli avv.ti M. Burghignoli, G. Silingardi e A. Corrado, elettivamente domiciliata presso lo studio del terzo in Bologna, via Marsala n. 28;

Contro:

Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della giunta in carica, non costituita;

provincia di Bologna, in persona del Presidente della giunta provinciale, rappresentata e difesa dall'avv. Emilia Neri dell'ufficio della legale provincia, domiciliata in Bologna, Strada Maggiore n. 80;

provincia di Ferrara, in persona del Presidente della giunta provinciale, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Baraldi, domiciliata presso la segreteria del t.a.r. - Strada Maggiore n. 53, Bologna;

per l'annullamento:

della nota raccomandata 24 maggio 1999 della provincia di Bologna prot. n. 56283, con la quale si rigetta la richiesta di permesso di operare nella provincia di Bologna «anche senza il rispetto di tutti gli adempimenti previsti dalla legge regionale n. 23/1997 per le filiali di agenzie di viaggio»;

della nota 19 maggio 1999 della provincia di Ferrara prot. n. 21043, con la quale si formula analogo rifiuto;

nonché di eventuali atti presupposti, collegati o successivi.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il consigliere Aldo Scola;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 18 ottobre 2000, gli avv.ti A. Corrado e E. Neri;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

La ricorrente esponeva quanto segue.

La ricorrente esercita l'attività di agenzia di viaggi sull'intero territorio nazionale, essendo a ciò autorizzata con provvedimento rilasciato in data 28 gennaio 1999 dalla provincia di Parma.

Come è noto, la sentenza 6 novembre 1998 n. 362 della Corte costituzionale ha recentemente determinato l'efficacia «nazionale» dell'autorizzazione all'esercizio dell'agenzia di viaggi e, di conseguenza, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996 n. 27, in tutti i punti nei quali condizionava l'esercizio di filiali e succursali di agenzie di viaggio e turismo autorizzate da altre regioni ad un'ulteriore autorizzazione ed al versamento di altra tassa di concessione e di altra cauzione, nonché all'assunzione di altro direttore tecnico.

Conseguentemente, con lettere consegnate a mano in data 22 marzo 1999 alle competenti province, la ricorrente, rappresentando la propria intenzione di continuare a gestire le proprie filiali in Bologna e Ferrara, comunicava altresì di non essere più in alcun modo tenuta, per esercitare la propria attività mediante le succitate filiali, a munirsi di ulteriore autorizzazione, né a versare un ulteriore deposito cauzionale, né a corrispondere una ulteriore tassa di concessione, né ad assumere, o mantenere, un direttore tecnico esclusivamente addetto alle menzionate filiali.

Con le note di cui in premesse le province interpellate rigettavano nella sostanza le predette comunicazioni, richiamando a fondamento del rigetto le disposizioni, ancora vigenti, della legge regionale 26 luglio 1997 n. 23 le quali, in sostanza, assoggettano ad autorizzazione regionale anche l'apertura di filiali di agenzie principali già autorizzate, non importa se dalla stessa o da altra regione.

È giocoforza ritenere che, vincolate a quanto affermato a così chiare lettere, le province si stiano accingendo a procedere ai sensi dell'art. 16, irrogando le sanzioni amministrative pecuniarie (da 3 a 18 milioni), ma soprattutto ai sensi dell'art. 17-ter del T.U.I.P.S. (r.d. 18 giugno 1931 n. 773, come modificato dal d.lgs. n. 480/1994 e dal d.l. 29 marzo 1995 n. 97, convertito in legge 30 maggio 1995 n. 203), ordinando la sospensione dell'attività ed inviando rapporto al p.m. per la contravvenzione di cui all'art. 650, c.p.

Gli atti impugnati appaiono quindi:

presupposti dell'applicazione delle sanzioni;

costituenti un pregiudizio diretto per la ricorrente, perché esse dovrebbero adempiervi e conseguentemente astenersi dalla propria attività, ovvero assoggettarsi ai vincoli previsti dalla legge regionale 26/1997 n. 23, benché dichiarati illegittimi dalla citata sentenza n. 362/1998 della Corte costituzionale. Da ciò deriva in modo incontestabile l'interesse a ricorrere, sollevando le qui descritte eccezioni di illegittimità costituzionale delle norme indicate come fondamento giuridico dei provvedimenti impugnati.

1. — Incostituzionalità degli artt. 5, comma 1; 6, primo comma, lett. g), e terzo comma; 8, commi 4 e 6, della legge regionale 26 luglio 1997 n. 23, per violazione dell'art. 9 della legge «quadro» 17 maggio 1983 n. 217, e quindi dell'art. 117 della Costituzione.

2. — Incostituzionalità degli artt. 5, comma 1; 6, primo comma, lett. g), e terzo comma; 8, commi 4 e 6, della legge regionale 26 luglio 1997 n. 23, per violazione degli artt. 41 e 120 della Costituzione.

3. — Ulteriore questione di costituzionalità per violazione degli artt. 11 e 117, Cost., in relazione alla violazione degli artt. 52 e 59 (ed eventualmente dell'art. 30) del trattato.

4. — Inapplicabilità delle norme censurate. Rilevanza dei profili.

Le due province intimare si costituivano con memoria. Veniva respinta un'istanza cautelare. La ricorrente depositava memoria illustrativa. La vicenda passa in decisione.

D I R I T T O

Analogamente a quanto è stato deciso con riguardo alle disposizioni della legge regionale Lombarda n. 27 del 1996, le sottoindicate norme della legge regionale emiliana n. 23 del 1997 incorrono in censure d'incostituzionalità identiche a quelle favorevolmente decise dalla Corte. Il collegio intende riferirsi agli artt. 5, comma 1; 6, primo comma, lett. g), e terzo comma; 8, commi 4 e 6, della legge regionale 26 luglio 1997 n. 23, per violazione dell'art. 9 della legge «quadro» 17 maggio 1983 n. 217, e quindi dell'art. 117, Cost., degli artt. 41 e 120 della Costituzione e degli artt. 52 e 59 (ed eventualmente dell'art. 30) del trattato U. E.

Ora, in modo del tutto analogo alla legge lombarda, dichiarata incostituzionale per i motivi accennati, la legge regionale 26 luglio 1997 n. 23 dell'Emilia-Romagna incorre nelle medesime censure illustrate partitamente in riferimento alle norme censurate, alla loro disciplina, alla loro applicabilità al caso di specie, ai rispettivi profili e motivi di incostituzionalità.

L'art. 5, commi 1, 2, 3, assoggetta ad autorizzazione anche le filiali, in aperto conflitto con la sentenza n. 362/1998 della Corte costituzionale.

L'art. 6, primo comma, lett. g), prevede che nell'autorizzazione venga annotato il carattere di agenzia principale, ovvero di filiale o succursale. La norma è incostituzionale per violazione dell'art. 41 della Costituzione, per le medesime ragioni espresse dalla Corte a proposito dell'analogo art. 5, comma 1, della legge lombarda n. 27/1996. Analogamente, il terzo comma non potrà regolare le modificazioni dell'autorizzazione rilasciata alle filiali.

L'art. 8, commi 4 e 5, prevede che il direttore tecnico debba prestare la propria opera professionale alle dipendenze di una sola agenzia o filiale o succursale. La norma è incostituzionale per le medesime ragioni ritenute dalla Corte a proposito dell'analogo art. 14.4 della legge lombarda n. 27/1996.

Le disposizioni censurate costituiscono — anche — un evidente ostacolo al libero esercizio di una professione, che non trova giustificazione in valori egualmente protetti dalla Costituzione. Nella specie, l'unica limitazione ammessa consisterebbe nel disposto del secondo e terzo comma dell'art. 41 della Costituzione: «utilità sociale», che nel caso in oggetto non ricorre.

La più volte citata sentenza n. 362/1998 della Corte costituzionale ha ravvisato nell'obbligo autorizzativo per filiali e succursali una violazione degli artt. 41, 117 e 120 della Costituzione.

Si solleva in questa sede un'ulteriore questione di incostituzionalità per violazione degli artt. 11 e 117 Cost., dipendente dalla violazione della disciplina comunitaria da parte della normativa dell'Emilia-Romagna.

Nel caso delle autorizzazioni amministrative per le agenzie di viaggio, difettano, infatti, almeno tre requisiti che, ad avviso della Corte di giustizia C.E.E. (v. sent. n. 19/93) renderebbero conforme al trattato la regolamentazione nazionale di accesso all'esercizio dell'attività di agente di viaggi: in un precedente relativo all'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di guida turistica, a suo tempo richiesta dall'Italia, dalla Francia e dalla Grecia, che ha dato luogo ad altrettanto procedure di infrazione, così ha deciso la Corte di giustizia (v. sent. n. 180/91): «Le limitazioni introdotte devono peraltro essere proporzionate rispetto all'obiettivo di tutela perseguito, non potendosi ritenere tali quelle introdotte, nella fattispecie, dalla Repubblica italiana, che subordina la prestazione di servizi di guide di turistiche, con gruppi di turisti provenienti da altro Stato membro, al possesso un'abilitazione professionale ai sensi della normativa nazionale italiana».

La violazione degli artt. 52 e 59 del trattato U.E. da parte della legge regionale si traduce, come è noto, nella violazione indiretta degli artt. 11 e 117 della Costituzione. (Corte costituzionale 10 novembre 1994 n. 384).

Nel caso di specie, la violazione degli artt. 52 e 59 del trattato U.E. si realizza in due modi:

A) mediante la fissazione di regole di accesso non rispondenti alle quattro condizioni già descritte, riassumibili nei criteri di ragionevolezza e proporzionalità;

B) mediante la realizzazione di spazi commerciali separati e non comunicanti, all'interno delle singole regioni. Ciò a cagione del disconoscimento di efficacia delle autorizzazioni amministrative rese dalle altre regioni.

Sotto questo secondo profilo, può ravvisarsi, anche, una «misura di effetto equivalente» alle restrizioni quantitative all'importazione, con ulteriore violazione dell'art. 30 del trattato.

Il collegio intende, infine, riferirsi alla voce n. 23 della tariffa allegata al d.lgs. 22 giugno 1991 n. 230, nella parte in cui viene stabilito che le filiali, anche con gestione non autonoma, delle agenzie di viaggio aventi la sede principale in altra regione, siano tenute a munirsi di distinta licenza con conseguente pagamento della relativa tassa di concessione regionale.

Così fissati i termini della questione da sottoporre alla Corte costituzionale, non appare inutile ripetere che le disposizioni della Costituzione che si assumono violate sono gli artt. 41, 117 (in relazione all'art. 9 della legge-quadro n. 217 del 1983) e 120, per motivi identici a quelli evidenziati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 362 del 1998.

Sulla rilevanza, si è già detto circa la prevedibile necessità di applicare le norme suindicate per poter definire l'odierno giudizio.

Si è già detto, cioè, che i servizi turismo delle amministrazioni provinciali di Bologna e Ferrara, nell'adottare gli atti impugnati, hanno dato per presupposta, ai fini dell'apertura di una nuova filiale o del cambio di titolarità e denominazione di filiale di agenzia esistente, la necessità di osservare le seguenti prescrizioni, stabilite, appunto, dalla legge regionale n. 23 del 1997: *a)* l'obbligo di una specifica autorizzazione anche per l'apertura di una filiale; *b)* la necessità di assicurare le prestazioni del direttore tecnico in ciascuna singola filiale a tempo pieno e con carattere di continuità ed esclusività; *c)* la necessità di annotare, nell'autorizzazione, il carattere di agenzia principale, ovvero di filiale, dell'impresa; *d)* l'obbligo, per esercitare la propria attività mediante l'apertura di una filiale, di versare un'ulteriore somma di denaro a titolo di deposito cauzionale; *e)* l'obbligo di provvedere al pagamento di una ulteriore tassa di concessione regionale.

In conclusione, assorbiti gli ulteriori profili d'incostituzionalità adottati dalle ricorrenti, ribadita la non manifesta infondatezza — oltre che, come si è appena visto, la rilevanza — della questione di legittimità costituzionale surriferita, dev'essere sospeso il giudizio in corso e disposto l'immediato invio degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

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

Sospende il giudizio in corso e solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1; 6, primo comma, lett. g, e terzo comma; 8, commi 4 e 6, della legge regionale 26 luglio 1997 n. 23, per violazione dell'art. 9 della legge-quadro 17 maggio 1983 n. 217, e quindi dell'art. 117 Cost., degli artt. 41 e 120 della Costituzione, degli artt. 52 e 59 (ed eventualmente dell'art. 30) del trattato U.E., della legge regione Emilia-Romagna 26 luglio 1997 n. 23, oltre che della voce 23 della tariffa allegata al d.lgs. 22 giugno 1991 n. 230, nelle parti specificate in motivazione, in riferimento agli artt. 11, 41, 117 (in relazione all'art. 9 della legge n. 217 del 1983) e 120 della Costituzione.

Dispone che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della giunta regionale dell'Emilia-Romagna, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.

Dispone inoltre che la segreteria della sezione trasmetta gli atti processuali alla Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, Roma.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 18 ottobre 2000.

Il Presidente: MEALE

Il consigliere estensore: SCOLA

N. 501

*Ordinanza emessa il 21 aprile 2001 dal giudice di pace di Moncalvo
nel procedimento civile vertente tra Farello Gian Franco e Prefettura di Asti*

Circolazione stradale - Ordinanza-ingiunzione di pagamento di sanzione amministrativa pecuniaria - Estensione da sessanta a centottanta giorni del termine per l'emanazione - Ingiustificato deterioro trattamento rispetto all'autorità amministrativa del contravventore, cui sono concessi soltanto sessanta giorni per istruire le proprie difese - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela giurisdizionale.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 2, come modificato dal d.l. 2 novembre 1999, n.391 e dall'art. 68, legge 23 dicembre 1999, n. 488.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 113.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 59/2000 cont. promossa con ricorso legge 689/1981 datato il 14 dicembre 2000 depositato nella cancelleria del giudice di pace di Moncalvo il 14 aprile 2001, da Farello Franco, legale rappresentante della S.n.c. Farello Ass.ni corrente in Asti, corso Alfieri n. 130 — obbligata in solido — ricorrente dom. presso avv. Marcello Ferraris, via Caminata n. 5, Moncalvo;

Contro prefettura Asti, resistente.

Dopo aver letto e attentamente mediato sia la documentazione del ricorrente Farello, sia quella presentata dalla resistenza prefettura di Asti, ritiene che esistano nel caso in esame validi motivi per ravvisare un contrasto tra l'art. 204 comma 2 del d.l. n. 285/1992 con gli artt. 3/24/113 e 97 della Costituzione in quanto tale norma concede alla pubblica amministrazione di concludere il procedimento sanzionatorio — amministrativo in un termine superiore a quello concesso al cittadino senza tener conto di quanto previsto dall'art. 97 della Costituzione circa l'organizzazione degli uffici pubblici per assicurarne il buon andamento e l'imparzialità. Tale disparità di trattamento viola anche il diritto di difesa consacrato dagli artt. 24 e 113 della Costituzione stessa.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 legge 11 marzo 1953 e 87 e 295 c.p.c. ritenuta rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 comma 2 del C.d.S. così come modificato dal d.l. n. 391/1999 prima e dall'art. 68 legge n. 488/1999 in seguito;

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

Ordina che la cancelleria provveda alla notifica di questo provvedimento alla presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa e comunicando lo stesso ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Moncalvo, addì 21 aprile 2001

Il giudice di pace coordinatore: CASTAGNONE

N. 502

Ordinanza emessa il 13 febbraio 2001 dalla commissione tributaria provinciale di Potenza sul ricorso proposto da Savitour di Antonio e Vito Scazzariello S.n.c. contro Agenzia Entrate Ufficio di Potenza

Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.E.F.) - Trattamento di fine rapporto - Obbligo a carico degli imprenditori di versamento al fisco del 5,89 per cento dell'ammontare complessivo degli accantonamenti di detto trattamento, a titolo di acconto delle imposte dovute dai dipendenti sul T.F.R. - Incidenza sui principi di uguaglianza e di capacità contributiva.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 211; d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente sentenza sul ricorso n. 79/1999 depositato il 4 gennaio 1999 avverso S/RIF su I.RIMB - IRPEF, contro Agenzia Entrate Ufficio di Potenza, proposta da: Savitour di Antonio e Vito Scazzariello S.n.c., residente a Campomaggiore (Potenza), in c.da Serra zona P.I.P., difeso da: Spirito dott. Carlo, residente a Potenza in piazzale Rizzo n. 12.

La società Savitour di Antonio e Vito Scazzariello S.n.c. nella persona del legale rappresentante Scazzariello Vito, in data 18 dicembre 1997 ha proposto ricorso contro il silenzio/rifiuto della Direzione regionale delle entrate della Regione Basilicata di Potenza, alla richiesta di rimborso dei versamenti in anticipo di ritenute effettuate, quale sostituto di imposta sugli accantonamenti per il T.F.R. dei propri dipendenti, ai sensi dell'art. 3, comma 211, legge n. 662/1996 e art. 2, comma 1, del d.l. n. 79/1997, convertito nella legge n. 140/1997, per l'importo complessivo di L. 4.130.000 (L. 2.065.000 il 31 luglio 1997 e L. 2.065.000 il 28 novembre 1997) attinenti all'anno 1996/97, sostenendo la illegittimità costituzionale di dette norme.

La Società, rappresentante e difesa dal dott. Carlo Spirito, ritiene che la trattenuta debba essere effettuata dal sostituto all'atto del pagamento dei corrispettivi, e che il versamento delle stesse deve avvenire in data successiva a quella in cui sono state operate le ritenute, così come previsto dall'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, e degli artt. 3, comma 1, n. 1 e art. 8, comma 1, n. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, senza che sul sostituto gravino oneri di carattere finanziario.

Osserva ancora la ricorrente che da questi principi generali si discostano i versamenti solo per alcune operazioni finanziarie, come ad esempio quelle contemplate dall'art. 8, primo comma, n. 4 e dell'art. 3, secondo comma, lett. e) e art. 8, primo comma, lett. 3-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, nelle quali non può rientrare l'anticipazione dei versamenti di ritenute in argomento collegate al T.F.R.

La ricorrente sostiene che le disposizioni di cui all'art. 3, comma 211, legge n. 662/1996 e art. 2, comma 1, del d.l. n. 79/1997, convertito nella legge n. 140/1997 che hanno messo a carico del datore di lavoro l'obbligo di versare al fisco il 5,89% dell'ammontare complessivo degli accantonamenti del T.F.R., sono in contrasto ai principi fissati dall'art. 3 e 53 della Costituzione e, pertanto, incostituzionali, perché violano il principio di uguaglianza tributaria e quello della partecipazione alle spese pubbliche secondo la capacità contributiva, supponendo un reddito conseguito, reale e non virtuale.

Il rilievo merita attenzione, data la natura specifica della controversia di importanza generale che, il Collegio condivide. Tanto perché l'obbligo del versamento in anticipo sulle ritenute di acconto del T.F.R., non si concilia con quanto disposto dall'art. 16, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, cioè al reddito tassabile, necessario per la legittimazione della imposizione fiscale determinata dalla capacità contributiva, trattandosi di un prelievo coatto di ricchezza.

Pertanto, premesso che sotto l'aspetto contabile l'istituzione del fondo T.F.R., costituisce un accantonamento a fronte di un onere futuro, iscritto nel passivo del bilancio e che come tale non può essere considerato autonomamente come manifestazione di capacità contributiva, il Collegio osserva che l'acconto delle ritenute versate costituisce, per il datore di lavoro, la corresponsione anticipata di parte dell'indennità di fine rapporto, che non rispetta la condizione essenziale della cessazione del rapporto di lavoro.

L'acconto d'imposta dovuta dal lavoratore, essendo prelevata dall'accantonamento, viene corrisposta dall'imprenditore che paga col proprio denaro l'imposta altrui, con conseguenze negative sul proprio patrimonio.

Sulla base di tali premesse, la eccepita incostituzionalità delle norme impugnate, assume massima importanza, considerato che gli artt. 3 e 53 della Costituzione dettano i principi di uguaglianza dei cittadini per cui ciascuno deve pagare le proprie imposte e non quelle altrui, e ciascuno partecipa alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva, supponendo un reddito conseguito, reale e non virtuale.

Tali principi non sembra che siano stati rispettati dall'art. 3, comma 211, legge n. 662/1996 e dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 79/1997, convertito dalla legge n. 140/1997, in quanto il sostituto d'imposta versa l'anticipo delle ritenute fiscali non con denaro del lavoratore, ma con disponibilità finanziarie proprie, considerato che il T.F.R. viene corrisposto con la cessazione del rapporto di lavoro.

Pertanto, nel caso specifico, non si sono realizzati i presupposti di cui all'art. 16, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, cioè il reddito tassabile necessario per la legittimazione dell'imposizione fiscale, determinata dalla capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione, in quanto l'accantonamento al fondo T.F.R. non può costituire reddito di lavoro dipendente, mentre nel caso in questione le ritenute ed il versamento avvengono prima della maturazione dell'indennità di fine rapporto, a prescindere dal conseguimento del reddito e quindi della capacità contributiva.

In conclusione, la sollevata eccezione di incostituzionalità rilevate ai fini della decisione di merito, appare al Collegio non manifestamente infondata.

P. Q. M.

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

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché giudichi sulla legittimità costituzionale proposta;

Ordina che a cura della segreteria della commissione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

Ordina alla segreteria di comunicare il presente provvedimento ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Potenza, addì 13 febbraio 2001

Il Presidente: BORRACCIA

Il relatore: GIRARDI

01C0606

N. 503

Ordinanza emessa il 7 dicembre 1999 (pervenuta alla Corte costituzionale il 21 maggio 2001) dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Ministero della difesa — Stabilimento chimico-farmaceutico di Firenze presso Bracco S.p.a. ed altra.

Giustizia amministrativa - Giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo e residui ambiti di giurisdizione esclusiva non incisi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 146/1987, né disciplinati dall'art. 35 d.lgs. n. 80/1998 - Esperibilità di perizie, accertamenti tecnici e consulenze tecniche d'ufficio - Esclusione - Ingiustificata diversa disciplina rispetto al processo civile - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di tutela giurisdizionale.

- Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 19; regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, art. 44; regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, art. 26.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n.r.g. 2055/1998, proposto dal Ministero della difesa, Stabilimento chimico farmaceutico di Firenze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

Contro la Bracco S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio; nonché la Abbot Servizi Diagnostici S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento della sentenza del t.a.r. Toscana (sezione I) 7 novembre 1997, n. 498;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti del giudizio;

Relatore, all'udienza del 7 dicembre 1999, il Consigliere Ermanno de Francisco;

Udito, per la parte costituita, l'avvocato dello Stato Volpe;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Viene in decisione l'appello avverso la sentenza indicata in epigrafe, che ha accolto il ricorso proposto dalla S.p.a. Bracco contro il provvedimento di aggiudicazione alla Abbot Servizi Diagnostici S.p.a. — in base a licitazione privata indetta dal Ministero della difesa, Stabilimento chimico farmaceutico di Firenze — della fornitura di cinque sistemi analitici di chimica clinica, per la determinazione di droghe d'abuso nelle urine, completi del necessario materiale di consumo e dei relativi kit di reattivi per complessivi n. 300.000 test.

Nel corso del giudizio di primo grado — come risulta dalla narrativa in fatto dell'appellata sentenza — il t.a.r., con sentenza interlocutoria 21 luglio 1995, n. 405, aveva disposto incumbenti istruttori intesi, da un lato, ad acquisire la documentazione tecnica prodotta dalle ditte contendenti in occasione della loro partecipazione alla gara *de qua*; e, dall'altro, a ottenere una precisa e dettagliata informativa — supportata da appropriate verifiche strumentali — atta a dirimere le perplessità ravvisate su alcuni punti controversi della questione dedotta in lite.

Mentre la prima parte della richiesta istruttoria veniva puntualmente eseguita dall'onerata Amministrazione della difesa, che trasmetteva la documentazione relativa alle offerte tecniche prodotte sia dalla ricorrente Bracco sia dalla controinteressata Abbott, al contrario il profilo più squisitamente tecnico-scientifico del predetto ordine istruttorio rimaneva privo di concreto riscontro. Infatti, il Consiglio nazionale delle ricerche — Area della ricerca di Firenze, cui era stato affidato l'incarico, si dichiarava sprovvisto delle specifiche competenze tecniche al riguardo necessarie.

Detto Istituto indicava, peraltro, nel prof. Francesco Mari, dell'Istituto di medicina legale dell'Ateneo fiorentino, l'autorità scientifica in grado di rispondere adeguatamente ai diversi quesiti formulati con la menzionata sentenza.

Il t.a.r. — sulla scorta dell'indicazione ricevuta dal C.N.R. — dava, quindi, incarico al predetto prof. Mari, con l'ulteriore sentenza interlocutoria del 25 ottobre 1995, n. 477, «di effettuare un'articolata verifica, volta ad accertare, in punto di fatto e sulla base di risultanze oggettive, la rispondenza delle proposte apparecchiature (con le rispettive metodologie) alle condizioni stabilite per la partecipazione alla gara».

Il cattedratico dava corso all'incarico ricevuto, depositando nella segreteria del tribunale l'elaborato tecnico dallo stesso redatto.

Come si apprende, poi, dall'esposizione in «diritto» della medesima sentenza qui appellata, la verifica, affidata dalla sentenza istruttoria della sezione al prof. Francesco Mari, titolare della Cattedra di tossicologia forense presso l'Istituto di medicina legale e delle assicurazioni dell'Università degli studi di Firenze, ha evidenziato che le due tecniche immuno-tossicologiche EMIT (Bracco) e FPIA (Abbott) sono perfettamente sovrapponibili, sotto il profilo dell'applicabilità nel campo della ricerca delle droghe d'abuso nelle urine.

Peraltro, fermo restando che gli anzidetti metodi analitici si equivalgono completamente in relazione alle finalità perseguite, risulta sostanzialmente più idoneo e, quindi, preferibile, per motivi di praticità, versatilità economica di tempo e reattivi, il sistema strumentale (ELAN) offerto dalla ditta Bracco, siccome in grado di per sé di eseguire 200 test/ora per l'accertamento urinario delle droghe d'abuso, nonché in grado di eseguire anche analisi chimico-cliniche.

Per contro, l'apparecchiatura tecnica proposta dalla Società Abbott e costituita da tre elementi HTDT (nell'opzione avanzata), collegati con un autoanalizzatore di chimica clinica CCX, con funzioni di coordinamento, ma inidoneo ad eseguire i test FPIA per la ricerca delle droghe d'abuso nelle urine, può solo teoricamente, operando con sistemi di deposizione in «mode 1» o «mode 12» o «mode 5» e con l'impiego contemporaneo di tutti e tre gli apparecchi, pervenire alla determinazione del dosaggio semiquantitativo delle droghe da abuso nelle urine, con cadenza analitica non inferiore ai 200 test/ora.

La possibilità soltanto teorica di eseguire almeno 200 test/ora nasce dal fatto che, anche se l'uso di particolari programmi particolari velocizza i tempi di lettura delle analisi con una riduzione (per ogni caricatore di

20 campioni) da venti minuti rispettivamente a 17, 15, 13 minuti, devonsi pur sempre considerare i tempi necessari per l'allestimento e posizionamento dei vari caricatori che nella fattispecie devono essere necessariamente in numero di 10.

In sostanza, mentre l'associazione di tre apparecchi HTDT con un apparecchio CCX appare come una forzatura resa necessaria solo dal presupposto di dover rientrare necessariamente in un novero di test 200/ora quando gli apparecchi medesimi sono progettati in realtà per un numero inferiore di analisi, l'apparecchiatura della Società Bracco si rivela di più pratico uso e rispondente ad una effettiva esecuzione (e non solo teorica) di 200 test/ora, in quanto è dotata di una attrezzatura che consente di ridurre il tempo di carica dei campioni ed è, inoltre, in grado di eseguire analisi chimico-cliniche.

Sulla base di tali risultanze dell'esame tecnico svolto dal prof. Mari, il t.a.r. Toscana giungeva quindi a concludere che, «ciò posto, appare, in ogni caso, evidente che il sistema offerto dalla Società Abbott non giustifica la netta preferenza che, con il giudizio di "eccellente", a tale concorrente è stata accordata, sotto il profilo del controllo di qualità (punti 5), a fronte della valutazione di "buono", accompagnata dall'attribuzione di soli due punti, formulata con riferimento al sistema proposto dalla ricorrente».

Pertanto, oltre che con riguardo al settimo motivo aggiunto, in cui si censura l'insufficienza dell'offerta Abbott sotto il profilo della sua incapacità a rispettare lo standard minimo dei 200 test/ora, prescritto inderogabilmente dalla *lex specialis* della gara, il t.a.r. Toscana affermava che «il ricorso si rivela fondato e, quindi, meritevole di accoglimento, anche nell'ottica del terzo motivo aggiunto, con il quale si lamenta l'irragionevole trasformazione, nell'offerta Abbott, di un obiettivo svantaggio, qual'è quello rappresentato da una pluralità di apparecchi gestibili da un'unità centrale, in una ragione di superiorità, tant'è che alla controinteressata è stato attribuito un punteggio maggiore, di ben tre punti, rispetto a quello assegnato alla ricorrente».

In conclusione, il t.a.r. Toscana, sul ricorso della fondatezza dei menzionati motivi di ricorso — oltre che delle due ulteriori censure contenute nel IV e nel V motivo aggiunto — accoglieva il ricorso della Bracco S.p.a. e, respinto il ricorso incidentale della Abbott, annullava l'aggiudicazione della fornitura, compensando tra le parti le spese del giudizio, «tenuto conto della particolare complessità della materia trattata». Poneva, tuttavia, a carico della società soccombente «le competenze spettanti al prof. Francesco Mari, per la verifica da questi effettuata in ottemperanza alla sentenza interlocutoria n. 477/1995».

Avverso tale sentenza ha interposto appello il Ministero della difesa. Non si sono costituite in questo grado le due parti private.

D I R I T T O

1. — L'appello formula una sola censura avverso la sentenza gravata.

«Tale decisione — secondo l'appellante Ministero della difesa — è abnorme perché il t.a.r. ha deciso la causa sulla base delle risultanze di una vera e propria consulenza tecnica d'ufficio, che come è noto non è ammessa nel processo amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità (art. 44 t.u. n. 1054/1924, art. 27 *rectius*: 26] R.D. n. 642/1907, art. 19 legge n. 1034/1971)».

Sostiene l'anzidetta Amministrazione «che la consulenza richiesta al professor Mari non rientra tra i «chiariamenti» e le «verificazioni» di cui all'articolo 44 del T.U. citato, sia perché questi ultimi devono essere richiesti all'amministrazione e non ad un privato cittadino, sia perché gli stessi hanno ad oggetto l'accertamento di fatti e non valutazioni tecniche di merito.

È pacifico che le verificazioni consistono in meri accertamenti disposti al fine di completare la conoscenza di fatti che non siano desumibili dalle risultanze documentali laddove, invece, la consulenza tecnica si sostanzia non tanto in un accertamento, quanto in una valutazione tecnica di determinate situazioni da utilizzare ai fini della decisione della controversia.

Nella fattispecie non è un caso che la presunta «verificazione» commissionata al prof. Mari abbia dato luogo ad un documento intitolato «Relazione di consulenza tecnica» in cui si fa espresso riferimento all'incarico «di consulenza tecnica» affidato dal t.a.r.

D'altra parte basta leggere la sentenza interlocutoria n. 477/1995 per rendersi conto che l'incarico è stato affidato non già ad un organo dell'Amministrazione, bensì direttamente «al prof. Francesco Mari, dell'Istituto di medicina legale dell'Università degli studi di Firenze.

Tant'è che nella sentenza impugnata è stato liquidato al suddetto professionista l'onorario della c.d. «verificazione».

2. — Ritieni la sezione che l'esame di tale unico motivo di appello implichi necessariamente una riconsiderazione del tradizionale divieto di consulenza tecnica d'ufficio nel processo amministrativo di legittimità.

Deve in primo luogo valutarsi se, effettivamente, l'attività istruttoria svolta in primo grado abbia trascorso i limiti di una «verificazione».

Ritieni la sezione che si imponga, in proposito, una risposta positiva.

Sebbene, infatti, il t.a.r. Toscana abbia tentato, in ossequio alla tradizione, di qualificare come «verificazione» l'accertamento istruttorio disposto nel corso del primo grado del presente giudizio, non sembra esatto sostenere che effettivamente l'incombente svolto sia rimasto entro i limiti connaturati al tradizionale mezzo istruttorio della verifica.

È evidente che il t.a.r. abbia inizialmente inteso mantenersi entro l'ambito dei poteri istruttori del giudice amministrativo, risultanti dai citati artt. 26 r.d. 17 agosto 1907, n. 642, 44 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 e 19 legge 6 dicembre 1971, n. 1034; tanto ciò è vero, che ebbe ad incaricare dell'indagine istruttoria, con la prima sentenza interlocutoria, il Consiglio nazionale delle ricerche.

È noto che ormai la giurisprudenza del tutto prevalente non considera più necessario che la verifica venga svolta dalla stessa amministrazione che adottò il provvedimento impugnato, come era invece nella logica e nell'intenzione storica del legislatore, sia di quello del 1907, sia di quello del 1924.

In casi sempre più frequenti, ormai, l'incarico viene affidato ad un'Amministrazione terza; ma pur sempre rimanendo nei limiti di un'esegesi della vigente normativa che, sebbene estensiva o evolutiva, si muove nell'ambito dello strumentario di cui la legge dota il giudice amministrativo.

Sembra potersi affermare, infatti, che il limite oggi intrinseco alla verifica non attenga all'identificazione tra l'amministrazione che adottò il provvedimento impugnato e quella cui è commesso l'incombente istruttorio, bensì alla qualifica dell'Ente verificatore quale pubblica amministrazione in senso soggettivo ed al conseguente obbligo di espletamento dell'incarico da parte del soggetto incaricato per effetto dei suoi doveri derivanti dal rapporto di servizio (cfr. in proposito C.d.S., V, 23 maggio 1984, n. 396, secondo cui «al potere, attribuito al giudice amministrativo, di richiedere la verifica a cura dell'Amministrazione pubblica ex art. 26 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, corrisponde il dovere della stessa di disporla e, pertanto, il tecnico dipendente che la esegue espleta attività di istituto, per la quale possono competere le indennità per lavoro straordinario e — se del caso — di missione, ma non gli onorari professionali»).

Al contrario, nei casi in cui faccia, invece, difetto ogni nesso di causalità tra la qualifica di pubblico dipendente ed il conferimento dell'incarico, si verifica questa duplice conseguenza: da un lato, si ha l'impossibilità di fondare nel rapporto di servizio l'obbligo del soggetto incaricato di ottemperare all'ordine istruttorio del giudice amministrativo; e, dall'altro lato, sorge, per il medesimo incaricato, il diritto al compenso per l'attività svolta (appunto in quanto quest'ultima esula dalle funzioni tipiche del dipendente pubblico, nonché dal correlato sinalagma retributivo).

In tali casi sembra esatto ritenere che l'incombente istruttorio si collochi oltre l'ambito della verifica, per quanto estensivamente ed evolutivamente essa venga intesa, e debba, invece, qualificarsi perizia, accertamento tecnico o consulenza tecnica d'ufficio.

Questa, effettivamente, è la situazione verificatasi nel caso di specie.

Va, invero, considerato che — come esattamente rileva l'appellante — l'incarico non è stato affidato dal t.a.r. ad un Istituto universitario (sicuramente incardinato nella pubblica amministrazione), ma direttamente ad un docente (che già come tale gode, invece, di una qualificata autonomia scientifica e didattica) e per giunta neppure in quanto tale, bensì, *uti singulus*, in quanto scienziato particolarmente esperto dello specifico settore.

Il t.a.r. ha dapprima tentato — come si è visto — di rivolgersi ad un soggetto amministrativo (il C.N.R.); ma, constatata l'inidoneità allo svolgimento degli accertamenti richiesti, si è dovuto rivolgere a terzi, e segnatamente ad un luminare del settore (che, solo accidentalmente, era anche un pubblico dipendente, in quanto docente di un'università statale; ma che ben avrebbe potuto essere uno scienziato libero professionista, così come un dipendente di una struttura privata).

L'esigenza di rivolgersi a esperti estranei all'amministrazione, invero, può diventare ineludibile quando siano particolarmente complesse, sul piano tecnico, le indagini necessarie all'accertamento dei fatti. In tali casi, si reputa che il giudice amministrativo debba poter derogare, ricorrendone la necessità (al pari di quanto, in analoghi ipotesi, dispongono il secondo ed il terzo comma dell'art. 22 delle disp. di att. al cod. proc. civ), al normale criterio di affidamento dell'incarico ad «uno o più funzionari tecnici dello Stato», di cui all'art. 31 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642.

Alla stregua dei rilievi svolti e delle conclusioni sin qui raggiunte, emerge con evidenza la rilevanza, ai fini del decidere sull'unico motivo di appello proposto a questo Consiglio di Stato, della questione giuridica sottesa

all'appello: se, cioè, in casi come quello in esame, sia effettivamente vietato al giudice amministrativo avvalersi, per l'accesso al fatto, di mezzi di prova (o di valutazione di essa) ulteriori rispetto alla verifica, ed in particolare, per quanto qui interessa e rileva, di perizie, accertamenti tecnici o consulenze tecniche d'ufficio.

Ove effettivamente sussista tale divieto, infatti, l'appello proposto dall'Amministrazione dovrebbe essere accolto; in caso contrario, invece, l'unico motivo di gravame dovrebbe essere disatteso.

3. — La questione di costituzionalità degli artt. 19 legge 6 dicembre 1971, n. 1034, 44 regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e 26 regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, nelle parti in cui non consentono al giudice amministrativo, nella giurisdizione generale di legittimità (nonché nei residui ambiti di giurisdizione esclusiva non incisi dalla sentenza della Corte costituzionale 23 aprile 1987, n. 146, né disciplinati dall'art. 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80), di avvalersi, per l'accesso al fatto, di perizie, accertamenti tecnici o consulenze tecniche d'ufficio, per contrasto con gli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione — che questa sezione ritiene di sollevare d'ufficio — risulta, dunque, rilevante alla stregua di quanto si è sopra osservato, nonché non manifestamente infondata, in forza delle considerazioni che si svolgeranno in seguito.

La questione, peraltro, non è risolta né dall'art. 27 del citato R.D. n. 642 del 1907, né dal II comma dell'art. 44 del R.D. 1054 del 1924, in quanto tali norme sono riferite esclusivamente ai casi di giurisdizione estesa al merito, dai quali esula quello in esame.

Neppure essa trova soluzione nell'art. 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80. Infatti, il suo terzo comma, a tenore del quale «il giudice amministrativo, nelle controversie di cui al comma 1, può disporre l'assunzione dei mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, nonché della consulenza tecnica d'ufficio, esclusi l'interrogatorio formale e il giuramento», è riferito, appunto, ai soli casi di «controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva ai sensi degli articoli. 33 e 34», da cui esula, dunque, la giurisdizione generale di legittimità, cui va ascritta la presente controversia.

4. — Si pone, in primo luogo, il problema dell'ammissibilità del sindacato della Corte costituzionale sull'art. 26 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642; in ordine al quale, per vero, risposte discordanti sono state fornite in diverse occasioni dalla stessa Corte costituzionale.

Chiesta, con sentenza 18 maggio 1989, n. 251, ha ritenuto di dover dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale riguardante detto articolo «in quanto il sindacato di disposizioni contenute in atti privi di forza di legge esorbita dalla competenza della Corte costituzionale, al cui giudizio possono essere sottoposti solo gli atti aventi forza di legge. Come è stato già affermato da questa Corte (sentenza n. 118 del 1968) il regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, è privo di tale forza, essendo stato emanato sulla base dell'articolo 16, primo comma, legge 7 marzo 1907, n. 62, che conferiva all'autorità governativa il potere di stabilire le modificazioni da apportarsi, fra l'altro, al «regolamento» per la procedura davanti alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Essendo stata quindi la stessa legge a qualificare, sia pure indirettamente, la natura dell'atto normativo da emanarsi da parte del governo, e poiché nulla contraddice nella specie alla qualifica regolamentare risultante dal testo della legge che ha conferito al governo la relativa potestà, non può revocarsi in dubbio che si sia in presenza di norme di carattere regolamentare come tali non sottoponibili al sindacato del giudice delle leggi».

Va tuttavia osservato, in senso contrario, che la stessa Corte costituzionale, in altra precedente occasione, con la citata sentenza 23 aprile 1987, n. 146, non rilevando tale impedimento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 26 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, nella parte in cui non ammette l'esperibilità dei mezzi di prova previsti nel processo civile del lavoro, nei giudizi amministrativi relativi al contenzioso sul pubblico impiego riservati alla giurisdizione amministrativa esclusiva. E così, sostanzialmente, ha aderito proprio a proposito della disposizione sui mezzi di prova racchiuse nell'art. 26 — alla opposta tesi della natura primaria della normazione contenuta nel citato regio decreto n. 642 del 1907.

Inoltre, ancora con la recentissima ordinanza 21 ottobre 1998, n. 359, la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta infondatezza (e non già l'inammissibilità) di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 dello stesso regio decreto 17 agosto 1907, n. 642. È palese che il contenuto di tale declaratoria postula, implicitamente quanto ineluttabilmente, il riconoscimento della natura primaria della norma sottoposta a verifica di costituzionalità, poiché, altrimenti, la questione sarebbe stata inammissibile, prima ancora che infondata.

Nè può negarsi rilievo alla circostanza che la prima sentenza (28 novembre 1968, n. 118) con cui la Corte costituzionale ritenne la natura regolamentare, anziché di normazione primaria delegata, del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 — sentenza poi richiamata, quale unico argomento motivazionale, dalla citata pronuncia 18 maggio 1989, n. 251 — è stata oggetto di puntuale critica da parte di autorevolissima dottrina.

Nello stesso senso di quest'ultima, si erano in precedenza pronunciate concordemente, del resto, le prevalenti dottrina e la giurisprudenza amministrative (C.d.S., IV, 22 gennaio 1891, n. 14; IV, 2 aprile 1909, n. 109; A.G.

4 giugno 1924, n. 83), le quali, fondandosi sui principi ricevuti all'epoca dell'emanazione del regolamento circa la distinzione fra esercizio di potestà legislativa delegata ed esercizio di potestà regolamentare, qualificavano il regolamento di procedura come atto normativo delegato con contenuto ed efficacia legislativi.

Peraltro, nello stesso senso si è a più riprese pronunciata la Corte costituzionale in riferimento al regolamento di procedura della Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (cfr., *ex plurimis*, le sentenze 12 aprile 1973, n. 41, 15 gennaio 1976, n. 8, e 28 luglio 1976, n. 201), parimenti emanato in forza della previsione contenuta nell'art. 32 della legge 3 aprile 1933, n. 255 (ora art. 97 testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), a tenore della quale «con decreti reali a relazione del Capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, su proposta della Corte dei conti, sono stabilite ... le forme del procedimento nei giudizi della Corte». Non è, quindi, agevole comprendere per quali effettive ragioni di ordine giuridico analoga natura primaria non debba riconoscersi al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, di cui qui trattasi.

In presenza dell'evidenziato contrasto non soltanto tra dottrina e giurisprudenza amministrative, da un lato, e Corte costituzionale, dall'altro, ma anche tra diverse pronunce della stessa Corte costituzionale rese a proposito del medesimo art. 26 del citato regio decreto n. 642/1907, sembra opportuno includere anche la norma testé citata tra quelle che vengono, con la presente ordinanza, rimesse all'esame del giudice delle leggi.

La soluzione opposta — che implicherebbe un sindacato diffuso del giudice amministrativo, mediante lo strumento della disapplicazione, sulla legittimità anche costituzionale del regolamento di procedura che dovrebbe guidare l'azione processuale di quello stesso giudice — non sembra, infatti, la più ragionevole. Perciò essa non può essere seguita, almeno fino a quando non vi sarà stato, sul punto, un pronunciamento definitivamente dirimente della Corte costituzionale sulla natura, primaria o secondaria, della normazione processuale amministrativa in discorso.

Si consideri anche, in proposito, quanto sarebbe incongruo ritenere affidata gran parte della normazione processuale amministrativa ad una fonte secondaria, sostanzialmente inadatta ad incidere sulle situazioni giuridiche soggettive e sui corrispondenti poteri processuali delle parti in causa e, perciò, continuamente esposta al rischio della disapplicazione (in favore della normativa processuale comune, di cui al vigente codice di rito). Il che ingenererebbe, da un lato, incertezza giuridica e, dall'altro, frustrazione dei significativi elementi di specificità che caratterizzano, tuttora, il processo amministrativo.

5. — In secondo luogo — e venendo così a trattare della non manifesta infondatezza della sollevata questione di costituzionalità — sembra opportuno trattare del rapporto tra giudice amministrativo e fatti di causa, anche in riferimento ai giudizi tecnici a valle (o talora a monte) dei quali si innesta la vera e propria discrezionalità amministrativa.

Vi è accordo, in dottrina, nel ritenere ancor oggi valida la definizione dell'attività amministrativa come cura concreta del pubblico interesse; dal che si fa derivare che il fondamento dell'organizzazione della pubblica amministrazione debba essere coerente e funzionale al raggiungimento di tale fine, altresì desumendone che sia compito essenziale del giudice amministrativo quello di verificare — e, quindi, di poterlo fare con tutta l'incisività compatibile col momento storico di riferimento — il corretto uso del potere discrezionale (vincolato, cioè, nei propri scopi) da parte della pubblica amministrazione.

Dal rilievo che il giudizio di legittimità sull'atto amministrativo, cioè il c.d. giudizio di annullamento, si vada trasformando in giudizio di piena giurisdizione (atto, cioè, a tutelare diritti ed interessi in relazione alla situazione fatta valere), la più recente dottrina trae spunto per affermare che il giudice amministrativo, per poter assolvere le sue funzioni, deve conoscere al meglio la fattispecie; vale a dire, in altri termini, che deve conoscere fino in fondo il fatto alla base del caso sottoposto al suo esame.

Tale conoscenza assume ormai, anche in questo tipo di giudizi, un ruolo centrale assai maggiore di quello avuto in precedenza.

Innanzitutto, il giudice deve, essere munito di tutti gli strumenti idonei ad una piena verifica del fatto: che sono, in generale, gli strumenti probatori disciplinati, con la forza di un'antica tradizione, dal codice di procedura civile; e tra essi, in particolare, la consulenza tecnica o, se si preferiscono diverse dizioni, l'accertamento tecnico o la perizia.

La prevalente dottrina non dubita che il potere di indagine attribuito al giudice amministrativo per consentirgli il pieno accesso al fatto costituisca un aspetto, certamente non secondario, dell'effettività della tutela giurisdizionale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione. In proposito, come peraltro si è già poc'anzi accennato, si sostiene da più parti in dottrina — forse anche per effetto di stimolanti suggestioni comparatistiche — che il riconoscere l'oggetto della cognizione del giudice amministrativo nel rapporto giuridico dedotto in giudizio (anziché nell'atto impugnato), postuli necessariamente un più ampio ed adeguato

strumentario istruttorio, nel cui ambito non possa prescindere dalla consulenza tecnica come mezzo di conoscenza e di valutazione tecnico-scientifica della realtà fenomenica su cui vada ad incidere l'esercizio del potere di amministrazione attiva.

Né è un caso che ipotesi di parziale riforma della giustizia amministrativa in corso di esame da parte del Parlamento prevedano modifiche normative atte ad estendere anche al giudizio di legittimità (il principale ambito cui essa rimane, ad oggi, ancora estranea) la possibilità del giudice amministrativo di disporre la consulenza tecnica d'ufficio quale ulteriore mezzo di prova o — più esattamente ed in aderenza alla sua configurazione ad opera del vigente codice di procedura civile — di valutazione della stessa.

Sotto altro profilo, giova ricordare l'improprietà — più volte rimarcata dalla dottrina a fronte degli abusi della pratica — del concetto che viene usualmente compendiato nel termine «discrezionalità tecnica» chiesto, in realtà, dovrebbe esprimere un accertamento tecnico dei fatti avente carattere oggettivo (e dunque privo di profili discrezionali), a valle del quale si innesta, invece, tutta la pienezza valutativa insita nelle scelte amministrative propriamente discrezionali.

Sulla base dello stesso ordine di ragioni, larga parte della dottrina attuale considera spuria, o impropria, anche la nozione della c.d. «discrezionalità mista»: invero, in tutti i casi in cui il giudizio tecnico preceda, segua o si innesti in un apprezzamento di interessi, i due momenti devono restare, almeno a livello concettuale, nettamente distinti tra loro.

Da ciò la conclusione, diffusa in dottrina, che il giudizio tecnico dell'amministrazione pubblica deve poter formare oggetto di sindacato giurisdizionale.

La stessa giurisprudenza ha fatto propria tale conclusione, giungendo, recentissimamente, «ad una riconsiderazione dell'argomento»; si è così chiarito da parte del Consiglio di Stato, IV, 9 aprile 1999, n. 601) che «la discrezionalità tecnica ... è altra cosa dal merito amministrativo. Essa ricorre quando l'amministrazione, per provvedere su un determinato oggetto, deve applicare una norma tecnica cui una norma giuridica conferisce rilevanza diretta o indiretta». È noto, del resto, che, secondo una tesi suggestiva, la regola tecnica dovrebbe sempre considerarsi recepita nella fattispecie normativa, in quanto l'amministrazione sarebbe vincolata ad agire razionalmente, cioè secondo i canoni di una società tecnologicamente avanzata, in forza del principio ricavabile da un'esegesi evolutiva dell'art. 97, primo comma, della Costituzione.

Né, comunque, possono ipotizzarsi profili di «sconfinamento nella sfera del merito» da parte del giudice amministrativo che (in qualsiasi modo e con qualunque mezzo) «indaghi sui presupposti di fatto del provvedimento impugnato», come pacificamente riconoscono le sezioni unite, della Corte di cassazione adite — *ex artt.* 111, ultimo comma, Costituzione e 36 legge n. 1034/1971 — per motivi inerenti la giurisdizione (così Cass. 5 agosto 1994, n. 7261; *cf.* anche, nello stesso senso, cass. 14 marzo 1984, n. 1736, e cass. 2 febbraio 1977, n. 456).

«Anzi, il potere di accertare i presupposti di fatto del provvedimento impugnato viene considerato come lo specifico della giurisdizione amministrativa di legittimità» (C.d.S., IV, n. 601/1999, citata).

«Del resto, è ragionevole l'esistenza di una «riserva di amministrazione» in ordine al merito amministrativo, elemento specializzante della funzione amministrativa; non anche in ordine all'apprezzamento dei presupposti di fatto del provvedimento amministrativo, elemento attinente ai requisiti di legittimità e di cui è ragionevole, invece, la sindacabilità giurisdizionale» (n. 601/1999, citata).

Si può affermare, in sostanza, che, anche quando il legislatore non riproduce nella norma giuridica quella tecnica, quest'ultima sia, comunque, oggetto di controllo giurisdizionale. Nel primo caso, ovviamente, si tratta di un controllo più diretto ed automatico, in quanto la violazione della norma tecnica da parte dell'amministrazione riverbera di per sé in violazione della legge che ne ha recepito il contenuto; nel secondo caso, il controllo del giudice passa (comunque, pur a prescindere dal richiamo all'art. 97 della Costituzione) attraverso l'uso dei tradizionali strumenti di verifica sintomatica elaborati dalla giurisprudenza (eccesso di potere per travisamento dei fatti, per falsità dei presupposti, per difetto di istruttoria, per irrazionalità, etc.).

Anche il tema della razionalità della scelta tra diversi procedimenti o mezzi tecnici che, in ipotesi, si prospettino come — alternativi tra loro, costituisce a sua volta un problema tecnico o scientifico, la cui soluzione, se non pregiudicata dalle scelte del legislatore, deve poter essere controllata da parte del giudice.

Ne deriva che la rilevanza della tecnica, nel processo d'interpretazione e valutazione giudiziale dell'attività posta in essere dalla pubblica amministrazione, non può mai essere disconosciuta.

Dall'interpretazione della *norma agendi* non possono essere artificiosamente escluse le regole tecniche, che concorrono a determinare il comportamento dell'amministrazione (in ordine alla cui razionalità, in ipotesi, sia stato invocato il controllo giurisdizionale).

È stato in proposito osservato, da una dottrina, che la circostanza che il giurista non sia più in grado, oggi, di comprendere da solo la *norma agendi*, per quale risultante dall'integrazione con i principi delle regole di una determinata scienza o tecnica, è constatazione tanto ovvia quanto inconcludente. Se, infatti, la pretesa del giurista

ad una sorta di esclusiva assoluta nell'interpretazione della norma sembra ormai del tutto insostenibile agli occhi della citata dottrina, è anche vero — per contro — che il diritto processuale ha da tempo reso possibile la piena verifica giurisdizionale della corretta ed esatta applicazione delle norme tecniche, da parte di tutti i soggetti tenu-tivi, mediante il ricorso a perizie, accertamenti tecnici e consulenze tecniche d'ufficio.

Tali strumenti processuali permettono l'acquisizione dei fatti sui quali deve fondarsi la decisione giuridica della causa, nonché la loro valutazione sotto il profilo tecnico, e dunque senza alcun pregiudizio dell'ambito di cognizione del giudice (il quale peraltro, se è in grado, quale *peritus peritorum* ha, comunque, titolo per interlo-quire, in ultima istanza, anche sul predetto profilo tecnico).

Quanto appena esposto viene di solito riconosciuto valido, almeno in linea di principio, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ma — come si è autorevolmente rilevato in dottrina — con cautela estrema e spesso con riserve non sufficientemente argomentate; con la conseguenza che, nella concreta esperienza giurisdizionale amministrativa, tale verifica viene effettuata solo in certi casi, e generalmente entro limiti piuttosto angu-sti (che, peculiarmente, talora coincidono con la concreta attitudine del giudice ad attingere ai giudizi tecnici su cui sono basate le scelte dell'amministrazione).

Viceversa, ammettendo che il giudice amministrativo possa ricorrere — ove necessario — a mezzi di prova del fatto, e di relativa valutazione tecnica, come le perizie, gli accertamenti tecnici e le consulenze tecniche d'uffi-cio, si eliminerebbero aree di privilegio amministrativo ormai generalmente percepite come del tutto incompatibili con i principi elementari dello Stato di diritto ed integranti, nella sostanza, sacche di ingiustificata esenzione dalla giurisdizione. Queste si risolvono, in chiave costituzionale, in effettive limitazioni dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Costituzione) di tutela degli interessi legittimi degli amministrati (art. 24, primo e secondo comma, e art. 113, primo comma, della Costituzione), e che concretano una sostanziale esclusione (soprattutto, in determinati ambiti altamente tecnologici) della possibilità di censurare in sede giurisdizionale il vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti, per falsità dei presupposti, per difetto di istruttoria, per irrazionalità della scelta tecnica operata dall'amministrazione, etc. (art. 113, secondo comma, della Costituzione).

Nelle fattispecie indicate, solo il ricorso ai mezzi istruttori in discorso sembra poter consentire quella definiti-va disaggregazione dei profili tecnici dall'esercizio del potere amministrativo, in difetto della quale alcune scelte comportamentali dell'amministrazione, che dovrebbero adeguarsi a precise regole tecniche, finiscono per essere, incongruamente, del tutto insindacabili sul piano concreto.

Assai spesso, nella prassi giurisprudenziale, pur senza ricorrere all'ausilio di un consulente il giudice ammini-strativo verifica direttamente il presupposto tecnico del provvedimento sulla scorta di un criterio meramente probabilistico (l'evidente rischio di errori è tanto più alto quanto più elevata sia la complessità tecnica della fattispecie). Altre volte, invece, il giudice procede ai riscontri in discorso mediante il ricorso ad una verifica, deman-data, come si è detto, alla stessa o ad un'altra amministrazione.

Tutto questo è perfettamente legittimo e praticamente assai utile, almeno nella maggior parte dei casi. Vi sono, tuttavia, fattispecie in cui ciò, semplicemente, non è possibile; ad esempio, per incapacità tecnica dell'ammi-nistrazione di eseguire una verifica scientificamente affidabile, come appunto è accaduto, per dichiarazione dello stesso C.N.R., nella controversia dedotta nel primo grado del presente giudizio.

Non può dubitarsi che vi siano casi in cui la valutazione c.d. tecnica dell'organo amministrativo impinge nelle scelte di merito allo stesso demandate. Tra questi vanno certamente compresi quelli in cui la scelta dell'ammi-nistrazione si basa sulle risultanze di discipline insuscettibili di un apprezzamento «neutrale» (caratterizzato, cioè, dall'indifferenza del risultato valutativo rispetto all'osservatore), come quando devono utilizzarsi criteri di ordine sociale, storico, artistico, estetico, etc., in cui nel giudizio sul valore culturale è già insita la ponderazione dell'in-teresse pubblico alla prevalenza di un determinato bene rispetto ad un altro. In altri casi, per contro, riesce diffi-cile comprendere perché l'accertamento demandato al giudice amministrativo non debba estendersi al riscontro dell'esattezza degli apprezzamenti compiuti dall'amministrazione. Ciò, in particolare, quando si pongano pro-blemi relativi a fatti o situazioni che siano suscettibili di controllo tecnico sulla base di una disciplina che, sia pure entro l'ampio ambito di relativismo che è connaturato ad ogni branca del sapere scientifico, possa assimilarsi, o quantomeno accostarsi, alle c.d. «scienze esatte».

Tra queste vanno ascritte, ad esempio, la fisica, la matematica, la chimica e l'ingegneria; nonché, ma solo entro certi ambiti, la biologia, la medicina, etc. Queste ultime due partecipano talora dei connotati delle «scienze esatte», essendo passibili di apprezzamenti oggettivi, e talora, invece, di quelli delle «scienze umane», caratteriz-zate cioè da apprezzamenti soggettivamente condizionati e, dunque, non neutrali.

Precludendo al giudice la possibilità, anche astratta, di compiere gli anzidetti riscontri e la «verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a pro-cedimento applicativo» (C.d.S., IV, n. 601/1999, citata), in qualche caso l'interesse legittimo di una parte proces-

suale potrebbe scadere ad oggetto di una tutela meno intensa e rigorosa in violazione del canone di cui all'art. 113, secondo comma, della Costituzione. Invero, l'annullamento invocato dal ricorrente potrebbe essere talora precluso dall'inesatta ascrizione all'insindacabile ambito del merito anche di quei giudizi dell'amministrazione che, invece, dovrebbero essere frutto esclusivo della corretta utilizzazione di criteri tecnici «neutrali».

Una parte della dottrina, estremizzando il discorso oltre il necessario, ha contestato — non ritenendola suffragata da valide argomentazioni — la distinzione tra accertamenti (direttamente controllabili dal giudice) ed apprezzamenti (insindacabili in quanto afferenti al merito).

Non occorre, verosimilmente, giungere a tanto per rendersi conto del fatto che gli accertamenti integralmente controllati dalla tecnica non possono essere posti sullo stesso piano della ponderazione d'interessi. Né la relativa opinabilità di ogni giudizio tecnico-scientifico (che deve essere affrontata nel suo corretto ambito prospettico) può implicare l'astratta esclusione di ogni sindacato giurisdizionale in proposito.

Il giudizio tecnico scorretto (e, quindi, probabilmente falso) non può continuare ad equipararsi a un giudizio di opportunità forse opinabile, ma tuttavia fondato, a monte, su una corretta applicazione della regola tecnica. Mentre in quest'ultima ipotesi effettivamente si è in presenza di una questione di merito, insindacabile, di norma, dal giudice amministrativo, nel primo caso è riscontrabile, invece, un vero e proprio vizio di legittimità dell'atto: ciò tanto se la falsità del giudizio derivi dall'applicazione di un criterio tecnico scientificamente riconosciuto inadeguato, quanto se discenda da operazioni materiali non corrette o insufficienti dell'amministrazione che ha operato l'apprezzamento.

A ben vedere, la controversa distinzione, di cui si è detto, tra accertamenti ed apprezzamenti può ancora avere una propria utilità, ove venga utilizzata per demarcare — alla stregua del contingente stato di sviluppo tecnico-scientifico di ciascuna disciplina nel singolo contesto storico e sulla base della conseguente esistenza, o meno, di regole tecniche univoche, oggettive o neutrali — il confine tra due gruppi di ambiti. L'uno nel quale siano possibili, per quanto applicativamente complesse, misurazioni e valutazioni le cui risultanze costituiscono oggetto, secondo il comune sentire, di generale e convinta accettazione (atti che, convenzionalmente, possono qualificarsi «accertamenti tecnici»), se l'altro in cui ogni misurazione e valutazione assuma necessariamente connotazioni di equivocità, soggettività e «non neutralità», come tipicamente accade per tutti i fenomeni umani, sociali e culturali, definibili, per analoga convenzione, «apprezzamenti tecnici».

Solo in riferimento agli apprezzamenti, nel significato predetto, residua spazio per un concetto di «discrezionalità tecnica», che sia al contempo distinta dal merito amministrativo in senso stretto e, purtuttavia, allo stato, ancora esclusa dalla cognizione e dal sindacato diretto del giudice amministrativo di legittimità. Invece — ed è questo ciò che effettivamente rileva ai fini della sollevata questione di legittimità costituzionale — in nessun caso il concetto in parola potrebbe essere fondatamente invocato per escludere, o limitare, gli strumenti istruttori di accesso al fatto e relativa valutazione sotto il profilo tecnico da parte del giudice amministrativo, in relazione a quanto si è sopra fatto confluire nel novero dei c.d. accertamenti tecnici.

Si è già detto, del resto, che la possibilità di una verifica in sede giudiziaria degli accertamenti tecnici non inficia l'insindacabilità nel merito, in tale sede, della scelta propriamente discrezionale, collocata, appunto, a valle della valutazione tecnica dell'amministrazione.

Analoga conclusione si avrà nei casi, più complessi sul piano pratico, ma concettualmente non dissimili, in cui una serie di scelte effettivamente discrezionali si intersecano, in momenti successivi, con un'altra serie di accertamenti tecnici — eventualmente compiuti su base probabilistica, anziché strettamente eziologica — che di tali scelte costituiscano le premesse ovvero le conseguenze intermedie o finali.

In tutti questi casi, il giudice amministrativo — esercitando correttamente i propri poteri istruttori, auspicabilmente pieni, di accesso al fatto (anche quando questo sia altamente qualificato e complesso sul piano tecnico) — sindacherà le valutazioni propriamente discrezionali dell'amministrazioni non già per se stesse, ma per l'errore nella valutazione dei presupposti o per l'incongruità o illogicità della soluzione prescelta rispetto ai risultati dell'indagine di fatto.

Ritiene la sezione che il giudice amministrativo debba avere in ogni caso (anche in quelli, verosimilmente contenuti sul piano numerico, in cui sia in effetti impossibile far eseguire un'attendibile verifica da una pubblica amministrazione) gli strumenti istruttori adeguati per sottoporre a verifica diretta le c.d. operazioni tecniche svolte dall'amministrazione, al fine di vagliarne la correttezza e, quindi, di poter annullare l'atto impugnato se il giudizio tecnico dell'amministrazione risulti — come è avvenuto nella vicenda in esame — inattendibile, o anche solo scarsamente verosimile.

Né ciò implica sostituzione, nei casi dubbi od opinabili, del giudizio del giudice (eventualmente forgiato dall'attività del suo consulente tecnico) a quello dell'amministrazione.

Posto, infatti, che è affermazione sin troppo ovvia che nessun dubbio di carattere scientifico può essere risolto con lo strumento del pubblico potere, rimane da chiarire che quando il risultato della verifica giudiziale si sia positivamente concluso, nel senso che il giudizio tecnico dell'amministrazione risulti corretto pur se opinabile, anche il sindacato giudiziale di legittimità deve ritenersi positivamente esaurito, nel senso della legittimità del provvedimento finale.

Analoga conclusione dovrà raggiungersi in tutte le ipotesi in cui la tecnica fornisca criteri alternativi di indagine o di soluzione di un problema, i quali, in difetto di una scelta da parte del legislatore, devono considerarsi, legittimamente, alternativi tra loro.

Il corretto uso — quando necessario — degli strumenti di indagine tecnica di cui si sta trattando da parte del giudice amministrativo sembra indispensabile, sia per evitare che, nei casi cui si è più volte fatto cenno, il sindacato sull'eccesso di potere si esaurisca in un controllo prevalentemente formale, cioè esterno rispetto alle operazioni e valutazioni tecniche compiute dall'amministrazione, sia per giungere fino alla verifica diretta della congruità e ragionevolezza anche scientifica di tali operazioni e valutazioni, nelle quali il provvedimento finale abbia trovato causa.

Tuttavia, una volta affermata in tali termini la necessità di una piena conoscenza giudiziale dei fatti — senza la quale, come si è detto, il sindacato sull'eccesso di potere perde gran parte del suo significato — deve pur sempre riconoscersi che al diretto controllo del giudice sfugge, comunque, il momento centrale del processo decisionale, vale a dire quello in cui vengono svolte la valutazione comparativa e la determinazione del valore dell'interesse pubblico primario affidato alla cura dell'amministrazione attiva, in rapporto con tutti gli altri interessi secondari, pubblici e privati, coinvolti nella vicenda deliberativa di cui trattasi. Non vi è, dunque, alcun timore che possa ingenerarsi confusione concettuale tra verifica tecnica e insindacabilità delle scelte di merito compiute dall'amministrazione.

6. — Non sembra che la questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza possa risultare, alla stregua di quanto fin qui osservato, manifestamente infondata in relazione ai principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza 18 maggio 1989, n. 251.

Al riguardo è soltanto da rilevare con riferimento detta pronuncia: *a)* la differenza di contenuto dell'ordinanza di rimessione del 29 gennaio 1988 con la quale il t.a.r. della Valle d'Aosta aveva denunciato i limiti probatori derivanti dagli artt. 26 regio decreto n. 642/1907, 44 regio decreto n. 1054/1924 e 8 legge n. 1034/1971, unicamente quanto alla cognizione incidentale delle questioni pregiudiziali relative a diritti, devoluta al giudice amministrativo; *b)* l'individuazione dei parametri costituzionali esclusivamente negli artt. 3 e 24 della Costituzione, e non anche nell'art. 113, seconda comma, della Costituzione.

Del resto, è nella stessa citata sentenza n. 251/1989 che viene affermato il principio «che il giudice amministrativo, nell'esercizio dei suoi poteri» istruttori, deve essere in grado di «pervenire nel modo più esauriente all'accertamento dei fatti su cui si fondano le rispettive pretese delle parti».

Deve convenirsi, infatti, che «la maggiore ampiezza possibile del sindacato sull'esercizio dei pubblici poteri non postula perciò necessariamente l'estensione al processo amministrativo di legittimità di tutti i mezzi di prova ammessi per altri tipi di processi», tant'è che la presente ordinanza non solleva affatto la questione della prova testimoniale, di cui invece lamentava la mancanza la suindicata ordinanza del t.a.r. della Valle d'Aosta.

Anzi, proprio in considerazione della «prova testimoniale ..., e delle limitazioni che ... [ne] conseguono» la Corte costituzionale aveva affermato «l'impossibilità di un automatico trapianto nel processo amministrativo di legittimità del sistema probatorio proprio del processo civile, in quanto la sussistenza di quelle limitazioni, peculiari del processo civile, richiederebbe, comunque, un'operazione di adattamento che non potrebbe certo conseguire alla pronuncia addittiva di questa corte auspicata dal giudice *a quo*, bensì ad una articolata disciplina legislativa».

E stata, peraltro, la stessa Corte costituzionale ad affermare, sempre nella motivazione della sentenza *de qua*, che «la possibilità del permanere di una tipologia differenziata di processi ... non contrasta con il parametro costituzionale invocato (art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione) sempre che ciascuna disciplina soddisfi al tipo di garanzia che si intende assicurare», e «potendosi censurare la scelta del legislatore soltanto se risulti inidonea a garantire la tutela giurisdizionale».

Sulla base delle esposte considerazioni, si riscontra, appunto, l'inidoneità dell'originaria scelta legislativa — preclusiva di adeguati mezzi di indagine tecnica — a garantire in ogni caso la piena tutela giurisdizionale, imposta oggi (a differenza di quando la giustizia amministrativa venne forgiata) dalla Costituzione. Né rileva che ciò avvenga in ipotesi non particolarmente numerose, essendo sufficiente, per la declaratoria di illegittimità, che l'in-

costituzionalità si verifichi in specifico riferimento all'applicazione di cui la norma denunciata sarebbe passibile nel singolo caso che ha dato origine alla rimessione alla Corte costituzionale, cioè in quello deciso dalla sentenza qui appellata.

7. — Da ultimo, non può farsi a meno di sottolineare il parallelismo — cui si è già accennato — esistente tra l'art. 31 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, e l'art. 22, primo comma, delle disp. di att. al cod. proc. civ., nel senso che entrambe tali norme indicano, per i due diversi sistemi processuali di rispettivo riferimento, quale debba essere il normale criterio di individuazione del perito o consulente tecnico, e che entrambe sono derogabili, con conseguente libertà di scelta dell'ausiliario del giudice allorché ricorrano peculiari motivi, da indicare nel provvedimento di nomina. Siffatto parallelismo sembra elidere, in radice, ogni possibilità di ipotizzare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza in conseguenza della mancata istituzione, presso i giudici amministrativi, di un albo dei consulenti tecnici, analogo a quello previsto presso i tribunali ordinari dagli artt. 13 e ss. delle disp. di att. al cod. proc. civ..

In forza dell'art. 31 del R.D. n. 642/1907, infatti, di norma il giudice amministrativo — ove non reputi idoneo per una sufficiente conoscenza dei fatti di causa il consueto strumento istruttorio della verifica — «per l'esecuzione di perizie», accertamenti tecnici o consulenze tecniche d'ufficio incaricherà «uno o più funzionari tecnici dello Stato» (o di altro Ente pubblico). Nei congrui casi, lo stesso giudice, indicando nel provvedimento i motivi della scelta, potrà conferire l'incarico a persone iscritte in altri albi (per esempio, quelli tenuti presso i tribunali ordinari) ovvero a persone non iscritte in alcun albo (*cf.* art. 22, secondo e terzo comma, delle citate disposizioni di attuazione), allorché queste siano le uniche idonee a svolgere adeguatamente i conferendi compiti di indagine tecnica.

Evidentemente, dunque, non sembra potersi porre, per i mezzi istruttori di cui si sta trattando, quel problema di «impossibilità di automatico trapianto nel processo amministrativo di legittimità», che la motivazione della sentenza di Corte costituzionale 18 maggio 1989, n. 251, citata, aveva ravvisato, invece, per la prova testimoniale.

8. — In conclusione, la sezione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità di cui in dispositivo, che pertanto, con la presente ordinanza, viene rimessa al vaglio della Corte costituzionale.

Il giudizio rimane sospeso fino alla pronuncia di quest'ultima.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dell'art. 44 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, e dell'art. 26 r.d. 17 agosto 1907, n. 642, nelle parti in cui il complessivo sistema probatorio risultante da tali norme non consente al giudice amministrativo, nella giurisdizione generale di legittimità e negli altri ambiti di cui in motivazione, di avvalersi, ai fini dell'accesso al fatto, di perizie, accertamenti tecnici o consulenze tecniche d'ufficio, per contrasto con gli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, sotto i profili di cui in motivazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria della sezione, il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, addì 7 dicembre 1999.

Il Presidente: CATALLOZZI

Il consigliere estensore: DE FRANCISCO

N. 504

Ordinanza emessa il 15 marzo 2001 dal giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di Castrogiovanni Francesco ed altri.

Reati e pene - Reati fallimentari - Reati commessi da persone diverse del fallito - Fatti di bancarotta fraudolenta - Falsità nei bilanci commessi dagli amministratori e dagli altri soggetti di cui all'art. 2621 cod. civ. - Sussistenza del reato di bancarotta fraudolenta - Non necessarietà, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, del nesso di causalità tra i predetti fatti e il dissesto della società - Lesione del principio di personalità della responsabilità penale.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 223, secondo comma, n. 1, nella parte in cui richiama l'art. 2621 cod. civ.
- Costituzione, art. 27.

IL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Letti gli atti del procedimento in epigrafe rileva e osserva quanto segue.

Antefatti processuali

1. — Il presente processo è stato avviato con richiesta di rinvio a giudizio depositata il 30 aprile 1998 nella cancelleria del giudice per l'udienza preliminare.

Nel corso del processo veniva disposta e espletata perizia. All'udienza del 1° giugno 2000 il pubblico ministero formulava le sue conclusioni. I difensori iniziavano le loro richieste ma, non ancora conclusesi le medesime, a seguito di rinvio ad altra udienza, i sopravvenuti mutamenti normativi conducevano il giudice per l'udienza preliminare a rilevare la sua incompatibilità a decidere per avere egli in precedenza svolto funzioni di giudice per le indagini preliminari nello stesso processo.

2. — Successivamente, all'udienza del 15 marzo 2001, davanti a questo giudice per l'udienza preliminare, le difese sollevavano la presente questione di costituzionalità.

Pertanto — *ex art. 18.1 lettera B codice di procedura penale* — si separava la trattazione delle questioni — le quali venivano decise con separata sentenza — inerenti ai capi di imputazione diversi da quelli interessati dalla questione di legittimità costituzionale dall'esame della presente questione.

Tale questione riguarda gli imputati e le (residue) imputazioni sottoindicate.

Bonaventura Ambrogio, Sinatra Innocenzo, Nicotra Giovanni, Castrogiovanni Francesco, imputati:

A) del delitto di bancarotta fraudolenta p. e p. dagli artt. 110, 81, 216 n. 1, 223, comma 2 n. 1 in relazione al disposto dell'art. 2621 codice civile, perché, in concorso tra loro, nella qualità il Bonaventura, di Presidente del consiglio di amministrazione dal 1987 al 1992, il Sinatra, nella qualità di Presidente fino al 1986 e di consigliere delegato e direttore generale dal 1987 al 1989, il Nicotra nella qualità di consigliere delegato dal 27 dicembre 1989 all'aprile 1990, il Castrogiovanni nella qualità di consigliere dal 1988 al 1992 della Società regionale idrotermale S.p.a., posta in amministrazione controllata dal 5 aprile 1990, dichiarata fallita in data 12 novembre 1992, con più atti esecutivi della medesima risoluzione criminosa, negli anni in cui ricoprivano le cariche sopraindicate, nei bilanci concernenti gli anni 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, nelle relazioni e nelle altre comunicazioni sociali, fraudolentemente esponevano fatti non rispondenti al vero sulle condizioni economiche della società procedendo, nel bilancio relativo all'anno 1989, a rivalutazioni non giustificate del terreno acquistato dalla SRI S.p.a in data 23 settembre 1988 dai coniugi Leonardi - De Maria indicando in bilancio un valore del terreno pari a 4.171.176.689 a fronte di un valore del terreno pari a lire 980.000.000, nel contempo, nascondevano in tutto o in parte le condizioni medesime consumando una notevole parte del patrimonio della società S.R.I. in operazioni di grave imprudenza — quali l'acquisto di beni strumentali di cospicuo valore inadeguati alle esigenze dell'azienda e sproporzionati rispetto alle possibilità economiche della stessa — astenendosi dal richiedere la dichiarazione del proprio fallimento e concorrevano a cagionare od aggravare il dissesto della società mediante l'inosservanza degli obblighi loro imposti dalla legge, e segnatamente, astenendosi dal deliberare la riduzione del capitale ai sensi dell'art. 2447 codice civile nonostante che si fosse verificata la perdita di oltre un terzo del capitale.

A tale scopo criminoso provvedevano a redigere i bilanci della società in modo tale che:

1. risultavano contabilizzati al libro cespiti, nella medesima categoria, i beni ammortizzati con aliquote diverse;
2. per i cespiti alienati non provvedevano a stornare la rivalutazione del costo storico del fondo ammortamenti;
3. omettevano di effettuare un inventario fisico dei cespiti;
4. capitalizzavano quali oneri pluriennali le spese di pubblicità sostenute per il mantenimento dell'immagine della società, per gli abbuoni passivi concessi ai clienti nel corso dell'esercizio, i premi su vendita concessi ai clienti;
5. valorizzavano i prodotti finiti al prezzo di mercato senza tenere conto del principio civilistico secondo il quale le rimanenze devono essere valutate al minore valore tra il prezzo d'acquisto ed il ricavo della vendita;
6. valorizzavano le materie prime all'ultimo prezzo di acquisto;

In Acireale, dal 1986 fino alla sentenza dichiarativa di fallimento del 12 novembre 1992

Zangara Antonino, Turchia Salvatore, Algozzini Rosario:

C.1) del reato p. e p. dagli artt. 110, 40 c.p.v. c.p., 223, comma 2 n. 1 in relazione al disposto dell'art. 2621 c.c. L.F. perché in concorso tra loro, nella qualità di Presidente, Zangara, e di componenti, gli altri, del Collegio Sindacale non impedendo, mediante l'esercizio dei poteri loro spettanti, la commissione dei reati cui al capo A) da parte degli organi societari della S.R.I. S.p.a., concorrevano nella commissione dei predetti reati.

In Acireale, dal 18 dicembre 1986 alla sentenza dichiarativa di fallimento del 12 novembre 1992.

Sulla rilevanza della questione

1. — Nella richiesta di rinvio a giudizio si contesta agli imputati (capo A delle imputazioni) di avere concorso con le false comunicazioni sociali indicate nel capo di imputazione a «cagionare od aggravare il dissesto della società».

1.1. — Il perito nominato dal giudice per l'udienza preliminare ha escluso — sulla base di adeguate argomentazioni — l'esistenza di un nesso di causalità tra le ipotesi di falsità nei bilanci contestate al capo A della rubrica ed il fallimento della società.

1.1.1. — Con riguardo alla rivalutazione del terreno contestata la relazione del perito conclude «non esiste alcuna correlazione tra il dissesto aziendale e le rivalutazioni in oggetto. L'effetto delle rivalutazioni è stato quello unicamente di esporre a bilancio minori perdite (e cioè maggiori componenti positivi nel conto economico e maggiori attività nello stato patrimoniale per un importo pari alla somma delle due rivalutazioni e cioè lire 3.800.000.000)».

1.1.2. — In generale il perito conclude: «Le valutazioni non corrette del patrimonio sopra richiamate non sono in diretta correlazione col dissesto e le relative cause dello stesso» (pag. 23 della relazione).

1.2. — È stata affermata in dottrina la necessità della esistenza di un nesso di condizionamento tra falsità nei bilanci e dissesto della società.

1.2.1. — Secondo alcuni autori, nel delitto di bancarotta fraudolenta il *quid novi* rispetto al reato societario va ravvisato nel dissesto della società, vale a dire nel grave pregiudizio all'impresa, che la dichiarazione di fallimento contribuisce a fare emergere.

Tale grave pregiudizio dovrebbe intendersi come causato dal pregresso reato societario secondo le consuete regole applicabili in via generale in tema di causalità, al di fuori qualsiasi criterio presuntivo.

In questa stessa prospettiva il disegno di legge di riforma di reati societari (cd. progetto Mirone), mira (art. 10) a «riformulare le norme sui reati fallimentari che richiamano reati societari, prevedendo che la pena si applichi alle sole condotte integrative di reati societari che concorrono a cagionare il dissesto della società».

1.2.2. — Secondo altri autori, pur richiedendosi il nesso di causalità tra reato societario e dissesto, si perverrebbe, invece, a una inversione dell'onore della prova, con la conseguenza che dovrebbe essere l'imputato a dimostrare l'insussistenza del nesso di causalità.

1.3. — Deve tuttavia registrarsi che la giurisprudenza della Corte di cassazione (sentenze nn. 242781, 6094/86, 5073/87 e (sez. 5, n. 854 del 18 marzo 1999, c.c. 18 febbraio 1999) è orientata in senso contrario.

Infatti afferma che per la sussistenza del delitto di bancarotta in esame non è richiesta la presenza di un nesso eziologico tra la condotta degli amministratori o degli altri soggetti indicati dal n. 1 dell'art. 2621 cod. civ. —

che, nelle relazioni, nei bilanci o in altre comunicazioni sociali, espongano fraudolentemente fatti non rispondenti al vero in ordine alla costituzione della società, ovvero nascondano — in tutto o in parte — fatti concernenti le condizioni medesime — e il successivo fallimento.

Non emergono persuasive argomentazioni per sostenere una interpretazione delle disposizioni normative citate nei capi di imputazione che sia diversa da quella seguita dalla Corte di cassazione nelle sentenze sopra citate, così da pervenire a una reinterpretazione dei loro contenuti di tali disposizioni che conduca a ritenerle sicuramente compatibili con il principio costituzionale che si va a considerare *sub C*.

1.4. — Sulla base di quanto suesposto sorge questione — nei termini che si vanno ad esporre *sub C* — se — interpretato secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione — il combinato disposto dell'art. 223.2 n. 1 del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267 e dell'art. 2621 del codice civile sia compatibile con l'art. 27 della Costituzione — e, stante quanto precisato *sub B.1.1* e *sub B.1.3.*, tale questione è rilevante al fine di decidere il caso in esame nel presente processo penale poiché inerisce alla legittimità costituzionale della fattispecie normativa incriminatrice.

Sulla non manifesta infondatezza della questione

La questione di legittimità costituzionale che si va a sollevare non appare manifestamente infondata alla luce delle considerazioni che seguono.

1. — La Corte costituzionale con le sentenze n. 364/1988 e n. 1085/1988 Corte costituzionale (ma già sentt. nn. 3/56, 54/64, 20 e 21/71, 364/88 e vedasi anche Corte di cassazione penale, I, 3 luglio 1995), ha chiarito il significato del principio di personalità della responsabilità penale veicolato dall'art. 27 della Costituzione.

Nella sentenza n. 364/1988 ha affermato, in particolare, che il principio di colpevolezza sarebbe indispensabile «per garantire al privato la certezza di libere scelte di azione: per garantirgli, cioè, che sarà chiamato a rispondere penalmente solo per azioni da lui controllabili e mai per comportamenti che solo fortuitamente producono conseguenze penali vietate».

1.1. — Una prima implicazione di tale principio è evidenziata dalla suindicata sentenza, dove precisa che «il comma 1 dell'art. 27 Cost. contiene un tassativo divieto di responsabilità per fatto altrui».

1.2. — Una seconda, più ampia, implicazione di tale principio è costituita dalla esclusione della responsabilità penale per un fatto proprio incolpevole e viene così esplicitata dalla Corte: «per quanto si usino le espressioni fatto proprio e fatto altrui, che possono indurre in errore, in realtà, in tutti i lavori preparatori relativi al comma 1 dell'art. 27 Cost., i costituenti mirarono, sul piano dei requisiti d'imputazione del reato, ad escludere che si considerassero costituzionalmente legittime ipotesi carenti di elementi subiettivi di collegamento con l'evento e, sul piano politico, a non far ricadere su estranei colpe altrui (...) il comma 1 dell'art. 27 Cost. contiene un tassativo divieto di responsabilità per fatto altrui (...) ciò deriva dall'altro, ben più civile principio, di non far ricadere su di un soggetto, appunto estraneo al fatto altrui, conseguenze penali di colpe a lui non ascrivibili. Come è da confermare che si risponde penalmente soltanto per il fatto proprio purché si precisi che per fatto proprio non si intende il fatto collegato al soggetto, all'azione dell'autore, dal mero nesso di causalità materiale... ..ma anche, e soprattutto, dal momento subiettivo, costituito in presenza della prevedibilità ed evitabilità del risultato vietato, almeno dalla colpa in senso stretto».

2. — L'idea soggiacente alle due suesposte implicazioni del principio di personalità è che una previsione di responsabilità richiede che, per quel che riguarda soggetto imputato, via sia «almeno la colpa dell'agente in relazione agli elementi significativi della fattispecie tipica».

3. — Nella fattispecie normativa in esame il dissesto (o il fallimento) della società è un elemento che:

(a) contribuisce a delineare il disvalore della fattispecie di bancarotta fraudolenta;

(b) produce un aggravamento della pena rispetto alla fattispecie incriminatrice delineata nell'art. 2621 codice civile.

4. — Pertanto non pare ingiustificato assumere che la fattispecie incriminatrice in esame configura una responsabilità per fatto non proprio ponendo a carico del soggetto (con effetti di aggravamento della pena o di applicazione di una diversa fattispecie normativa astratta incriminatrice) un evento pur in assenza di un nesso eziologico fra tale evento la condotta dello stesso soggetto.

In altri termini, si profila un caso nel quale non è individuabile una definita correlazione fra grado di colpevolezza e specifica responsabilità penale, e l'agente appare esposto ad una reazione punitiva determinata da qualcosa di diverso dalla sua azione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 47;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 223.2 n. 1 del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267, nella parte che richiama l'art. 2621 del codice civile, in relazione art. 27 della Costituzione.

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa e al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Catania, addì 15 marzo 2001

Il giudice dell'udienza preliminare: COSTANZO

01C0608

N. 505

*Ordinanza emessa il 26 aprile 2001 dalla Corte di appello di Venezia
nel procedimento penale a carico di Vignaga Giancarlo ed altri*

Processo penale - Dibattimento - Rinnovazione per mutamento del giudice persona fisica - Dichiarazioni già assunte nella precedente istruzione dibattimentale - Utilizzabilità per la decisione mediante semplice lettura - Preclusione, secondo l'interpretazione delle sezioni unite della Corte di cassazione, quando l'esame del dichiarante possa aver luogo e sia stato richiesto da una delle parti - Disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi, di maggiore delicatezza probatoria, in cui il riesame non è obbligatorio - Pregiudizio dell'esercizio della funzione giurisdizionale - Lesione del principio di ragionevole durata del processo.

- Cod. proc. pen., artt. 511, 514 e 525, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 25, 101 e 111.

LA CORTE D'APPELLO

Nel processo penale a carico di Vignaga Giancarlo ed altri;

Rilevato che si procede in relazione a reati in materia sessuale, oggetto della sentenza del tribunale di Rovigo in data 24 settembre - 21 dicembre 1998 — con cui due dei tre imputati sono stati condannati per una parte dei delitti loro originariamente contestati — a seguito delle impugnazioni proposte dagli imputati condannati, dal procuratore della Repubblica di Rovigo avverso tutti gli imputati, dal procuratore generale avverso uno degli imputati;

Rilevato che uno degli appellanti ha proposto nei motivi dell'impugnazione l'eccezione di nullità della sentenza di primo grado, per non avere partecipato all'intera istruttoria dibattimentale tutti i giudici che hanno concorso a deliberare la sentenza;

Osservato che l'eccezione ha evidente rilevanza preliminare rispetto all'esame delle doglianze di tutti gli appellanti nel merito, posto che la questione procedurale proposta, che sia riconducibile alla nullità della sentenza ovvero alla nullità o inutilizzabilità delle prove orali assunte prima della definitiva modifica del collegio giudicante, influisce in modo determinante sull'esito della decisione di questo giudizio di appello;

Rilevato che, dagli atti risulta che all'udienza del 21 maggio 1998, dopo che numerose udienze dibattimentali erano state celebrate, con lo svolgimento di diffusa e determinante attività istruttoria (in particolare l'esame delle persone offese e di numerosi testi), per il mutamento di uno dei tre componenti del collegio giudicante, dovuto ad impedimento non contingente del componente sostituito, il tribunale procedeva alla rinnovazione del dibattimento;

In tale contesto tutte le parti riproponevano la richiesta di ammissione anche prove orali, come originariamente formulata, ed il tribunale con l'ordinanza disciplinante l'ulteriore corso del processo statuiva, tra l'altro, che «tanto premesso non appare necessario rinnovare l'esame dei testi finora già esaminati, atteso che la modifica della composizione del collegio giudicante di per sé solo non giustifica l'accoglimento della richiesta»;

Rilevato che, per il punto della decisione che qui allo stato solo interessa, in definitiva le parti pubblica e private avevano richiesto l'introduzione di tutte le prove già richieste nella fase preliminare del precedente dibattimento, nonché di altre prove la cui pertinenza e rilevanza era emersa nelle more del lungo dibattimento; in particolare, quanto ai testi già esaminati, nessuna argomentazione diversa dalla mera formale richiesta di riassunzione era stata proposta (salvo una questione, formale, relativa al fatto che, nelle stesse more del dibattimento due testi erano stati sottoposti a procedimento penale per falsa testimonianza, poi definito con archiviazione per la tempestiva ritrattazione);

Ritenuto che la questione della necessità della rinnovazione delle prove orali già assunte nella pienezza del contraddittorio, quando vi sia mutamento totale o parziale del giudicante, è stata oggetto di netti contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione del combinato disposto degli artt. 511, 514 e 525 c.p.p.;

Rilevato che le sezioni unite della Corte di cassazione hanno sul punto (sent. 15.1 — 17 febbraio 1999, ric. Iannasso e altro, sentenza successiva a quella in questa sede appellata) affermato il principio che, indispensabile la rinnovazione del dibattimento per evitare la nullità assoluta di cui al capoverso dell'art. 525 c.p.p., la testimonianza raccolta dal giudice nella sua originaria composizione, pur ritualmente raccolta nei verbali acquisiti al fascicolo per il dibattimento, non è utilizzabile per la decisione mediante semplice lettura, quando l'esame del dichiarante possa aver luogo e sia stato (anche solo genericamente) richiesto da una parte;

Ritenuto pertanto che, seguendo tale indirizzo giurisprudenziale, di tutte le dichiarazioni assunte nella prima fase del lungo dibattimento di primo grado non potrebbe tenersi conto per la decisione di appello; non solo, ma se ci si dovesse adeguare all'indirizzo giurisprudenziale della successiva sez. 3, sent. 24 maggio-3 agosto 2000 n. 8828, ric. Iodice (che ha annullato la sentenza di appello rinviando gli atti al giudice di primo grado, in un caso in cui la Corte distrettuale — essendosi il giudice di primo grado limitato a dare lettura delle precedenti acquisite dichiarazioni testimoniali senza rinnovare l'esame del teste, pur richiestone dalla difesa — aveva risentito il teste appunto nel giudizio di appello, argomentando che non si tratterebbe di atti nulli, perciò rinnovabili nel processo di secondo grado, ma di atti inutilizzabili perché prove illegittimamente acquisite), neppure potrebbe procedersi in questa sede alla rinnovazione degli esami in questione;

Rilevato che il richiamato orientamento interpretativo delle sezioni unite è stato sì oggetto di consistenti critiche, tant'è che successiva giurisprudenza di merito ha ripetutamente e motivatamente disatteso l'insegnamento (sia consentito, per agilità espositiva, il mero richiamo esemplificativo alle condivise ordinanze di due sezioni del Tribunale di Roma, 13 maggio 1999 in proc. Pacifico e 17 maggio 1999 in proc. Nicoletti e altri, e del pretore di Foggia-Manfredonia, 7 dicembre 1999, in proc. Tomaiuolo, tutte in Cass. penale 2000, m. 171, 172 e 1047, pagg. 196-202 e 1801), ma pare aver trovato unanime adesione nella giurisprudenza di legittimità, così di fatto imponendosi come diritto vivente, posto il ruolo strutturale di ultimo interlocutore sulla questione, assolto dalla suprema Corte;

Ritenuto che l'interpretazione del combinato disposto degli artt. 511, 514 e 525 c.p.p., secondo cui, nel caso di mutamento totale o parziale del giudicante, le prove orali acquisite in precedenza, pur nel pieno contraddittorio, non possono essere utilizzate mediante semplice lettura dei verbali dibattimentali quando vi sia una anche immotivata richiesta di riesame del dichiarante da parte di una delle parti, appare contrastare con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 25, 101, 111, sicché va dichiarata la non manifesta infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale;

Rilevato che analoga questione è già stata proposta dal tribunale di Asti, con l'ordinanza 13 novembre 2000 in proc. Moraglio (pubblicata al n. 141 nella *Gazzetta Ufficiale* supplemento 1ª serie speciale n. 10 del 7 marzo 2001) e dal tribunale di Foggia, con l'ord. 16 novembre 2000 in proc. Di Biase (pubblicata al n. 227 nella *Gazzetta Ufficiale* suppl. 1ª serie speciale n. 13 del 28 marzo 2001) e che, sempre per ragioni di economia espositiva, innanzitutto le argomentazioni li esposte vanno qui richiamate (richiamo che deve ritenersi consentito, essendo l'alternativa quella del riportare in questo punto, pedissequamente, quell'invece pubblicato argomentare, già conosciuto proprio dalla Corte che si va ad adire);

Ritenuto comunque che l'interpretazione che qui si contesta (l'obbligo del riesame del dichiarante anche quando la richiesta di riesame sia priva di qualsiasi argomentazione e, quindi, senza che il giudice possa esercitare i suoi poteri di valutazione della ammissibilità della prova, riconosciutigli ed impostigli dagli artt. 190 e 190-*bis* c.p.) in realtà:

non è affatto imposta dalla lettera della norma, in quanto la locuzione «a meno che l'esame non abbia luogo», che chiude il capoverso dell'art. 525 c.p.p., non legittima affatto la sola indicazione del caso dell'obiettiva impossibilità della riassunzione (anzi ultronea, in presenza dello specifico art. 512), ben consentendo invece la considerazione del caso in cui, per qualunque motivo (tra cui l'esercizio dei poteri/doveri di cui agli artt. 190 e 190-*bis* c.p.p.) non abbia storicamente luogo;

non attiene alle modalità di introduzione della prova nel processo, sotto il, quello sì costituzionalmente garantito, diverso profilo del diritto al contraddittorio nella sua formazione dibattimentale;

si risolve, a ben vedere, nell'esaltazione dell'oralità quale apodittico canone e fonte di legittimità dell'atto probatorio, in un contesto sistematico nel quale, invece, non solo manca alcuna norma che consenta una tale conclusione ma, addirittura, vi sono plurime, inequivoche ed insuperabili indicazioni del carattere solo tendenziale dell'oralità: basti pensare innanzitutto all'istituto dell'incidente probatorio, ma poi, specialmente e, sia consentito il termine, clamorosamente, all'intero giudizio di appello, secondo grado di merito in cui il giudice è libero di modificare le valutazioni di attendibilità, credibilità e adeguatezza delle prove orali dopo la sola e mera lettura delle carte contenute nel fascicolo per il dibattimento (essendo eccezionale la rinnovazione dell'istruttoria e, per quel che qui rileva, comunque non imposta come previa condizione per la modifica delle valutazioni del primo giudice quanto alle prove orali).

Ultima ma significativa conferma normativa dell'esposta lettura sistematica è data dal nuovo testo del primo comma dell'art. 190-*bis* c.p.p., sostituito dall'art. 3 della legge 1º marzo 2001 n. 63, laddove viene previsto che, quando le precedenti dichiarazioni siano state assunte nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate, «l'esame è ammesso solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze»; né tale ultima innovazione, che non è la prima, come ricordato nelle condivise argomentazioni contenute nelle ordinanze di rimessione dei giudici di Asti e Foggia, potrebbe essere considerata un'eccezione ad un opposto principio generale: si è già osservato che l'art. 525.2 c.p.p. non impone affatto la lettura datagli dalle sezioni unite, mentre apparirebbero davvero singolare che le eccezioni riguardino proprio le situazioni di maggiore potenziale delicatezza dell'aspetto probatorio (i reati *ex* art. 51.3-*bis* c.p.p.; le situazioni di incompatibilità, astensione e ricazione in relazione all'art. 1 decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 553 conv. legge 23 dicembre 1996 n. 652; la composizione monocratica o collegiale del giudice, *ex* art. 33-*novies* c.p.p.; la incompetenza del giudice che ha proceduto, *ex* art. 26 c.p.p.);

In definitiva, questi ripetuti interventi legislativi debbono essere interpretati come indicazione univoca e reiterata della oggettiva volontà del legislatore sul punto dell'utilizzabilità degli atti acquisiti al processo, nel rispetto delle norme ed in particolare del contraddittorio, anche nel caso di mutamento della persona fisica del giudicante, in assenza di una precedente norma contraria ed in presenza, quindi, di un vuoto normativo sulla problematica, non tenuta presente al momento della redazione del codice del 1988;

Ritenuto che, tutto ciò argomentato, l'imporre il riesame del teste, già sentito nel pieno contraddittorio, in presenza di una richiesta generica e senza l'indicazione specifica di ragioni da sottoporre al consueto vaglio di cui agli artt. 190 e 190-*bis* c.p.p., pare contrastare:

con l'art. 3 della Costituzione, laddove tale riesame obbligato verrebbe escluso per le situazioni di maggior preoccupazione quanto alla genuina e «terza» acquisizione delle prove ed invece imposto nelle situazioni «fisiologiche» (quale è l'occasionale mutamento del giudice per ragioni del tutto svincolate dalle vicende endoprocedimentali): con disparità di soluzione caratterizzata da evidente irrazionalità;

con gli artt. 25 e 101 della Costituzione, parametri costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale consentendo, come già insegnato dalla Corte costituzionale ed opportunamente evidenziato nella richiamata ordinanza del giudice di Asti, di nucleare anche l'efficienza del processo (intesa quale necessaria attitudine del sistema processuale a conseguire attraverso opportuni meccanismi normativi idonei allo scopo l'accertamento dei fatti e delle responsabilità) quale bene costituzionalmente tutelato; nella specie, imporre l'integrale riesame di tutte le prove orali già assunte nella massima pienezza del contraddittorio, senza altra ragione che quella, normativamente non prevista e non ricavabile dal sistema processuale penale quale principio generale indefettibile, del garantire l'oralità quale mezzo necessario per la conoscenza del giudice, si risolve in una palese gratuita inefficienza, tanto più che tale riesame non comporta interruzione o sospensione dei termini prescrizionali;

con l'art. 111.2 della Costituzione, giacché l'incombente determina un evidente allungamento della durata del processo, senza che alcuna ragione di tutela di beni ed interessi, individuali o collettivi, tutelati costituzionalmente o anche solo dalla legge ordinaria lo giustifichi; quindi un allungamento dei tempi di ragionevole durata, per causa irragionevole;

Osserva in proposito questa corte veneta che la Corte costituzionale ha recentemente insegnato (ordinanza 25 gennaio - 9 febbraio 2001 n. 32, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* suppl. 1ª serie speciale n. 7 del 14 febbraio 2001) che «l'esigenza di garantire la maggior celerità possibile dei processi deve tendere ad una durata degli stessi che sia, appunto, "ragionevole" in considerazione anche delle altre tutele costituzionali in materia, in relazione al diritto delle parti di agire e difendersi in giudizio garantito dall'art. 24 della Costituzione; che il legislatore continua quindi a disporre della più ampia discrezionalità in materia, pur essendo vincolato a scelte che non siano prive di una valida ragione, ora anche sotto il profilo della durata dei processi».

Nel caso oggetto di esame, si impone una ripetizione (che oltretutto proprio nel caso concreto, e da qui la speciale rilevanza della violazione di questo parametro, determinerebbe la necessità di celebrare numerose udienze) di attività istruttoria, a fronte dell'assenza di alcuna lesione o necessità di contraddittorio, dell'assenza di alcuna essenziale rilevanza sulla valutazione della prova e dell'assenza di una norma o di un principio sistematico che imponga l'oralità quale forma indefettibile di conoscenza della prova;

La questione, oltre che non manifestamente infondata, per quanto finora argomentato, è anche rilevante nel presente processo: l'adesione alla giurisprudenza delle sezioni unite comporterebbe l'annullamento della sentenza di primo grado (seguendo l'interpretazione della richiamata sentenza lodice) e comunque l'impossibilità di tener conto delle dichiarazioni assunte nelle udienze precedenti quella del 21 maggio 1998;

Per contro, non risultando dal verbale dell'udienza del 21 maggio 1998 argomentazioni a sostegno della rinnovata richiesta di riesame di tutti i testi ed imputati, diverse da quella sulla qualità di teste-persona sottoposta ad indagini di due dei testi, l'interpretazione che fa salvo il potere di valutazione della richiesta di riesame secondo i principi posti dagli artt. 190 e 190-bis c.p. consentirebbe alla Corte di disattendere l'eccezione ed utilizzare tutte le dichiarazioni rese prima di quell'udienza;

È vero che, in teoria, questa Corte potrebbe discostarsi dall'interpretazione delle sezioni unite ma, per quanto già ricordato, l'adesione successiva delle diverse sezioni semplici a quella interpretazione renderebbe vano, senza l'avallo autorevolissimo del giudice delle leggi, un tale pronunciamento;

Ritenuto, da ultimo, che la soluzione proposta nel dispositivo appare priva di qualunque margine di discrezionalità, riservato al legislatore, costituendo invece applicazione necessitata dei principi processuali dettati dal codice di rito in materia di valutazione dell'ammissibilità e rilevanza delle prove;

Ritenuto che va quindi dichiarata la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sopra esposta e formalizzata come nel dispositivo che segue, e che vanno altresì adottati i conseguenti provvedimenti ordinatori.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87 dell'11 marzo 1957;

Dichiara, d'ufficio, rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 25, 101 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale;

Del combinato disposto degli artt. 511, 514 e 525.2 c.p.p., come interpretati dalle sezioni unite nella sentenza 15 gennaio - 17 febbraio 1999, ric. Iannasso e altro e, in particolare, nella parte in cui non prevedono che, nel caso di mutamento totale o parziale del giudicante, le dichiarazioni assunte nella precedente istruzione dibattimentale, quando l'esame del dichiarante possa aver luogo e sia stato richiesto da una delle parti, siano utilizzabili per la decisione mediante semplice lettura, dopo l'applicazione degli artt. 190 e 190-bis c.p.p.

Sospende il presente giudizio ed ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Letta nella pubblica udienza del 26 marzo 2001, in Venezia.

Il presidente: RODIGHIERO

Il relatore estensore: CITTERIO

N. 506

*Ordinanza emessa il 10 aprile 2001 dal giudice di pace di Mesagne
nel procedimento civile tra Presicce Ivano e prefetto di Brindisi*

Sanzioni amministrative - Giudizio di opposizione all'ordinanza ingiunzione - Competenza per valore - Ipotesi in cui al trasgressore con più azioni od omissioni della stessa o di diverse disposizioni di legge venga irrogata una sanzione pecuniaria complessiva superiore a lire trenta milioni - Mancata devoluzione alla competenza del Tribunale in composizione monocratica - Diversità di disciplina rispetto a situazioni affini - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Eccesso di delega in rapporto ai limiti alla competenza del giudice di pace previsti dall'art. 2, legge n. 205/1999.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76.

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza in relazione all'art. 23 legge 11 febbraio 1953 n. 87;

Nel giudizio iscritto al n. 9/2001 R.G. e promosso da Presicce Ivano, elettivamente domiciliato in Mesagne alla Corte Trieste n. 15, presso lo studio dell'avv. Fernando Crastolla, che lo rappresenta e difende; attore;

Contro prefetto di Brindisi, costituitosi in giudizio con comparsa di risposta a firma del V. prefetto aggiunto, depositata in cancelleria il 9 marzo 2001.

Premesso che con ricorso, depositato in cancelleria l'8 gennaio 2001, Presicce Ivano si opponeva all'ordinanza — ingiunzione n. 4856 del 6 dicembre 2000, con la quale il prefetto di Brindisi gli ordinava il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di L. 68.110.000, comprensiva delle spese di notifica e alla sanzione accessoria del divieto di emettere assegni bancari o postali per 60 mesi; e ciò per le reiterate violazioni di cui all'art. 1 e 2 legge n. 386/1990, come modificati dagli artt. 28 e 29 d.lgs. 507/1999 e tenuto conto dell'art. 8-*bis* legge n. 689/1981 come modificata dallo art. 94 stesso decreto 507);

In relazione a ciò e in via preliminare, il Presicce chiedeva a questo giudice l'emissione di un'ordinanza per sollevare presso la Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis*, comma 2, legge 24 novembre 1981 n. 689, come modificata dall'art. 98 d.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507, per violazione degli artt. 3, 24 e 76 Cost. nella parte in cui non devolve alla cognizione del tribunale, in composizione monocratica, l'ipotesi in cui il trasgressore con più azioni (come nel caso di specie) od omissioni della stessa o di diverse disposizioni di legge, venga condannato a pagare una sanzione pecuniaria complessiva, superiore a lire trenta milioni

A tal proposito, il ricorrente rilevava che l'art. 22-*bis*, sopra ricordato, stabilisce che, di regola, la competenza per i giudizi di opposizione *ex* art. 22 legge 689/1981 spetta al giudice di Pace, salvo alcune materie tassativamente previste (la cognizione delle quali spetta al tribunale, in composizione monocratica) in ragione di rilevanti interessi collettivi coinvolti (art. 22-*bis*, comma 2 legge 689 cit.), ovvero in relazione all'ammontare pecuniario di alcune sanzioni (art. 22-*bis*, comma 3, lettere *a*, e *b*, legge n. 689 cit.), oltre al caso relativo alla natura della sanzione irrogata (art. 22-*bis*, comma 3, lettera *c*, legge n. 689 cit.);

Tra queste ultime, quindi, non è stata prevista l'anzidetta fattispecie, analoga al caso in esame e cioè della reiterazione di emissione di assegni bancari in violazione degli artt. 28 e 29 d.lgs. 507 sopra citato);

Concludeva, pertanto, che la mancata previsione dell'ipotesi, come sopra prospettata tra i casi di devoluzione della competenza del tribunale, necessita del vaglio garantista della Corte delle leggi, alla stregua dell'art. 3 Cost., rispetto alla disciplina di situazioni affini in modo diverso (non solo con riguardo alle ipotesi contemplate dallo stesso art. 22-*bis*, comma 3 legge 689 cit., ma anche rispetto ad altri casi visti dall'ordinamento: *cfr* art. 7, comma 2 c.p.c.) dell'art. 24 Cost. con riferinimento alla tutela delle situazioni soggettive comportanti particolari difficoltà di accertamento, anche in relazione alla notevole entità della sanzione irrogata e, infine, alla luce del disposto dell'art. 76 Cost., rispetto alla violazione dei criteri indicati dall'art. 2 legge 25 giugno 1999 n. 205 (legge delega);

Il 9 marzo 2001 si costituiva in cancelleria il prefetto di Brindisi, con comparsa di risposta, sottoscritta dal V. prefetto aggiunto, il quale, sul punto, concordava con la censura di incostituzionalità avanzata dal ricorrente, almeno sotto il profilo relativo agli artt. 3 e 24 Cost., mentre non sembrava violato, secondo l'anzidetta autorità, l'art. 76 Cost., avendo l'art. 2 della legge n. 205/1999 un contenuto molto generico: si parla infatti solo di «notevole entità della sanzione» senza l'indicazione dei criteri per l'individuazione della «notevole entità».

P. Q. M.

Ritenendo questo giudice la rilevanza, ai fini della presente controversia, e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, da Presicce Ivano e riguardante l'art. 2-bis, legge 689/1981 citato, in relazione agli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, violati per i motivi di cui in premessa;

Dispone la sospensione del presente giudizio e dell'esecutività della ordinanza ingiunzione citata;

Ordina alla cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, disponendo, altresì, che la presente ordinanza venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e notificata al Presidente del Consiglio, nonché alle parti in causa.

Mesagne, addì 10 aprile 2001

Il giudice di pace: OTRANTO

01C0610

N. 507

*Ordinanza emessa il 10 aprile 2001 dal procuratore della Repubblica di Firenze
nel procedimento di convalida di sequestro nei confronti di Cramesteter Fabio*

Processo penale - Difensore d'ufficio - Nuova normativa - Criteri di individuazione e di nomina - Previsione di elenchi, predisposti, mediante un apposito ufficio centralizzato, dai Consigli dell'ordine forense di ciascun distretto di Corte d'appello - Esclusione per il pubblico ministero (nella specie, in sede di convalida di un provvedimento di sequestro) di poter provvedere autonomamente alla nomina - Omessa previsione di correttivi in caso di impossibilità di funzionamento del predetto ufficio - Pregiudizio per il buon andamento dell'ufficio del pubblico ministero - Lesione dei principî di obbligatorietà dell'azione penale, di indipendenza del giudice e di parità delle parti.

- Legge 6 marzo 2001, n. 60, artt. 1, 2, 3 e 8.
- Costituzione, artt. 3, 97, 101, 111 e 112.

LA PROCURA DELLA REPUBBLICA

Nel procedimento in epigrafe indicato relativo alla convalida del sequestro di un coltello operato dal Nucleo radiomobile — reparto operativo del comando provinciale di Firenze, Regione Carabinieri Toscana in data 7 aprile 2001 a carico di Cramesteter Fabio, indagato del reato di cui all'art. 4 legge n. 110/1975.

PREMESSA IN FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 67 del 21 marzo 2001 è stata pubblicata la legge n. 60 del 6 marzo 2001, «Disposizioni in materia di difesa d'ufficio», legge immediatamente esecutiva allo scadere del quindicesimo giorno dalla suddetta pubblicazione. Per via gerarchica in data 4 aprile 2001 è pervenuta però a questo pubblico ministero copia dell'allegato alla delibera n. 9 del 4 aprile 2001 del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Firenze, che «... ritenuto che il brevissimo tempo intercorrente tra la pubblicazione della legge e la sua entrata in vigore non consente, ... neppure la realizzazione del centralino unificato di cui all'art. 8 della legge potrà essere completata entro il 5 aprile 2001, che non vi è alcuna norma transitoria nella legge in argomento: delibera ... che in via meramente transitoria, in attesa che si realizzi l'attuazione completa ed effettiva degli artt. 7 ed 8 della legge n. 60/2001, mantengano efficacia i criteri di individuazione e di nomina dei difensori di ufficio ad oggi in vigore da designare attraverso gli elenchi dei difensori redatti ai sensi dell'art. 29 disp. att c.p.p. oggi vigente: tale disciplina cesserà comunque di avere efficacia non appena realizzata l'attuazione effettiva degli art. 1 e 8 della legge n. 60/2001».

Nell'ambito di questo quadro di fatto ed in vigore della nuova normativa «citata questo pubblico ministero in data odierna, 8 aprile 2001 (domenica), è di reperibilità esterna e quindi, per disposizioni interne dell'ufficio, demandato anche per le valutazioni e provvedimenti conseguenti in materia di perquisizioni e sequestri operati di iniziativa da parte della p.g.

In conseguenza di ciò avviene quanto segue.

Al sig. Cramesteter in data 7 aprile 2001 è stato sequestrato di iniziativa da parte della p.g. sopra indicata, un coltello e lo stesso Cramesteter è pertanto allo stato indagato per il reato di cui all'art. 4. legge n. 110/1975.

Il verbale di sequestro è stato regolarmente depositato in data 8 (domenica) 4 aprile 2001 nei termini di legge in questo ufficio, per la successiva convalida.

D I R I T T O

Questo p.m. è pertanto oggi chiamato in prima applicazione della nuova normativa, a provvedere alla convalida del sequestro, procedendo contestualmente alla nomina di un difensore di ufficio anche ai fini del deposito del verbale dell'atto eseguito ed informazione di garanzia all'indagato.

La nuova normativa però impone che per tale adempimento, per il combinato disposto degli artt. 1, 2, ed 8 della legge n. 60/2001, questo pubblico ministero debba attivare la procedura ivi prevista ovvero contattare l'apposito ufficio istituito presso l'ordine forense che gli dovrà comunicare il nominato del difensore di ufficio da nominare. Come sopra indicato però risulta in fatto preclusa la possibilità di procedere nel modo imposto dalla legge; impossibilità confermata anche a seguito di ulteriore verifica effettuata in data odierna dalla segreteria di questo p.m. presso le due utenze telefoniche dell'ordine degli avvocati di Firenze e presso le quali è risultato attivo solo un nastro registrato di informazioni.

A modesto avviso di questo magistrato appare però inoltre preclusa la possibilità di procedere nel modo indicato dal Consiglio dell'ordine di Firenze, non risultando tale soluzione espressamente prevista dalla legge ed anzi risultando implicitamente del tutto incompatibile con essa e con la *ratio* che ha ispirato la nuova regolamentazione.

Quid iuris?

Il pubblico ministero ritiene che la nuova normativa non rispetti il dettato, costituzionale non fornendo una soluzione alla ipotesi sopra indicata è ciò sotto più profili che saranno meglio evidenziati.

Vero è che preliminare appare però la questione se il pubblico ministero sia legittimato a sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale. È noto a questo pubblico ministero che la Corte costituzionale (nel solco di un costante e consolidato orientamento di cui alle sentenze nn. 40, 41 e 42 del 1963, ordd. n. 186/1971, 5/1979, 163/1981, 285/1989) con la più recente ordinanza n. 249/1990 ha ribadito che il p.m. non è titolare di un potere decisorio e quindi non è legittimato a sostituirsi all'autorità giudiziaria competente, a *fortiori* alla stregua del nuovo codice di procedura penale che riconosce al titolare dell'azione penale per intero e senza concessioni ad ibridismi di sorta la posizione di «parte», senonché si chiede di voler valutare se può apparire condivisibile quanto segue.

Nel caso della convalida il p.m. non opera come parte in senso stretto, ma come magistrato organo di controllo e garanzia del rispetto della legge nella potenziale controversia tra p.g. procedente d'iniziativa e cittadino che ha subito il sequestro.

D'altra parte tale controllo è al momento della convalida di competenza esclusiva del p.m. senza che questi possa interpellare ad alcun titolo alcuna autorità giudiziaria nei confronti della quale non vi è quindi alcuna sostituzione da parte del pubblico ministero.

D'altra parte ancora la decisione del pubblico ministero non è differibile ad alcun momento successivo, tanto è vero che viene istituito proprio un turno di urgenza anche a tal fine.

Da tutto quanto sopra si ritiene pertanto che — anche se solo con riferimento esclusivo alla fattispecie che si sottopone al vaglio di codesta Corte — il pubblico ministero sia titolare di un potere decisorio che si deve estrinsecare nel provvedere o non provvedere alla convalida del sequestro. In altre parole non appare sussistere altra autorità giudiziaria che possa procedere in sua vece alla convalida.

Solo dopo la convalida, il p.m. acquista natura sostanziale di parte e la controversia viene a porsi tra indagato e pubblico ministero e solo a quel punto eventuali questioni ed impugnazioni possono essere sottoposte al vaglio di un giudice (quale ad esempio, il tribunale del riesame).

Ciò posto e se si ritenesse meritevole di accoglimento quanto sinora esposto, si rileva ancora.

Questo pubblico ministero oggi ha di fronte a sé l'alternativa tra non poter provvedere sulla convalida (se non a pena di nullità per come vedremo) o provvedere in senso difforme al dettato normativo vigente: ipotesi entrambe cui questo p.m. non ritiene di poter accedere.

Violazione degli artt. 3, 97, 101, 111 e 112 Cost.

A modesto avviso di questo p.m. pertanto la legge n. 60/2001 nel combinato — disposto degli artt. 1, 2, 3, ed 8 — norme tutte decisive con riferimento alla decisione che si pone a codesta Corte — viola gli artt. 3, 97, 101, 111 e 112 della Carta costituzionale.

In primo luogo appare del tutto escluso che il pubblico ministero possa procedere in sede di convalida a nominare autonomamente un difensore di ufficio all'indagato se pur traendo il nominativo dall'elenco dei difensori di ufficio a suo tempo fornito dal locale ordine degli avvocati e redatto in forza del previgente art. 29 disp. att.ne c.p.p.

La *ratio* della legge n. 60/2001 appare evidentemente quella di rafforzare e rendere pienamente effettivo il diritto di difesa, costituzionalizzato dall'art. 24 Cost., tra l'altro togliendo proprio la possibilità al pubblico ministero — in quanto controparte — di essere lui a scegliere da chi debba essere assistito l'indagato. In questo senso quasi tutti i primi commenti in dottrina e degli operatori del diritto che hanno posto proprio l'accento su come fosse fondamentale che la nuova legge ponesse fine all'inconveniente di un difensore d'ufficio scelto dal pubblico ministero (dal che alcuni commentatori anche efficacemente evidenziato come in alcuni casi il difensore d'ufficio nominato potesse apparire, nel sistema previgente, come «il difensore d'ufficio di fiducia dell'ufficio di Procura»).

Premessa la banale considerazione che è doveroso per il magistrato rispettare la legge anche laddove l'inoservanza non importa nullità, principio ribadito tra l'altro espressamente per le norme del codice di procedura penale dall'art. 124 c.p.p., — il che basterebbe a far ritenere rilevante la questione che si prospetta con riferimento al caso di specie — si ritiene, per di più, che nella fattispecie di cui trattasi una sanzione vi sia, quantomeno con riferimento alle nullità di ordine generale di cui all'art. 178, lettera c), c.p.p. e che non si possa prospettare come mera irregolarità la nomina di un difensore di ufficio da parte del pubblico ministero al posto di un altro difensore (come si era anche ritenuto sino ad oggi), laddove nel nuovo sistema è invece chiaramente imposto che alla suddetta nomina debba necessariamente provvedere un apposito ufficio organizzato dal competente locale Ordine degli Avvocati.

Da ciò ne consegue che, a modesto avviso di questo pubblico ministero, l'omessa previsione legislativa di un caso quale quello in cui versa questo pubblico ministero (e quindi l'omessa individuazione di idonei ed efficaci correttivi), si sostanzia — in concreto — in una palese violazione degli artt. 3, 97, 101 e 111 e 112 della Carta fondamentale.

Omissione che, si badi bene, non si deve ritenere possa verificarsi e limitarsi solo al fatto contingente da cui scaturisce il caso in esame, ma che ben può immaginarsi si possa estendere a tutti gli altri casi in cui si possa andare incontro ad una impossibilità materiale che ben può derivare da fattori non solo organizzativi, ma anche tecnici (guasti, interruzione del servizio per le ragioni più diverse, etc.), o a cause di forza maggiore.

Per come detto, ciò che sembra venga pregiudicato in primo luogo appare il buon andamento dell'ufficio del pubblico ministero (art. 97 Cost.) e la possibilità per questi di poter adempiere all'obbligo di esercitare l'azione penale nel suo ovvio corollario di essere messo in condizioni di esercitare il suddetto obbligo in modo valido ed esente da qualsivoglia nullità (art. 112 Cost.).

Se ciò non fosse ne deriverebbe anche una ipotesi di violazione dell'art. 101 della Costituzione in quanto ne conseguirebbe che i giudici non sarebbero più soggetti soltanto alla legge, ma anche a decisioni di organi diversi da quelli titolati ad esercitare il potere legislativo (e non potendosi certo dubitare che la garanzia di cui all'art. 101 riconosciuta al giudice non si estenda anche al pubblico ministero).

Infine un ulteriore profilo di illegittimità pare si debba necessariamente ravvisare nel fatto che le nullità da cui sarebbe affetta la nomina del difensore d'ufficio da parte del pubblico ministero produrrebbe i suoi effetti sull'esercizio dell'azione penale ovvero sull'attività di un soggetto diverso da quello che ha dato origine — di fatto — alla nullità stessa.

In altre parole appare una violazione della condizione di parità tra le parti di cui all'art. 111 della Costituzione che l'oggettiva impossibilità del locale ordine degli avvocati di poter porre in essere il sistema previsto dalla legge n. 60/2001 nei tempi da questa imposti conduca alla formazione di nullità nell'azione di un soggetto diverso quale è il pubblico ministero che verrebbe pertanto a subire gli effetti di un evento completamente al di fuori della sua sfera di disponibilità. Se ciò fosse ammesso si avrebbe — sempre a modestissimo avviso di questo pubblico ministero — una palese violazione dell'art. 3 della Costituzione ravvisabile nell'irrazionale previsione legislativa

che introdurrebbe una evidente disparità di trattamento tra la posizione del pubblico ministero, dell'indagato e del suo difensore in quanto quest'ultimo, correttamente, giustamente ed in modo deontologicamente doveroso, potrebbe in ogni momento far valere una nullità a favore del suo assistito; nullità che, come detto, trova la sua origine non in un vizio dell'attività del pubblico ministero ed a questi imputabile, ma nell'attività di un organo esponenziale e rappresentativo dello stesso difensore.

P. Q. M.

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

Solleva d'ufficio la questione di legittimità del combinato disposto degli artt. 1, 2, 3 ed 8 della legge n. 60/2001 in relazione agli artt. 3, 97, 101, 111 e 112 della Costituzione per i motivi esposte nella parte motiva;

Sospende la decisione sulla convalida del sequestro;

Manda alla segreteria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notificazione della presente ordinanza all'indagato, alla p.g. operante ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Firenze, addì 10 aprile 2001

Il sostituto procuratore della Repubblica: TEI

01C0611

N. 508

Ordinanza emessa il 1° marzo 2001 dal g.u.p. del tribunale per i minorenni di L'Aquila nel procedimento penale a carico di S. R.

Reati e pene - Reato di maltrattamento di animali - Pena accessoria della pubblicazione della sentenza di condanna - Applicazione automatica, pur in presenza di imputato minorenni - Parità di trattamento tra imputati maggiorenni e minorenni - Lesione del principio della tutela dei minori.

- Codice penale, art. 727, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 31, secondo comma.

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

Ha emesso la seguente ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale nel procedimento n. 120/2000 R.G. g.u.p., riguardante S. R., nato il 14 settembre 1984 in S. Benedetto del Tronto; imputato del reato p. e p. dagli artt. 110, 727, 1° e 2° comma c.p., perché, in concorso con il fratello maggiorenne Osvaldo, sottoponeva un piccolo pitbull a giochi di lotta tra animali, tanto che lo stesso riportava ferite da morso; commesso in Alba Adriatica il 5 febbraio 2000; con l'intervento del p.m.: dott.ssa Antonietta Picardi, del difensore: avv. Franca Di Felice, in sostituzione del difensore d'ufficio non comparso;

FATTO E DIRITTO

Con verbale datato 5 febbraio 2000 i Carabinieri di Alba Adriatica comunicavano alla procura della Repubblica presso il tribunale di Teramo di aver sequestrato un cane di razza pitbull, sottoposto a maltrattamenti, consistiti nell'uso dell'animale in combattimento con altri cani della sua razza. Il p.m. presso il tribunale di Teramo inviava gli atti riguardanti S. R. alla procura presso questo tribunale, competente per materia essendo lo S. minorenni. Con nota datata 23 febbraio 2000 i Carabinieri di Alba Adriatica riferivano che dalle indagini svolte era stato accertato l'uso del cane per i combattimenti, da parte di S. Osvaldo e S. R., anche attraverso sommarie informazioni testimoniali.

Il 15 maggio 2000 il p.m. chiedeva il rinvio a giudizio di S. R. e il 1º marzo 2001 si celebrava l'udienza preliminare. Al termine dell'udienza il p.m. chiedeva la condanna dell'imputato ai sensi dell'art. 32, comma 2, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, a lire cinque milioni di multa, ai sensi dell'articolo 727, secondo comma c.p.. A questo punto, pur confermando la sua richiesta di condanna, il p.m. chiedeva sollevarsi eccezione di costituzionalità dell'art. 727, secondo comma c.p., nella parte in cui si prevede l'applicazione, di diritto, della pena accessoria della pubblicazione, a seguito di sentenza di condanna, pur in presenza di imputato minorenni, per contrasto con gli artt. 3, secondo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione. Il difensore chiedeva in via principale dichiararsi non doversi procedere nei confronti dello S. e, in via subordinata, si associava alla richiesta di eccezione di costituzionalità, formulata dal p.m.

Il g.u.p. all'esito della camera di consiglio, dichiarava che era sua intenzione pronunciare condanna nei confronti di S. R., per il reato previsto dall'art. 727 c.p., a lire cinque milioni di ammenda. Il g.u.p. fondava tale decisione sul verbale di sequestro e sulle sommarie informazioni acquisite. Il g.u.p., a questo punto, decideva di aderire alla richiesta del p.m., perché alla condanna conseguiva, *ipso jure*, la pena accessoria della pubblicazione della sentenza su quotidiani. Questo giudice sollevava eccezione di costituzionalità, con sospensione del processo, e si riservava di emettere ordinanza più diffusa.

Con la presente ordinanza si scioglie quella riserva.

L'eccezione sollevata dal p.m. è rilevante, perché la rimozione da parte della Corte costituzionale della disposizione, insita nell'art. 727, secondo comma, c.p. nella parte e nella proporzione indicate, ossia l'estensione indiscriminata ai minorenni, impedirebbe il dispiegamento di effetti pregiudizievoli derivanti dalla pubblicazione della sentenza.

La questione è non manifestamente infondata, perché nella specie ricorre la violazione di due articoli della Costituzione, ossia l'art. 31, secondo comma, Cost., e l'art. 3, secondo comma, Cost., perché l'art. 727, secondo comma, c.p. parifica, negli effetti, le posizioni di imputati maggiorenni e minorenni.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha posto, negli ultimi decenni, sempre più la sua attenzione sulla necessità di tutela del minore. Importanti sono state, fra le altre, le sentenze n. 46 del 1978, n. 222 del 1983, n. 78 del 1989, n. 188 del 1990, n. 125 del 1992, n. 168 del 1994, n. 227 del 1995, 504 del 1995, n. 235 del 1996, n. 109 del 1997, n. 296 del 1997, n. 403 del 1997, n. 16 del 1998, n. 324 del 1998, n. 450 del 1998, n. 359 del 2000. Dall'analisi di queste decisioni si perviene alla enunciazione di un principio generale, per il quale il trattamento penale dei minori deve essere improntato alle specifiche esigenze dell'età. Varie norme internazionali sulla tutela dei minori esprimono quelle necessità. In particolare, l'art. 40 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata in New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva in Italia dalla legge 27 marzo 1991, n. 176, è esplicito sul punto. Altrettanto chiari sono il Patto internazionale sui diritti civili e politici, firmato in New York il 19 dicembre 1966 (reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881), che richiede ai singoli ordinamenti nazionali di prevedere per i minorenni un trattamento processuale speciale (artt. 10, secondo comma, lett. b; 14, quarto comma) e le Regole di Pechino delle Nazioni unite. La tutela dei minori si colloca fra gli interessi costituzionalmente garantiti che la Repubblica s'impegna a sviluppare solennemente nell'art. 31, secondo comma della Costituzione. Lo stesso processo penale minorile, introdotto con il d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, che di quei principi costituisce pratica attuazione, s'ispira alle regole fondamentali d'adequatezza, di minima offensività, del carattere residuo della detenzione e dell'esigenza di non contrassegnare il minore. Quest'ultima esigenza, in particolare, riceve, nella specie, una preoccupante lesione, perché con la pubblicazione sulla stampa si colpisce, al massimo, il minore nel suo onore giuridico, ossia nella vita sociale, presente e futura, con ovvie ricadute su un suo reinserimento.

È presente anche la violazione di un principio generale, riguardante i diritti fondamentali. La Corte costituzionale nel corso degli ultimi anni ha affermato, più volte, che l'assoluta parificazione, nelle situazioni sfavorevoli, fra minorenni e maggiorenni, contrasta con gli intendimenti del legislatore costituzionale. In quei casi l'apparente uguaglianza crea disparità sostanziali, perché per situazioni uguali c'è bisogno di una disciplina uguale, per situazioni diverse di disciplina diversa, ai sensi dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione. La discrezionalità, accordata al legislatore, nel considerare autonomamente i vari fatti giuridici, attribuendovi diversi o uguali effetti, che derivano da un medesimo evento (nella specie, la pubblicazione della sentenza), si arresta di fronte ad una violazione di un principio fondamentale come quello della tutela del minore.

Non soccorre la disposizione dell'art. 13 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, perché esso prevede il divieto di pubblicazione e divulgazione di notizie riguardanti i minori, ma non si estende alle pene accessorie. Diverse sono le sedi e le funzioni, poiché l'art. 13 riguarda il procedimento in corso, mentre la pena accessoria presuppone che

il procedimento si sia esaurito e fra le due norme non c'è alcun rapporto di genere a specie. Fra l'altro, l'art. 13 risale al 1988 mentre l'art. 1 della legge 22 novembre 1993, n. 473, ha riformulato l'art. 727 c.p., e ciò conferma la persistenza, nel tempo, della volontà in materia del legislatore.

Questo g.u.p. non può scegliere interpretazioni più favorevoli, a causa del carattere della norma, ossia l'automaticità, chiaro ed inequivocabile.

La pronuncia della Corte sul punto è ammissibile, perché non comporta scelte riservate al legislatore o interventi additivi e lascia integra la portata generale della norma sottoposta a giudizio di costituzionalità.

P. Q. M.

Letto l'art. 134 Cost., letti gli artt. 1 e segg. della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e 23 segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87; e gli altri articoli di legge;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 727, secondo comma c.p., nella parte nella quale si prevede l'applicazione automatica della pena accessoria della pubblicazione, a seguito di sentenza di condanna, pur in presenza di imputato minorenni, con riferimento all'art. 3, secondo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione.

Dispone la sospensione del procedimento in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, al p.m. in sede, all'imputato S. R., agli esercenti la potestà su di lui, al difensore e la comunicazione della stessa al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica e alle altre parti non presenti all'udienza.

L'Aquila, addì 1° marzo 2001

Il Presidente estensore: ERAMO

01C0612

N. 509

Ordinanza emessa il 23 marzo 2001 dalla commissione tributaria provinciale di Roma sul ricorso proposto da ENEL S.p.a. contro comune di Valmontone

Tributi locali - Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche dei comuni e delle province (TOSAP) - Criteri di determinazione della tassa per l'occupazione del sottosuolo e del soprassuolo stradale con cavi, condutture e simili - Contrasto con i criteri stabiliti dalla legge delega n. 421/1992.

- D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. 46 e 47, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 76, primo comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 10804/1998 depositato il 27 marzo 1998 avverso avv. di accert. n. 18571 - TOSAP. 1996, contro comune di Valmontone, proposto da: ENEL s.p.a., residente a Roma in Largo Lamberto Loria n. 3, difeso da dott.ssa Cilurzo Stefania, residente a Roma in Largo L. Loria n. 3.

Con ricorso 27 marzo 1998 l'ENEL s.p.a. ha impugnato l'avviso di accertamento n. 18571 del comune di Valmontone notificato il 13 gennaio 1998 per omesso versamento della TOSAP per l'anno 1996. Deduce la ricorrente che gli art. 46 e 47, commi 1 e 2, del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, che determinano i criteri per l'applicazione della tassa per l'occupazione del sottosuolo e soprassuolo con conduttore, cavi in genere ed altri manufatti destinati all'esercizio ed alla manutenzione delle reti di erogazione di pubblici servizi, sono costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 76 della Costituzione poiché la legge 23 ottobre 1992, n. 42, art. 4, comma 4, con cui il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare uno a più decreti legislativi diretti alla revisione ed armonizzazione dei tributi degli enti locali, con effetto dal 1° gennaio 1994, aveva stabilito che la rideterminazione della tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche di pertinenza dei comuni e delle province dovesse avvenire in modo da realizzare una più adeguata rispondenza al beneficio economico ritraibile, mediante la ripartizione dei comuni

in non più di cinque classi ed in modo che, per le occupazioni permanenti, le variazioni in aumento non potessero superare il cinquanta per cento delle misure massime di tassazione vigente. Al contrario le norme delegate non avevano rispettato i criteri e principi direttivi in quanto, con particolare riguardo alle occupazioni permanenti, avevano stabilito la misura massima e minima della tassazione in modo identico per tutti i comuni e le province, senza tenere conto del diverso beneficio economico che le aziende erogatrici di servizi pubblici potevano realizzare in una zona urbana densamente popolata, ovvero, in comuni agricoli o montani con pochissime e modestissime utenze sparpagliate in un vastissimo territorio; non avevano diviso i comuni in classi e non avevano rispettato l'aumento massimo della tassazione del 50 per cento rispetto alle misure vigenti alla data del 31 dicembre 1993.

Questa commissione con precedente ordinanza ha già rilevato che la questione di illegittimità costituzionale sollevata dall'ENEL è rilevante nella causa in oggetto.

Infatti, se venisse accolta, determinerebbe il venire meno dei criteri di tassazione delle occupazioni del soprassuolo e del sottosuolo con linee elettriche, nella specie applicati dal comune di Valmontone con conseguente illegittimità dell'accertamento impugnato, che dovrebbe essere annullato.

Ha altresì rilevato che la questione non è manifestamente infondata.

Il legislatore delegato, al fine di rideterminare le tariffe della cosiddetta Tosap, doveva nella specie operare secondo le linee direttive fissate dall'art. 4, comma 4, della legge delega n. 421 del 1992, che si articolavano in quattro punti, di cui interessano in modo particolare i primi due e cioè:

1) rideterminazione delle tariffe al fine di una più adeguata rispondenza al beneficio economico ritraibile nonché in relazione alla ripartizione dei comuni in non più di cinque classi. Le variazioni in aumento, per le occupazioni permanenti, non potranno superare il 50 per cento delle misure massime di tassazione vigente;

2) introduzione di forme di determinazione forfettaria della tassa per le occupazioni di spazi sovrastanti e sottostanti il suolo con linee elettriche, cavi, condutture e simili, tenendo conto di parametri significativi.

Orbene, il legislatore delegato, nella formulazione del d.lgs. n. 507 del 15 novembre 1993, ha ritenuto di doversi conformare ai criteri di cui al punto 1 soltanto nella determinazione delle tariffe relative all'occupazione di spazi ed aree pubbliche permanenti o temporanee, mentre per le occupazioni del soprassuolo e sottosuolo stradale con cavi o condutture ha ritenuto di essere completamente libero nella determinazione della tassa di cui si tratta ed ha quindi omesso, nella esplicitazione degli artt. 46 e 47, che qui interessano, costituendo la base normativa da cui è scaturito l'accertamento tributario impugnato, di dividere i comuni in classi, di tenere conto del beneficio economico ritraibile e di rispettare il limite massimo della variazione in aumento del 50 per cento rispetto alla tassazione precedentemente in vigore.

Si tratta quindi di verificare se il legislatore delegato, nel determinare la tassa per l'occupazione del sottosuolo o del soprassuolo, laddove non ha sicuramente rispettato i criteri di cui al punto 1 appena citato si sia posto in contrasto con i criteri della legge delega e quindi con l'art. 76, comma 1, della Costituzione.

Ritiene questa commissione che la legge delega, fissando i criteri di cui al punto 1, abbia voluto fissare delle linee di carattere generale, applicabili in ogni caso e per tutti i tipi di occupazione, dettando poi un ulteriore criterio integrativo (quello dei parametri significativi) per le specifiche occupazioni del soprassuolo e del sottosuolo con linee elettriche e condutture.

Sotto tale profilo la questione non appare manifestamente infondata.

Il sospetto del sollevato vizio di illegittimità pare potersi desumere dalla stessa Corte costituzionale che, investita della questione anche da parte di altre commissioni tributarie, con ordinanza n. 120 del 24 marzo 1999, riuniti i giudizi e richiamato lo *ius superveniens* costituito dall'art. 31, comma 27, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che consente a comuni e province «Per i rapporti non conclusi, inerenti alla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, di disporre, con propria deliberazione, anche con effetto retroattivo, le agevolazioni previste dall'art. 17, comma 63, della legge 15 maggio 1997, n. 127, nonché determinare criteri e modalità di definizione agevolata», ha restituito gli atti ai giudici rimettenti per un riesame della rilevanza delle sollevate questioni di costituzionalità alla luce della normativa sopravvenuta.

Questa commissione con la ordinanza richiamata ha invitato la società ricorrente ad interpellare il comune di Valmontone sulle iniziative intraprese o che lo stesso avesse inteso intraprendere in base all'art. 31 comma 27 della legge n. 448/1998 per la definizione agevolata della controversie inerenti ai rapporti non conclusi relativi alla Tosap.

Senonché all'udienza del 13 ottobre 2000 le parti hanno concordemente dato atto che nessuna iniziativa in tal senso è stata assunta dal comune.

Pertanto è necessario rimettere gli atti alla Corte costituzionale non apparendo la questione manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 46 e 47, commi 1 e 2, del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, per violazione dell'art. 76, primo comma, della Costituzione con riferimento alla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, art. 4, comma 4;

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati, mandando alla segreteria della commissione per l'adempimento dei suddetti incumbenti.

Così deciso nella camera di consiglio della commissione tributaria provinciale di Roma n. 47 il 23 marzo 2001.

Il Presidente: CERASOLI

Il relatore: SANTACROCE

01C616

N. 510

*Ordinanza emessa il 23 marzo 2001 dalla commissione tributaria provinciale di Roma
sul ricorso proposto da ENEL S.p.a. contro comune di Valmontone*

Tributi locali - Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche dei comuni e delle province (TOSAP) - Criteri di determinazione della tassa per l'occupazione del sottosuolo e del soprassuolo stradale con cavi, condutture e simili - Contrasto con i criteri stabiliti dalla legge delega n. 421/1992.

- D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. 46 e 47, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 76, primo comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 10801/1998 depositato il 27 marzo 1998 avverso avv. di accert. n. 8571 - TOSAP. 94, contro comune di Valmontone, proposto da: ENEL Società per azioni sede secondaria di Roma, residente a Roma in largo Lamberto Loria 3, difeso da: Dott.ssa Cilurzo Stefania, residente a Roma, in largo Lamberti Loria 3.

Con ricorso 27 marzo 1998 l'ENEL S.p.a. ha impugnato l'avviso di accertamento n. 8571 del comune di Valmontone notificato il 13 gennaio 1998 per omesso versamento della TOSAP per l'anno 1994.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 509/2001).

01C0617

N. 511

Ordinanza emessa il 23 marzo 2001 dalla commissione tributaria provinciale di Roma sul ricorso proposto da ENEL S.p.a. contro comune di Valmontone

Tributi locali - Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche dei comuni e delle province (TOSAP) - Criteri di determinazione della tassa per l'occupazione del sottosuolo e del soprassuolo stradale con cavi, condutture e simili - Contrasto con i criteri stabiliti dalla legge delega n. 421/1992.

- D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. 46 e 47, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 76, primo comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 10802/1998 depositato il 27 marzo 1998 avverso avv. di accert. n. 18571 - TOSAP. 95, contro comune di Valmontone, proposto da: ENEL S.p.a. sede secondaria di Roma, residente a Roma in largo Lamberto Loria 3, difeso da: Dott.ssa Cilurzo Stefania, residente a Roma, in largo Lamberti Loria 3.

Con ricorso 27 marzo 1998 l'ENEL S.p.a. ha impugnato l'avviso di accertamento n. 18571 del comune di Valmontone notificato il 13 gennaio 1998 per omesso versamento della TOSAP per l'anno 1995.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 509/2001).

01C0618

N. 512

Ordinanza emessa il 20 ottobre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 maggio 2001) dal tribunale di Palmi nel procedimento penale a carico di Manchisi Davide

Processo penale - Dibattimento - Acquisizione delle prove - Lettura degli atti assunti nel medesimo dibattimento da giudice persona fisica diversa o da collegio diversamente composto - Preclusione - Violazione del principio del contraddittorio che attribuisce valenza a tutte le prove assunte nel contraddittorio delle parti - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Riferimento a precedente ordinanza di rimessione oggetto di ordinanza della Corte costituzionale di restituzione degli atti.

- Cod. proc. pen., artt. 238, 511 e 511-bis.
- Costituzione, artt. 111 e 97.

Processo penale - Dibattimento - Letture consentite - Deliberazione della sentenza dopo la chiusura del dibattimento - Utilizzazione degli atti assunti nel contraddittorio da un precedente collegio nel medesimo dibattimento - Preclusione - Violazione del principio del contraddittorio che attribuisce valenza a tutte le prove assunte nel contraddittorio delle parti.

- Cod. proc. pen., artt. 525 e 511.
- Costituzione, art. 111.

IL TRIBUNALE

Premesso che con ordinanza del 15 febbraio 1999 ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 238, 511 e 511-bis c.p.p., per la parte di essi che non consente la lettura degli atti dibattimentali assunti nel medesimo dibattimento ma da giudice diverso o collegio diversamente composto, come meglio esplicitato nell'ordinanza relativa, che si allega a far parte del presente provvedimento;

Rilevato che la Corte, con ordinanza 3 aprile 2000, ha disposto la restituzione degli atti, per un nuovo esame delle questioni, rilevando che esse riguardano il principio del contraddittorio nella formazione della prova, sulla cui disciplina è nel frattempo intervenuta la modifica dell'art. 111 della Costituzione e ciò impone un riesame della problematica;

Ciò premesso.

O S S E R V A

La nuova normativa costituzionale non appare immutare sostanzialmente la problematica proposta e, anzi, lungi dal garantire una copertura costituzionale del disposto dell'art. 525 c.p.p., e delle norme oggetto della eccezione costituzionale, che vi si collegano inscindibilmente e ne estendono l'ambito sino a vanificare l'attività svolta da ogni precedente collegio, viene ad esaltare, aggiuntivamente e direttamente, la contraddizione costituzionale di tale norma.

L'art. 525 c.p.p. si pone adesso, pur esso, in immediato contrasto, almeno nella sua interpretazione corrente, e per la gabbia di inutilizzabilità che deriva dalle altre norme oggetto della sollevata eccezione, con il disposto costituzionale di cui al nuovo testo dell'art. 111 Cost.

Può essere pertanto, in questa ulteriore disamina della questione, articolato l'aspetto di incostituzionalità dell'art. 525 c.p.p., che si viene ad aggiungere agli altri già prospettati, con riferimento alle altre norme che complessivamente precludono l'utilizzazione di legittimi atti dibattimentali, per i quali appare invece sufficiente allegare il provvedimento originario con il richiamo alle argomentazioni ivi esposte.

Ciò posto, va osservato che l'art. 111 Cost. presenta, già nella sua fase iniziale di vigenza, e pur in mancanza di consolidati pronunciamenti in materia, una *ratio* ed un tenore testuale inequivoci, che valorizzano l'esigenza che le prove vengano assunte nel contraddittorio, principio che da un verso pone limiti, espressamente sanciti, alle prove assunte fuori dal contraddittorio ma che, d'altro verso ed inscindibilmente, risalta la valenza di tutte le prove assunte nel contraddittorio delle parti.

Sotto il primo aspetto, non vi è dubbio che tale regola è destinata ad incidere su alcune norme del codice di rito, pur citate nella precedente ed allegata eccezione di costituzionalità, la cui attuale vigenza appare richiedere, al di là delle disposizioni transitorie, urgenti adattamenti.

Ma è certo parimenti che la nuova norma costituzionale, nel richiedere ma anche legittimare le prove assunte nel contraddittorio, rende il disposto dell'art. 525, nella sua attuale lettura combinata con gli artt. 238, 511 e 511-*bis*, al di là e al di fuori del principio costituzionale.

Ciò nella misura in cui esso richiede di più dell'assunzione delle prove nel contraddittorio, svalutando, in contrasto con il testo costituzionale, tale requisito e rendendo inutilizzabili atti che costituzionalmente tali espressamente risultano e che nel quadro normativo processuale sono sempre recuperate ove assunte in un diverso dibattimento.

L'art. 525 c.p.p., e le norme indicate che ne determinano l'effetto finale, nel proteggere una esigenza sicuramente di valore processuale, la continuità dell'organo collegiale, evidentemente auspicabile ma troppo spesso di difficile realizzazione, tutela un interesse non costituzionale, e già non privilegiato dalla normativa processuale, di cui agli artt. 238, primo comma, e 511-*bis* c.p.p., ponendosi in contrasto con il principio costituzionale, e la normativa processuale, non consentendo la utilizzabilità di una prova assunta nel dibattimento e nel contraddittorio delle parti.

Una diversa lettura dell'art. 111 Cost., che ritenesse che esso richieda la necessità di un contraddittorio tra le parti e davanti allo stesso giudice, verrebbe a tradirne il testo, che ribadendo più volte la necessità del contraddittorio in un solo segmento specifica che esso deve avvenire «davanti a giudice terzo ed imparziale» (e non già, o necessariamente, allo stesso giudice della decisione), e a travolgere, per incostituzionalità, gli artt. 238 e 511-*bis* c.p.p. e le altre norme, di recupero di atti non assunti dallo stesso giudice della decisione, la cui vigenza invece non pare in atto in discussione.

Né si può ritenere che il principio dell'art. 525 c.p.p., di cui è incontestabile la logica generale nel quadro del processo penale ma di cui non è condivisibile, a parere di questo giudice, la dispersione delle prove assunte da altro collegio, si muova in un ambito rimesso al legislatore ordinario e privo di vincoli costituzionali, in quanto la connessa inutilizzabilità degli atti assunti da precedente collegio, nel contraddittorio delle parti, viene a ledere il principio dell'art. 111 Cost. che richiede ma anche salva, espressamente, le prove assunte nel contraddittorio «davanti a giudice terzo» (e non già, lo si ribadisce, davanti al giudice della decisione).

In questo contesto, la prescrizione dell'art. 525 c.p.p. risulta in contrasto non solo con la regola fissata dall'art. 111 Cost., ma anche, emblematicamente, con le eccezioni ad essa che la stessa norma disciplina.

Tra le altre, il contraddittorio risulta costituzionalmente derogabile, per cui si possono acquisire prove istruttorie, con il consenso delle parti o per non ripetibilità.

Tali deroghe non sono previste ed applicabili, in ulteriore contrasto con la norma costituzionale, in base all'art. 525 c.p.p.

Gli orientamenti interpretativi volti a ritenere sufficiente il consenso delle parti, per utilizzare gli atti assunti da precedente collegio, o che finalmente riconoscono la utilizzabilità di tali atti salva l'esigenza di una riassunzione delle prove se ve ne sia richiesta, sono uno volto ad una interpretazione che preservi costituzionalmente la norma e a non disperdere atti legittimi e altro che sancisce tale legittimità ed utilizzabilità ma che nel contempo la può totalmente vanificare per scelta discrezionale delle parti.

Certo è che tali alte interpretazioni vanno, comunque, al di là del contenuto della norma e si fondano su un istituto, il consenso, che è mutuato *ex externo* ad essa, tradendone, non solo formalmente, il principio.

In quest'ottica, il tribunale solleva la problematica anche per l'ipotesi di consenso delle parti alla utilizzabilità delle prove assunte dal precedente collegio.

Il consenso, o la mancata richiesta di riassunzione della prova, non rendono «più partecipe» al dibattimento il giudice che subentri in corso di istruttoria o all'esito di essa, rispetto al giudice che subentri nel medesimo momento e che non benefici del consenso o della mancata richiesta di riassunzione.

Né del resto il potere dispositivo delle parti può giungere all'arbitrio di «scegliere» il giudice dell'istruttoria, di fare rinnovare o meno, ed interamente, il processo, potendo essere legato ad interessi (l'esito delle prove, i tempi di prescrizione) che non appaiono razionalmente meritevoli di una tutela tale da rendere o meno effettiva ed applicabile una norma invece prevista a nullità. Non è un caso che il consenso, di regola, sia previsto non già con riferimento alla «scelta» del giudice che ha istruito ed assunto la prova, bensì con riferimento a prove assunte senza il contraddittorio o a specifiche prove che, per la loro natura particolare, richiedono non lo stesso giudice ma il contraddittorio delle stesse parti.

Non appare pertanto risolutivo, per salvaguardare la costituzionalità dell'art. 525 c.p.p., fare utilizzazioni traslate dell'art. 238 c.p.p.

Ciò non solo per quanto detto e perché, comunque, si va al di là del contenuto espresso di tale norma, ma anche perché resta incomprensibile la ragione per cui dovrebbe trovare applicazione il quarto comma dell'art. 238 e non già il disposto del primo comma di tale norma, restando peraltro evidente che il riferimento, nel quarto comma, ad altri casi, riguarda ambiti non dibattimentali e non già la modifica del collegio.

Peraltro, singolarmente, nel recente orientamento giurisprudenziale, per il caso di modifica del collegio, di una disciplina analoga a quella sancita dall'art. 238, quinto comma, c.p.p., non viene riconosciuto al giudice neppure il potere di cui all'art. 190 *bis* c.p.p., in quella norma invece richiamato e che consente al giudice di valutare la necessità di riassumere una prova già acquisita, pur a fronte del diritto delle parti di farne richiesta.

Tanto appare effetto di autolimitazioni degli adattamenti interpretativi che, in mancanza della più alta statuizione necessaria, pur a fini conservativi, vengono ad autocomprimere le interpretazioni estensive adottate ed adottate, creando una figura ibrida e di difficile giustificazione.

Il vero problema è, in realtà, se si possa ritenere che l'art. 525 c.p.p. richieda meramente che concorra alla decisione il giudice che ha partecipato al dibattimento, restando logicamente escluso chi non vi abbia preso parte, ma incluso chi abbia costituito l'organo decidente anche solo nel segmento finale del processo o se, invece, è richiesto che il giudice abbia partecipato all'intero dibattimento.

Nel primo caso, che la lettera consente, è chiaro che potrà utilizzare gli atti con la lettura (che appare assolutamente pertinente ed ammissibile in sé) di cui all'art. 511 c.p.p., primo e secondo comma, senza bisogno di alcun consenso, mentre nel secondo caso è evidente che non vi sarà alcun consenso, o mancata richiesta di riassunzione delle prove, che possa farlo diventare il giudice dell'intero dibattimento.

In realtà, quest'ultimo orientamento, sulla utilizzabilità *ex se*, degli atti assunti da altro collegio, oltre che più corretto, liberando dal limbo di inutilizzabilità tali atti, apre la breccia ad una corretta interpretazione degli artt. 525 e 511 c.p.p., che ne può consentire la salvaguardia costituzionale, ma resta la condizione che non vi sia una invalutabile richiesta di riassunzione a precluderne una reale efficacia.

Tale considerazione porta, in più, all'aggiuntiva valutazione relativa al contrasto, delle norme segnalate, anche con l'art. 97 della Costituzione, apparendo contro il buon andamento dell'amministrazione, e in realtà idoneo a paralizzare il già difficile sistema della giustizia, il vanificare prove assunte in legittimo contraddittorio dibattimentale, il richiedere costanti e spesso sterili ripetizioni di prove, il determinare, specie nei tribunali disagiati e con alta mobilità di magistrati, o a fronte dei legittimi e frequenti congedi, la paralisi dei processi e la sostanziale impossibilità di definizione di quanti, per numero e complessità, non risultino definibili nei brevi tempi di vigenza di un medesimo collegio.

La delicatezza della problematica, e i suoi rilievi costituzionali e di nullità, appaiono imporre comunque, puranco a fini conservativi, il proposto pronunciamento di costituzionalità.

Si rinnova pertanto, richiamandola interamente anche per la parte dispositiva, con l'aggiunta dei rilievi superiormente proposti, per il contrasto delle norme denunciate, e anche dell'art. 525 c.p.p., con il nuovo testo dell'art. 111 Cost., e altresì, con l'art. 97 Cost., l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata in data 15-2-1999, che si allega a far parte integrante della presente ordinanza.

Ciò appunto ed in particolare con la integrazione della denuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 525 e 511 c.p.p., per contrasto con l'art. 111 Cost., nella misura in cui non consentono la utilizzazione di atti assunti nel contraddittorio da un precedente collegio nel medesimo dibattimento.

Resta evidente che il profilo di costituzionalità ulteriormente, e aggiuntivamente, proposto è cumulativo rispetto a quelli già segnalati e che si reiterano, in quanto è il combinato disposto delle norme segnalate a pregiudicare l'utilizzazione degli atti assunti nel contraddittorio, e quindi lo stesso principio costituzionale di cui all'art. 111 Cost., nella misura in cui tale norma, nell'essere volta ad escludere e limitare le prove assunte fuori dal dibattimento, afferma contestualmente la regola positiva della valenza delle prove assunte nel contraddittorio delle parti.

Palmi, addì 20 ottobre 2000

Il Presidente: MASTROENI

01C0619

N. 513

*Ordinanza emessa l'11 aprile 2001 dal tribunale di Genova
nel procedimento civile vertente tra Zanon Paola e Ministero del tesoro ed altro*

Pensioni - Dipendenti pubblici - Devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario - Conseguente sottrazione alla giurisdizione della Corte dei conti - Contrasto con l'art. 11, lettera g), della legge di delega n. 59/1997 che prevedeva il trasferimento dal giudice amministrativo al giudice ordinario solo dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti e non anche dei rapporti previdenziali - Eccesso di delega.

- D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 68, modificato da d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80.
- Costituzione, art. 77.

IL TRIBUNALE

O S S E R V A

La ricorrente, dipendente del Ministero delle finanze, ritenuto di avere maturato diritto al trattamento di pensione, in data 21 luglio 2000 rivolgeva istanza per essere collocata in quiescenza in base alla interpretazione da lei data alla normativa vigente o almeno di conoscere la normativa ostativa.

Il Ministero con nota 18 settembre 2000 precisava che ai dipendenti pubblici il trattamento di pensione, spettava: «o al compimento di 40 anni di servizio, o al compimento di 60 anni di età, o con la data del 1° gennaio 2008, continuando a lavorare, o ricorrendo a contribuzione volontaria, o esercitando la facoltà di rimanere senza lavoro e senza pensione» (così in ricorso).

Con ricorso depositato il 13 ottobre 2000 adiva questo tribunale citando in giudizio il Ministero del tesoro e INPDAP e formulando le seguenti conclusioni:

«dichiarare la illegittimità del rifiuto a liquidare alla ricorrente la pensione spettante *ex prima parte* del comma 23 dell'art. 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335;

dichiarare INPDAP tenuto e condannarlo a liquidare alla ricorrente la pensione spettante *ex comma 23* della legge n. 335/1995;

dichiarare l'INPDAP tenuto a corrispondere i ratei di pensione spettante sulla base della retribuzione in godimento e dei 30 anni di anzianità di servizio, ovvero *ex comma 27* dell'art. 1 della legge n. 335/1995, gravando i ratei di rivalutazione e interessi;

condannare l'INPDAP al pagamento delle spese, diritti ed onorari di causa».

INPDAP si costituiva in giudizio e eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a favore della giurisdizione della Corte dei Conti in quanto la causa aveva ad oggetto il trattamento pensionistico di un pubblico dipendente.

In subordine sollevava questione di illegittimità costituzionale, dell'art. 29 del d.lgs. n. 80/1998 nella parte in cui non aveva previsto una clausola di salvaguardia della giurisdizione della Corte dei Conti in materia pensionistica, analoga a quella di cui all'art. 68 del d.lgs. n. 29/1993, come stabilito dall'art. 2, primo comma, lettera c) della legge delega n. 421/1992, per «violazione dell'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega legislativa».

Eccepiva in ulteriore subordine l'improcedibilità del ricorso e nel merito contestava la domanda.

Il Ministero del tesoro si costituiva in giudizio e sollevava eccezione di improcedibilità del ricorso per non essere stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione e nel merito contestava la domanda.

Veniva concesso alle parti termine per illustrare la questione di illegittimità costituzionale. All'odierna udienza veniva emessa la seguente ordinanza.

Preliminarmente deve rilevarsi che la questione sulla procedibilità attiene momento successivo a quello relativo alla giurisdizione che pertanto deve essere affrontata preliminarmente.

La questione appare invero non manifestamente infondata.

La giurisdizione in materia di pensioni dei pubblici dipendenti è affermata dall'art. 13 RD 12 luglio 1934, n. 1214, recante «approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti», secondo cui la corte stessa «giudica sui ricorsi in materia di pensione in tutto o in parte a carico dello Stato e dall'art. 62 del medesimo testo unico, secondo cui «contro i provvedimenti definitivi di liquidazione della pensione a carico totale o parziale dello Stato è ammesso il ricorso alla competente sezione della corte».

Al riguardo è stato sostenuto che l'espressione utilizzata dal legislatore «a carico» e l'ulteriore specificazione «parziale» non consentono di dubitare del riferimento della norma ad un criterio economico di onere della relativa spesa (cfr Cass. sez. un. 1° settembre 1999, n. 617/SU, in materia di pensioni del personale delle ferrovie dello Stato).

Sempre secondo la tesi di cui sopra, la pensione, anche a seguito del trasferimento all'INPDAP dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato, nonché delle alte categorie di personale i cui trattamenti di pensione sono a carico del bilancio dello Stato ai sensi del combinato disposto dell'art. 2, comma 1, legge 8 agosto 1995, n. 335 e dell'art. 4, comma 4 e 5, d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, dovrebbe ritenersi tutt'ora a carico dello Stato.

Infatti l'art. 2, comma 4, legge 8 agosto 1995, n. 335 (come modificato dall'art. 3, comma 215, legge 23 dicembre 1996, n. 662), l'art. 59, comma 34, legge 27 dicembre 1997, n. 449 e l'art. 35 legge 23 dicembre 1998 n. 448, avrebbero stabilito, per i trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato, un sostanzioso concorso finanziario dello Stato agli oneri della gestione separata istituita presso l'INPDAP.

La tesi non è però accettabile perché provverebbe troppo: allora qualsiasi finanziamento anche futuro a favore dell'INPS, ad esempio, porterebbe a concludere che anche le pensioni da questo Ente erogate sono a carico dello Stato.

Validi motivi, invece, portano a concludere per la giurisdizione del giudice ordinario (affermata tra l'altro da un precedente isolato, ma pur sempre autorevole, della Corte dei conti, sezione Puglia, che, in data 3 ottobre 2000, ha declinato la propria giurisdizione per la giurisdizione del giudice ordinario).

La giurisdizione della Corte dei conti in materia pensionistica dei pubblici dipendenti era affermata dal t.u. del 1934 sul presupposto che la pensione fosse in tutto o in parte a carico dello Stato.

Ma tale presupposto è venuto meno a seguito della istituzione dell'INPDAP (legge n. 335/1995). Infatti dopo l'entrata in vigore di quest'ultima legge la giurisdizione sulle controversie relative alle pensioni a favore dei dipendenti statali sembrava trovare suo unico fondamento nella lettera m) dell'art. 68 d.lgs. n. 29/1993.

Ma l'art. 29 del d.lgs. n. 80/1998 ha modificato l'art. 68 togliendo la riserva a favore della Corte dei conti, sicché è venuto meno il fondamento normativo per attribuirle la giurisdizione in materia di pensione dei pubblici dipendenti.

Il nuovo articolo 68 ha quindi trasferito la giurisdizione delle controversie in materia di pensioni dei pubblici dipendenti dalla giurisdizione della Corte dei conti a quella del giudice ordinario.

Ma questo spostamento di giurisdizione è in violazione della legge delega n. 59/1997.

Per l'art. 11 lettera g) della citata legge delega, infatti, la delega riguardava solo il trasferimento dal giudice amministrativo a quello ordinario della giurisdizione sui rapporti di lavoro senza alcuna indicazione per quanto riguarda le controversie previdenziali. L'art. 29 del d.lgs. n. 80/1998 viola quindi l'art. 11 della legge delega che non attribuiva al Governo alcun potere in tema di giurisdizione pensionistica dei pubblici dipendenti.

Ma la violazione riguarda anche il complessivo spirito della legge delega che conferiva al legislatore delegato il compito di predisporre misure idonee ad evitare un eccessivo impatto del nuovo contenzioso sul giudice ordinario. È evidente che il trasferimento della giurisdizione della Corte dei conti al giudice ordinario, senza alcuna misura di salvaguardia, porterebbe un sovraccarico di lavoro pressoché mortale per uffici che devono scontare, da oltre quindici anni, un aumento di competenze senza alcun adeguamento degli organici, organici che solo da ultimo il legislatore ha ritenuto di rimpinguare (cfr art. 1 della legge n. 48/2001).

Pertanto appare non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 del d.lgs. n. 80/1998 nella parte in cui, modificando l'art. 68, comma 1, lettera m) del d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni, devolve la giurisdizione delle controversie in materia pensionistica dei pubblici dipendenti alla giurisdizione del giudice ordinario sotto il duplice profilo sopra evidenziato.

La questione è poi rilevante ai fini del decidere perché dalla sua soluzione discende, in ordine alla presente controversia, l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario o alla Corte dei conti.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 68 d.lgs. n. 29/1993 come modificato dal d.lgs. n. 80/1998 per violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza, di cui è stata data lettura in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicato al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Genova, addì 11 aprile 2001

Il giudice: RAVERA

01C0620

N. 514

*Ordinanza emessa l'11 aprile 2001 dal tribunale di Palmi
nel procedimento penale a carico di Pasqualone Sandro ed altri*

Processo penale - Prove - Testimonianza indiretta - Divieto di testimonianza degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, lett. a) e b), cod. proc. pen. - Disparità di trattamento rispetto ai comuni cittadini - Irragionevolezza a fronte della prevista possibilità di testimonianza «negli altri casi» - Violazione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Lesione del diritto di difesa.

- Cod. proc. pen., art. 195, comma 4, come modificato dall'art. 4 della legge 1° marzo 2001, n. 63.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

In relazione al procedimento n. 456/1998 r.g. trib. nei confronti di Pasqualone Sandro più altri solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma quarto, c.p.p. — così come recentemente modificato dall'art. 4 della legge 1° marzo 2001, n. 63 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 marzo 2001, n. 68) —, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, e ciò nella parte in cui vieta la testimonianza degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria in ordine al contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, secondo comma, lett. a) e b), del codice di procedura penale.

A tal fine, emette la seguente ordinanza.

La questione di legittimità costituzionale così come sopra articolata, e sollevata all'odierna udienza, viene prospettata in ragione del mutato-panorama normativo derivante dalla recente entrata in vigore della legge n. 63/2001 che, in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'art. 111 della Costituzione, ha inteso informare il nostro ordinamento processuale ai principi del cosiddetto «giusto processo», che impongono, per come è noto e per disposizione di rango costituzionale, che ogni procedimento penale si svolga nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, e davanti ad un giudice terzo ed imparziale.

Del resto, lo stesso primo comma del su citato art. 111 della Costituzione precisa, in via generale, che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge» e, a tal fine, appunto, è stata promulgata la predetta legge del 1° marzo 2001, n. 63, la quale, tra i numerosi precetti normativi di modifica del quadro processuale previgente, ha inserito — tra i 26 articoli di cui si compone — con l'art. 4, una rilevante modifica legislativa del quarto comma dell'art. 195 c.p.p., il cui precedente tenore normativo è stato oggi così sostituito: «Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non possono deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, secondo comma, lett. a) e b). Negli altri casi si applicano le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo».

La suddetta modifica normativa, in altre parole, vieta — e solo in quei casi espressamente indicati — la cosiddetta testimonianza indiretta degli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria: in ragione di ciò all'odierna udienza, nel corso dell'esame dei testi m.llo Cannella e Lauria nel mentre gli stessi si accingevano a deporre sulle dichiarazioni assunte dalla parte offesa Khtibari Ali in sede di denuncia, venivano ripetutamente interrotti da questo tribunale, su legittima istanza delle parti, che evidenziavano a più riprese il divieto in capo ai predetti verbalizzanti di rendere testimonianza indiretta, e ciò in ossequio al nuovo e vigente regime processuale che governa questo tipo di deposizioni.

Il collegio, quindi, invitati i testi ad astenersi dal deporre sulle circostanze su cui stavano riferendo, avendole essi apprese da un'altra persona in sede di denuncia (seppure della stessa indicavano compiutamente le generalità, nonché i tempi e modi della escussione nel corso delle indagini preliminari) sollevava la presente questione di legittimità costituzionale che si reputa rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata per le seguenti ragioni:

va preliminarmente precisato, in fatto, che l'odierno giudizio, instaurato dall'ufficio di procura di Palmi nei confronti di Pasqualone Sandro più altri (cui è stato oggi riunito altro procedimento recante il n. 449/1999 r.g. trib. a carico di Pasqualone Vincenzo più altri) ha ad oggetto una serie di delitti che i predetti imputati avrebbero compiuto in tempi diversi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso ai danni del suddetto denunciante, nonché delle di lui figlie a nome Khtibari Hanane e Madiha. Trattasi di fatti che vanno dal tentato omicidio commesso con il mezzo di un'arma, alle lesioni aggravate, a minacce aggravate, violazione di domicilio, ingiurie, tentata estorsione aggravata e rapina; delitti tutti maturati in un contesto di elevata conflittualità che appare configurarsi tra i due nuclei familiari Pasqualone da una parte e Khtibari, dall'altra.

Fonti di prova ammesse dal tribunale sono una serie di verbalizzanti (tra cui i suddetti marescialli), meglio indicati nella lista del p.m. e che, nel corso delle indagini preliminari, hanno acquisito la denuncia di Khtibari Ali e sentito a sommarie informazioni le di lui figlie in qualità di persone offese, nonché altri testimoni, questi ultimi non ancora sentiti.

Rileva questo collegio che — indipendentemente dalla possibile futura escussione dei testimoni e dei denunciati dell'odierno processo — il divieto imposto a carico degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria di rendere testimonianza indiretta nei termini di cui al quarto comma dell'art. 195 c.p.p., che rende estremamente difficoltosa la cognizione dei fatti di causa, sia in aperto contrasto innanzitutto con l'art. 3 della Costituzione che riconosce una posizione di uguaglianza, a parità di condizioni, nei confronti di tutti i cittadini davanti alla legge. A ciò si aggiunga un ulteriore profilo di irragionevolezza che si coglie nella nuova formulazione normativa del citato comma 4 dell'art. 195 c.p.p., laddove esso vieta solo alcuni tipi di testimonianza indiretta dei cosiddetti verbalizzanti (quelle cioè relative alle dichiarazioni dai medesimi acquisite da testimoni con le modalità di cui agli artt. 351 e 537, comma 2, lett. a e b), consentendo, invece, la loro testimonianza indiretta in tutti «gli altri casi», che includono, comunque, solo alcune ipotesi residuali, peraltro, di incerta individuazione.

Non si comprendono, in altre parole, le ragioni per le quali un pubblico ufficiale che ha svolto le indagini e che in forma diretta si è occupato dell'escussione di un testimone nella fase antecedente al dibattimento non possa poi deporre sul contenuto di quelle stesse dichiarazioni sulle quali, invece, qualunque altro cittadino di questo Stato — che sia naturalmente diverso dagli ufficiali o agenti di polizia che hanno proceduto alla raccolta di quelle medesime dichiarazioni testimoniali — può, ed, anzi, deve deporre al dibattimento.

Il divieto di rendere testimonianza di cui si diceva appare ancora più in contrasto con il precetto normativo di cui all'art. 3 della Costituzione in ragione del fatto che gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria sono provvisti di capacità a testimoniare, *ex art. 196 c.p.p.*, tant'è che essi non sono ricompresi espressamente nelle tassative ipotesi di incompatibilità a rendere testimonianza di cui all'art. 197 c.p.p., nonostante la recente modificazione normativa che anche questo articolo ha registrato per effetto della nuova legge n. 63/2001.

Ma vi è di più: ed, infatti, per come si accennava in precedenza, si ravvisa ancora un ulteriore profilo di irragionevolezza, anch'esso censurabile *ex art. 3 Cost.*, laddove si vieta la testimonianza indiretta dei verbalizzanti in quei casi specificamente indicati, consentendola, invece, «negli altri casi»; dizione, quest'ultima, che risulta di difficile comprensione circa la portata della sua applicazione, quanto meno in ordine all'individuazione del tipo di deposizioni, rese da testimoni in sede di indagini preliminari, e su cui i verbalizzanti potrebbero, poi, deporre al dibattimento: il pensiero corre, ad esempio, alle sole dichiarazioni che essi potrebbero occasionalmente percepire in quanto rese dai testimoni in sede di perquisizione, sequestro, ispezione e, quindi, al di fuori di un verbale di sommarie informazioni ed in occasione dell'espletamento di quelle attività di polizia giudiziaria indicate nelle residue lettere di cui all'art. 357 c.p.p.

Non si comprende, pertanto, quale logica abbia seguito il legislatore, nell'avvalersi della discrezionalità di cui dispone, nel distinguere le ipotesi in cui verbalizzanti possono deporre, da quelle diverse ipotesi in cui, invece, essi non possono deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni.

E ciò appare ancor più irragionevole in considerazione dei precetti costituzionali del giusto processo, di cui all'art. 111 della Costituzione, che impongono il contraddittorio nella formazione della prova, vietandosi solo che un imputato possa essere condannato sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore: orbene, nel caso di specie, è la stessa legge ordinaria che impone al verbalizzante di non deporre e ciò anche ove entrambe le parti del processo lo volessero e ne facessero espressa richiesta.

Quest'ultimo profilo innesca, inoltre, conseguenze processuali ancor più paradossali ed irragionevoli se solo si pensi al fatto che sia la difesa che l'accusa non possono richiedere al giudice che il verbalizzante deponga in dibattimento — e, quindi, nel contraddittorio delle parti — sul contenuto di dichiarazioni da lui acquisite dai testimoni in sede di indagini preliminari, mentre possono, invece, accordarsi *ex art. 493, comma 3, c.p.p.* per acquisire l'informativa di reato redatta in precedenza dallo stesso verbalizzante e nel corpo della quale sono contenute le dichiarazioni testimoniali da questi acquisite durante le indagini.

Reputa, quindi, questo collegio che il divieto di testimonianza indiretta, così come configurato dal rinnovato art. 195, comma 4, c.p.p., contrasti anche con il principio del contraddittorio nella formazione della prova di cui all'art. 111 della Costituzione, laddove è consentita processualmente l'acquisizione di un atto di indagine preliminare — qual'è l'informativa di reato contenente certe dichiarazioni assunte dal verbalizzante durante la fase segreta delle indagini preliminari — mentre è vietata l'esposizione pubblica da parte di quest'ultimo del contenuto di quelle medesime dichiarazioni, che sarebbe, quindi, più congruo e ragionevole acquisire al dibattimento a seguito di un pubblico confronto; il che non è, invece, ammissibile, per come si diceva, anche se ciò se fosse coralmamente richiesto al giudice da tutte le parti processuali ed anche laddove questa escussione potesse rivelare elementi preziosi ai fini dell'accusa e, soprattutto, della stessa difesa, non altrimenti acquisibili con la mera produzione dell'informativa di reato: si pensi solo al fatto che, a mente del vigente quarto comma di cui all'art. 195 c.p.p., è vietato al verbalizzante rendere in dibattimento qualsiasi dichiarazione che lo stesso abbia acquisito in sede di indagini preliminari da testimoni, anche se trattasi di persone che, successivamente, siano decedute, siano divenute incapaci o si siano rese irreperibili; col che potrebbero disperdersi, soprattutto a danno dell'imputato, profili chiarificatori attinenti al contenuto dei verbali di quelle persone di cui si è appena detto, prodotti al dibattimento *ex art. 512 c.p.p.*, specie ove detti profili siano connessi ad una succinta o imprecisa verbalizzazione di quelle medesime dichiarazioni, non più assumibili in forma diretta in dibattimento a cagione, appunto, della morte, irreperibilità o sopravvenuta incapacità delle persone che le hanno rese.

Così come irreversibile sarebbe la dispersione dei mezzi di prova, stante la vigenza del suddetto divieto di deporre, laddove il verbalizzante avesse appreso notizie utili per le indagini dal testimone in punto di morte, con impossibilità materiale, quindi, di tradurre quelle stesse dichiarazioni in un verbale, neppure producibile al dibattimento *ex art. 512 c.p.p.* perché mai redatto.

Il divieto di deporre in commento, inoltre, appare ancor più irragionevole ed ingiustificato ove il teste di riferimento e dal quale il verbalizzante abbia acquisito la dichiarazione in sede di indagini abbia già deposto al dibattimento e non si sia rifiutato di rispondere, con ciò comprimendosi, senza alcuna apprezzabile ragione, lo stesso diritto alla prova di cui dispongono le parti: sarebbe stato, infatti, più semplice e coerente, nonché rispettoso dei principi costituzionali di uguaglianza, del contraddittorio nella formazione della prova e della conservazione delle

stesse fonti di prova al fine della ricerca della verità, prevedere espressamente la sanzione di inutilizzabilità della testimonianza indiretta del verbalizzante (che peraltro discende direttamente dalla stessa Costituzione) ove il teste di riferimento, per qualunque ragione, non avesse deposto o si fosse rifiutato di rispondere.

Per i complessi risvolti che discendono da un siffatto divieto di rendere testimonianza, reputa, quindi, questo collegio che il suddetto comma 4 dell'art. 195 c.p.p., violi anche l'art. 24 della Costituzione, ravvisandosi rilevanti profili di compromissione dei diritti della pubblica e privata difesa (che comprende, cioè, anche gli interessi della parte civile).

Si aggiunga, infine, che la questione oggi proposta assume ancor più rilievo laddove i fatti su cui i verbalizzanti devono deporre, e che hanno formato oggetto delle loro investigazioni — come avviene nel caso di specie — siano direttamente interconnessi con le dichiarazioni dei testimoni o denunciati sui quali gli stessi inquirenti non possono deporre. Tutto ciò si risolve in un divieto riflesso a carico del giudice di effettuare approfondimenti istruttori su circostanze che, se non adeguatamente chiarite già nel corso della deposizione dei verbalizzanti, potrebbero alterare la corretta percezione dei fatti di causa, con la conseguenza che, ove il suddetto giudice dovesse accorgersi a seguito dell'audizione dei testimoni e denunciati di non aver approfondito con i verbalizzanti alcune questioni, che dal loro esame erano sfuggite, è costretto a richiamarli — come sicuramente dovrà avvenire nel processo di cui ci si occupa — con compromissione del principio di rilevanza costituzionale che impone al processo una durata ragionevole, che certamente non è assicurabile in via generale, soprattutto nei processi dove vi sono parti civili costituite e dove esse non possono essere escuse se non «appena terminata l'assunzione delle prove a carico dell'imputato», in quanto parti private, ai sensi dell'art. 150 disp. att. c.p.p.

Del resto si rammenta che analoga questione di incostituzionalità, sollevata in relazione all'originaria formulazione codicistica dello stesso art. 195 c.p.p., venne affrontata dalla stessa Corte costituzionale con la nota sentenza n. 24 del 31 gennaio 1992, con la quale si dichiarava appunto l'incostituzionalità dell'art. 195, comma 4 c.p.p., per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, laddove in quell'articolo ed in termini più assoluti degli odierni, si vietava la testimonianza indiretta degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria: vero è, quindi, che quella sentenza, fu pronunciata in un contesto normativo ancor più rigido dell'attuale, però è pur vero che le linee di fondo di quel ragionamento condotte allora dalla suprema Corte appaiono ancor oggi valide ed attuali, specie alla luce dei nuovi precetti relativi al giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione e prima citati.

Ritiene conclusivamente questo collegio che la questione di legittimità costituzionale così come sopra formulata e per le ragioni prima prospettate sia, quindi, rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata e, per l'effetto, ai sensi dell'art. 23 della legge dell'11 maggio 1953, n. 87, si dispone la sospensione dell'odierno giudizio, nonché la trasmissione di quest'ordinanza e di tutti gli atti processuali alla Corte costituzionale, con notifica, altresì, del presente provvedimento — di cui si dà lettura alle parti in pubblica udienza — al Presidente del consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., nonché l'art. 23 della legge dell'11 maggio 1953, n. 87:

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma quarto, c.p.p. — così come recentemente modificato dall'art. 4 della legge 1º marzo 2001, n. 63 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 22 marzo 2001, n. 68) —, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, e ciò nella parte in cui vieta la testimonianza degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria in ordine al contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, lett. a) e b), del codice di procedura penale.

Dispone la sospensione dell'odierno giudizio, nonché la trasmissione di quest'ordinanza e di tutti gli atti processuali alla Corte costituzionale, con notifica, altresì, del presente provvedimento — di cui si dà lettura alle parti in pubblica udienza — al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Palmi, addì 11 aprile 2001

Il Presidente: ACCURSO

N. 515

*Ordinanza emessa il 18 settembre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 maggio 2001)
dal tribunale di Taranto nel procedimento penale a carico di Putignano Raffaele*

Ambiente (Tutela dell') - Inquinamento - Disposizioni sul trattamento delle acque reflue urbane e sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fondi agricoli - Abrogazione della legge 10 maggio 1976, n. 319 - Conseguente depenalizzazione e degradazione ad illecito amministrativo dell'immissione di coliformi totali e fecali - Violazione dei principî contenuti nelle leggi deleganti nn. 52/1996 e 128/1998 - Eccesso di delega.

- D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 59, commi 5 e 6, e 63.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma.

IL TRIBUNALE

Esaminata l'istanza depositata in data 11 maggio 2000, con la quale il difensore di fiducia di Putignano Raffaele, avv. Antonio Altamura, chiede la revoca della sentenza n. 2813/1998, emessa dal pretore di Taranto in data 27 ottobre 1998, con la quale il Putignano fu condannato alla pena di L. 16.000.000 di ammenda perché ritenuto responsabile del reato di cui all'art. 21, comma 3, legge n. 319/1976;

Sentite le parti nel corso dell'udienza camerale celebrata in data 27 giugno 2000;

Rilevato quanto segue:

con l'istanza di revoca suddetta, depositata *ex art.* 673 c.p.p., la difesa del condannato Putignano, premesso che l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 ha determinato l'espressa abrogazione della legge 10 maggio 1976, n. 319, ha chiesto la revoca della menzionata sentenza di condanna; ha invero specificato in udienza che «la condotta contestata consiste nel superamento dei limiti tabellari con riferimento a colonbatteri totali e fecali, punito con la legge n. 319/1976», aggiungendo che «tale legge è stata abrogata dall'art. 63, legge n. 152/1999 e la condotta su menzionata non è sanzionata penalmente dalla nuova legge; quest'ultima infatti, all'art. 59, comma 5, prevede la sanzione penale, con riferimento al superamento dei limiti, solo con riferimento ai parametri pericolosi di cui all'allegato della tabella 5».

Il rappresentate della pubblica accusa in udienza ha concluso «con richiesta di: accoglimento della richiesta di revoca della sentenza perché la nuova disciplina non contempla nella tab. 5 dell'all. 5 le cariche batteriologiche individuate nella sentenza tra gli elementi il cui superamento dei limiti è sanzionato penalmente».

Con ordinanza interlocutoria depositata in data 24 luglio 2000 sono stati acquisiti, *ex art.* 666, comma 5, c.p.p., gli atti posti a fondamento della sentenza di cui è chiesta la revoca, dai quali s'evince che il Putignano fu condannato poiché, in uscita da uno dei pozzi dell'impianto di depurazione da lui gestito in Taranto nella sua qualità di «legale rappresentante della ditta Putignano e figli S.r.l.», era stata rilevata la presenza di colonbatteri totali e fecali in misura superiore ai limiti consentiti dalla legge n. 319/1976.

Premesso che i colonbatteri o colibacilli, scientificamente identificati come *Escherichia coli*, costituiscono la categoria maggiormente significativa di coliformi (vedi dizionario medico illustrato Dorland), il Putignano fu condannato applicando nei suoi confronti l'art. 21, terzo comma, legge n. 319/1976, nella parte in cui richiamava la tabella C allegata alla legge medesima che, ai numeri 47 e 48 prevedeva, quali parametri da prendere in considerazione ai fini di cui alla normativa, appunto i coliformi (totali e fecali). Orbene, preliminarmente sottolineato che la normativa del 1999 è stata introdotta con decreto legislativo e non con legge (circostanza che, è opportuno subito anticiparlo, nel caso di specie è particolarmente rilevante), dall'esame della tabella 5 dell'allegato 5 al decreto - unica tabella richiamata dall'art. 59 ai fini dell'attribuzione di responsabilità penalmente rilevanti, s'evince che il superamento dei valori limite fissati per gli *Escherichia coli* dalla antecedente tabella 3 (la cui nota «6», tra l'altro, attribuisce all'autorità amministrativa competente all'approvazione dell'impianto per il trattamento di acque reflue urbane la fissazione del limite, che il legislatore delegato ha soltanto ritenuto di consigliare in misura «non superiore ai 5000 UFC/100 mL») non è penalmente sanzionato, contestualmente essendo in toto scomparsa, inoltre, dall'intero allegato 5 (intestato ai «Limiti di emissione degli scarichi idrici»), la terminologia «coliformi totali» e «coliformi fecali» (che compare, invece, nelle tabelle 1/A, 3/A ed 1/C dell'allegato 2, intestato ai «Criteri per la classificazione dei corpi idrici a specifica destinazione»). Il legislatore delegato insomma, modificando le sostanze (nella legge «Merli» sempre indicate come «Parametri») rilevanti ai fini del diritto penale, ha fatto sì che risultasse modificata anche la fattispecie incriminatrice, in tal modo depenalizzando alcune condotte; una depenalizzazione che, inevitabilmente, riguarda anche il passato, andando ad incidere pure su quanto già giu-

dicato, non soltanto escludendo, in virtù dell'art. 2, secondo comma, c.p., l'applicazione della sanzione penale, ma anche impedendo l'esecuzione della condanna sotto forma della sanzione amministrativa così come introdotta: l'autorevole insegnamento della suprema Corte è invero nel senso che, quando un fatto non è più previsto dalla legge come reato, bensì come illecito amministrativo, chi abbia commesso quel reato che sia stato trasformato in illecito amministrativo non può essere soggetto ad alcuna sanzione, né penale né amministrativa (per il principio di legalità dell'illecito amministrativo, *ex art. 1 legge 24 novembre 1981, n. 689*, e di non applicabilità, in via estensiva ed in assenza di apposita norma transitoria, del principio di retroattività della norma penale più favorevole).

È ben noto, infatti, il lungo dibattito che ha tenuto impegnati dottrina e giurisprudenza fino all'emanazione della sentenza a SS.UU. della suprema Corte 16 marzo - 27 giugno 1994, n. 7394, a tenor della quale è inapplicabile l'art. 2, terzo comma, c.p. alle sanzioni amministrative, sia nel caso in cui ad una legge che preveda sanzioni amministrative ne succeda un'altra, sia nel caso — com'è, nella sostanza, quello di specie — in cui una legge che punisca determinate violazioni con la sanzione amministrativa «succeda» ad una legge che puniva quelle violazioni con la sanzione penale; insomma, in assenza di norme transitorie quali son quelle di cui agli artt. 40 e 41 (con particolare riferimento, per quanto qui interessa, al secondo comma di quest'ultima disposizione di legge) della legge 24 novembre 1981, n. 689, o, per venire a tempi recentissimi, agli artt. 100 e ss. del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 — frutto della sentita «preoccupazione principe» del legislatore (sono parole delle suddette sezioni unite) «di regolare armonicamente tutte le varie situazioni del passato — violazioni già giudicate, violazioni i cui procedimenti fossero ancora pendenti» — si impone l'applicazione pura e semplice dell'art. 2, secondo comma, c.p., che determina la cessazione totale degli effetti delle sentenze e dei decreti di condanna.

Questo principio non è stato mai più messo in discussione, troppi essendo stati i casi in cui quella «preoccupazione principe» ha mosso il legislatore all'evidente fine di rendere retroattivo ciò che retroattivo non potrebbe altrimenti essere: sebbene non «superprimario», giacché non avente rilevanza costituzionale, la suprema Corte (sez. I, sent. 21 gennaio - 23 febbraio 1993, n. 1792, P.G. in proc. nazionale) ha definito però «primario» il principio di legalità dettato dall'art. 1, legge n. 689/1981 («nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione»); di esso è stata dunque fatta applicazione — oltre che in occasione delle pur rarissime ipotesi in cui il legislatore non ha avuto a cuore quell'armonica regolamentazione che, invece, ha in genere segnato le caratteristiche delle diverse «depenalizzazioni» succedutesi nel tempo — proprio in tema di tutela delle acque dall'inquinamento (v. Cass. Pen., sez. III, 21 giugno - 21 settembre 1996, n. 2724, Taidelli ed altri, con riguardo alle innovazioni normative introdotte con il decreto-legge 17 marzo 1995, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 17 maggio 1995, n. 172).

D'altra parte, se è vero che, quando la legge punisce condotte contrarie a prescrizioni poste con atto amministrativo che influisce su singoli casi, l'emanazione di nuovi atti (o il mutamento del loro contenuto) non costituisce novazione legislativa rilevante *ex art. 2, secondo comma, c.p.*, in quanto non si prospetta alcuna modificazione di regole generali di condotta (Cass. pen., sez. III, 24 settembre - 18 ottobre 1996, n. 9163, Rizzi), è pure vero che, appunto, perché non si abbia novazione legislativa rilevante, la fattispecie incriminatrice deve rimanere di per sé penalmente rilevante, comprensiva di tutti i suoi elementi costitutivi, anche se, premessa la punibilità in sede penale di una certa condotta, questa risulti ridotta nella sua portata: si tratta del caso in cui, ad esempio, con atto amministrativo sia prevista la riduzione dei limiti di accettabilità di uno scarico, e che quell'atto costituisca un'integrazione del precetto penale in un elemento normativo della fattispecie; l'atto amministrativo è, cioè, il presupposto di fatto della legge penale incriminatrice, la quale ne sanziona la trasgressione. In questi casi, insegna la suprema Corte che il mutamento dell'atto amministrativo non comporta una differente valutazione della fattispecie legale astratta, bensì determina la modifica del precetto e l'instaurazione di una nuova fattispecie incriminatrice, sicché, regolando le due norme fatti storicamente diversi, non sorge problema di successione di leggi.

Nel caso di specie, però, non di mero mutamento dei valori limite si è trattato, bensì, come sopra premesso, di totale sottrazione alla rilevanza penale dello scarico nelle acque di alcune sostanze (*rectius*, di bacilli gram-negativi enterici fermentanti: v. ancora il suddetto Dizionario medico); è invero mutato l'oggetto materiale dell'azione, con significativa e rilevante successione di leggi. Esprimendosi in materie che, *mutatis mutandis*, sono analoghe a quella in esame, perché le fattispecie incriminatrici sono necessariamente integrate da norme extrapenalì, la Corte di cassazione ha così statuito: «Il singolo oggetto materiale dell'azione... può diventare rilevante quando, verificandosi una successione di leggi, taluno degli oggetti materiali sia, dalla vecchia o dalla nuova legge, escluso dalla incriminazione», cosicché, come, quando un imputato sia accusato di detenzione illecita di anfetamine in compresse, all'epoca del fatto ancora non incluse, però, nell'elenco delle sostanze stupefacenti, quella detenzione dev'essere ritenuta in realtà lecita, con conseguente assoluzione perché il fatto non era previsto dalla legge come reato, così, viceversa, laddove una persona sia processata per detenzione e porto illegale di arma da guerra, ma quell'arma sia una pistola Beretta modello 34, calibro 9 corto — in virtù del decreto ministeriale del 21 maggio 1990 iscritta, in sede di aggiornamento, nel Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo —,

l'integrazione del precetto penale con una disposizione più favorevole al reo determina l'applicazione della nuova fattispecie, anche se al tempo in cui fu commesso il fatto lo stesso era diversamente qualificato (Cass. pen., sez. I, 11 marzo-4 agosto 1980, Forth e 30 gennaio-16 aprile 1991, n. 4339, Bardellinu).

Tanto premesso, nel caso che qui occupa, ancorché formalmente la modifica (eliminazione dei coliformi totali e fecali dalla tabella penalmente rilevante e loro esclusivo inserimento in quelle valide ai soli fini della costruzione di fattispecie integranti illeciti amministrativamente sanzionati) sia stata operata con atto legislativo, occorre verificare se il Governo, nell'esercizio della funzione nell'occasione delegatagli, abbia rispettato i principi ed i criteri direttivi determinati dal delegante: occorre verificare — perché rilevante ai fini del giudizio di esecuzione in corso, tenuto conto dell'incidenza che l'attuale assenza d'incriminazione penale dello sversamento di coliformi ha anche rispetto alle condanne irrevocabilmente pronunciate per questo tipo di condotte, benché oggi amministrativamente sanzionate — se il legislatore delegante avesse previsto una depenalizzazione, sia pure parziale, in materia di tutela dell'ambiente e, in particolare, della protezione dall'inquinamento mediante il trattamento delle acque reflue urbane.

Il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 è intitolato «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole»: con una serie di leggi di delegazione, infatti, il Parlamento aveva inteso temporaneamente attribuire l'esercizio della funzione legislativa al Governo affinché fosse data attuazione alle direttive degli organi comunitarie, fra le quali alcune specificamente interessanti la materia della tutela delle acque. Oltre alle direttive concernenti la particolare materia in questione, il legislatore delegato ha dunque fatto riferimento, in apertura del testo licenziato con pubblicazione nel supplemento ordinario n. 101/L alla *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 124 del 29 maggio 1999, anche alle leggi-delega 22 febbraio 1994, n. 146, 6 febbraio 1996, n. 52, 24 aprile 1998, n. 128, 5 gennaio 1994, n. 36 e 15 marzo 1997, n. 59, le prime tre direttamente interessanti la materia in oggetto.

Dal complessivo esame della normativa di riferimento mai emerge, però, la volontà del legislatore primario di delegare una pur parziale depenalizzazione, di espungere dall'ordinamento vigente fatti specie incriminatrici o di restringere la portata di alcune di esse; al contrario, ogni legge-cornice ha avuto cura di specificare che la mira del delegato doveva essere quella di perfezionare la disciplina antinquinamento, mantenendo lo *status quo* per ciò che concerne la sanzionabilità in sede penale delle condotte già costituenti reato ed inasprendo — se necessario ed in linea con le direttive comunitarie — il sistema sanzionatorio penale ed amministrativo, mai neppure abbassando i valori limite già previsti dalla legislazione vigente, laddove le direttive da recepire li avessero prefigurati in misura meno restrittiva di quella già in vigore nella Repubblica. Il riordino della materia doveva, insomma, determinare un rafforzamento della tutela, giammai un abbassamento della guardia, così sotto il profilo delle previsioni strettamente tecniche come sotto l'aspetto delle sanzioni da applicare agli inadempienti. Richiamando qui — senza ripercorrere per intero la variegata legislazione di delega, peraltro tutta intrisa di direttive concernenti la conservazione di quanto già predisposto a ferma tutela del bene ambiente e, là dove necessario, il rafforzamento delle cautele — soltanto le norme direttamente interessanti il tema delle misure di salvaguardia dall'inquinamento delle acque, devono essere segnalati:

l'art. 2 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, che, intitolato «Criteri e principi direttivi generali della delega legislativa», alla lettera *d*) del primo comma espressamente prevede «Salvi gli specifici principi e criteri direttivi dettati negli articoli seguenti ed in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'art. 1 saranno informati ai seguenti principi e criteri generali: ... *d*) salva l'applicazione delle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, saranno previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a lire duecento milioni è dell'arresto fino a tre anni, saranno previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tali casi saranno previste: la pena dell'ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che espongano a pericolo o danneggino l'interesse protetto; la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda per le infrazioni che recano un danno di particolare gravità. La sanzione amministrativa del pagamento di una somma, non inferiore a lire cinquantamila e non superiore a lire duecento milioni, sarà prevista per le infrazioni che ledano o espongano a pericolo interessi diversi da quelli suindicati. Nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, le sanzioni suindicate saranno determinate nella loro entità tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongano particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole o alla persona o ente nel cui interesse egli agisce. In ogni caso, in deroga ai

limiti sopra indicati, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi saranno previste sanzioni penali o amministrative identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni medesime».

Oltre alla specifica clausola di salvezza della preesistente normativa penale, risulta di rilievo anche l'ulteriore specificazione secondo la quale l'eventuale, ulteriore e necessaria previsione di sanzioni penali avrebbe potuto prevedere l'applicazione alternativa o congiunta della pena detentiva e di quella pecuniaria proprio nelle materie già escluse dalla prima grande depenalizzazione che ha inciso sul sistema penale dal 1980 ad oggi: «Le sanzioni penali, ..., saranno previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689.»; e l'art. 34 citato, alla lettera g), prevede esattamente — espressamente escludendola dalla depenalizzazione —, «la legge 10 maggio 1976, n. 319, sulla tutela delle acque dall'inquinamento;» (cui, invece, come si è visto e si vedrà più avanti, avendo il legislatore delegato ritenuto addirittura di interamente abrogarla, si impedisce ora di ottemperare a quella che era la sua funzione di massima protezione).

Ancora, risulta assai significativo l'espresso riferimento a quanto già in vigore nel momento in cui il delegante indicava al Governo come avrebbe dovuto comportarsi in presenza di violazioni omogenee e di pari offensività rispetto a quelle già prese in considerazione dall'ordinamento italiano: «In ogni caso, in deroga ai limiti sopra indicati, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi saranno previste sanzioni penali o amministrative identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni medesime.»: lungi dal dover essere eliminato o ridotto, il preesistente, penalmente rilevante, poteva anzi costituire modello da imitare in deroga — sfavorevole al reo — persino rispetto ai limiti di pena che, così come introdotti dalla legge delega, fossero risultati troppo blandi al cospetto di nuove violazioni equiparabili, quanto a gravità, a quelle già sanzionate;

l'art. 7 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, che, più specificamente prevedendo la «Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di disposizioni comunitarie.», specificamente prescrive: «1. Al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, il Governo, salve le norme penali vigenti, è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di direttive delle comunità europee, attuate ai sensi della presente legge in via regolamentare o amministrativa, e di regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. 2. La delega sarà esercitata con decreti legislativi adottati a norma dell'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e dei Ministri competenti per materia, che si informeranno ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), della presente legge.».

Il Parlamento non lascia dunque spazio a dubbi interpretativi in merito alla necessità che, anche nel dare attuazione alla delega inerente alla disciplina sanzionatoria di violazioni di disposizioni comunitarie, il Governo avrebbe dovuto rispettare i suddetti principi e criteri direttivi che espressamente prevedono la salvezza delle norme penali preesistenti nella loro interezza, con possibilità, semmai, di loro integrazione, ma mai di abrogazione;

l'art. 3 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, che, intitolato «Criteri e principi direttivi generali della delega legislativa.», ancora sottolinea: «1. Salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti negli articoli seguenti ed in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'art. 1 saranno informati ai seguenti principi e criteri generali: ... c) salva l'applicazione delle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, saranno previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a lire duecento milioni e dell'arresto fino a tre anni, saranno previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689. ... In ogni caso, in deroga ai limiti sopra indicati, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi saranno previste sanzioni penali o amministrative identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni medesime.».

È agevole verificare che, anche in questo caso, valgono le medesime considerazioni svolte con riguardo alla legge n. 146/1994, così come per la norma che segue;

l'art. 7 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, intitolato «Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di comunitarie.», che recita «1. Al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, il Governo, salve le norme penali vigenti, è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le viola-

zioni di direttive delle Comunità europee, attuate ai sensi della presente legge in via regolamentare o amministrativa, e di regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. 2. La delega sarà esercitata con decreti legislativi adottati a norma dell'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea e dei Ministri competenti per materia, che si informeranno ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 3, comma 1, lettera c), della presente legge.»;

L'art. 2 della legge 24 aprile 1998, n. 128, che, anch'esso intitolato «Criteri e principi direttivi generali della delega legislativa», pure prevede «1. Salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti negli articoli seguenti ed in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'art. 1 saranno informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali: c) salva l'applicazione delle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, saranno previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a lire duecento milioni e dell'arresto fino a tre anni, saranno previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689. ... In ogni caso, in deroga ai limiti sopra indicati, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi saranno previste sanzioni penali o amministrative identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni medesime; ...».

L'ostinazione con la quale il Parlamento insiste nel prevedere la salvezza del preesistente penalmente rilevante fa pensare, per un verso, che anche qui ci si trovi di fronte ad una «preoccupazione principe»; per altro, che proprio nulla di quanto prima era sanzionato penalmente avrebbe dovuto essere toccato in sede di riordinamento della materia;

L'art. 8 della legge 24 aprile 1998, n. 128, che, intitolato «Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di disposizioni comunitarie», ancora una volta specifica «1. Al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di direttive delle Comunità europee attuate in via regolamentare o amministrativa ai sensi della legge 22 febbraio 1994, n. 146, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, nonché della presente legge e per le violazioni di regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. 2. La delega è esercitata con decreti legislativi adottati a norma dell'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, o del Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, e del Ministro della giustizia, di concerto con i ministri competenti per materia; i decreti legislativi si informeranno ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c).»;

il combinato disposto degli articoli 10 e 17 della legge 24 aprile 1998, n. 128.

L'art. 10, intitolato al «Riordinamento normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie», prevede sì il coordinamento delle norme vigenti con quelle da introdurre nell'ordinamento mediante il recepimento delle sopravvenute direttive comunitarie (peraltro prevedendo soltanto «integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento», ma è seguito ed espressamente richiamato dall'art. 17, secondo il quale, nella specifica materia della «Tutela delle acque dall'inquinamento», «... 2. In sede di recepimento delle direttive di cui al comma 1 sono apportate le modificazioni ed integrazioni necessarie al coordinamento ed al riordino della normativa vigente in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, secondo le modalità di cui all'art. 10, assicurando: ... b) l'adozione di sistemi predeterminati di liquidazione del danno ambientale per la prevenzione e il ristoro dello stesso, la revisione del relativo sistema sanzionatorio prevedendo, insieme al riordino delle sanzioni penali, l'introduzione e l'applicazione di adeguate sanzioni amministrative. Il riordino del sistema sanzionatorio della tutela delle acque dall'inquinamento potrà avvenire mediante l'introduzione di sanzioni penali e amministrative, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nell'art. 2, comma 1, lettera c), ma con sanzioni penali nei limiti rispettivamente dell'ammenda fino a lire 500 milioni e dell'arresto fino a cinque anni, e con sanzioni amministrative del pagamento di una somma non inferiore a lire 500 mila e non superiore a lire 500 milioni; ...».

Ragionando in direzione esattamente opposta a quella della depenalizzazione, il Parlamento ha dunque chiaramente indicato che, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, la risposta dello Stato dev'essere particolarmente rigorosa, addirittura più che raddoppiando i limiti di pena genericamente previsti dal precedente art. 2 e dalle precedenti leggi-delega.

Ma v'è di più: il delegante è stato anche attentissimo a specificare ripetutamente che anche i valori limite già dalla legislazione italiana previsti per lo scarico di sostanze non possono essere ridotti in sede di recepimento delle direttive comunitarie, a conferma della ferma volontà di adeguarsi sì alla legislazione europea, ma sempre e sol-

tanto quando questa risulti più drastica di quella italiana previgente, mai quando determini un ridimensionamento della risposta alla messa in pericolo dell'ambiente e, in particolare, per quanto qui interessa, delle acque. Se è vero, infatti, che l'art. 17 della legge 24 aprile 1998, n. 128 così prosegue: «... 2. In sede di recepimento delle direttive di cui al comma 1 sono apportate le modificazioni ed integrazioni necessarie al coordinamento ed al riordino della normativa vigente in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, secondo le modalità di cui all'art. 10, assicurando: ... c) il rispetto dei limiti di accettabilità degli scarichi e dei parametri di qualità dei corpi idrici ricettori definiti dalla normativa europea, nel senso che non può derogarsi ai limiti ivi previsti con valori meno restrittivi;», è pure vero che il Parlamento già aveva espressamente precisato, nell'art. 36 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, che «L'attuazione delle direttive in materia di tutela delle acque dall'inquinamento... sarà informata ai seguenti principi e criteri direttivi: ...; b) mantenimento dei livelli di protezione ambientale previsti dalla normativa nazionale, ove più rigorosi di quelli derivanti dalla normativa comunitaria;», e, nel successivo art. 37, aveva specificatamente ribadito che «L'attuazione della direttiva del Consiglio 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, sarà informata ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi: ...». È allora veramente arduo ritenere che il Governo, escludendo i coliformi totali e fecali dalla Tabella inerente alle sostanze il cui sversamento fuori di limiti predeterminati comporta l'applicazione di sanzioni penali, abbia rispettato la delega conferitagli; ciò soprattutto perché, a ribadire l'intento del legislatore primario, v'è anche il secondo comma, lett. a), dell'art. 17, legge n. 128/1998 già citato, secondo il quale «In sede di recepimento delle direttive di cui al comma 1 (la 91/271/CEE e la 91/676/CEE) sono apportate le modificazioni ed integrazioni necessarie..., assicurando: a) una incisiva ed effettiva azione di tutela della acque attraverso l'adozione di misure volte alla tutela quantitativa della risorsa e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento idrico, ivi compreso il ricorso ..., a meccanismi incentivanti per il perseguimento degli obiettivi, alla diffusione di un diffuso ed effettivo sistema di controlli preventivi e successivi,», ed è evidente che non risulta ossequiosa di questa politica legislativa l'eliminazione, sia pure parziale, della tipologia di sanzione che maggiormente esercita, per sua natura, una funzione incentivante verso il rispetto dell'ambiente.

D'altra parte, che precisamente volta ad assicurare sempre maggior tutela in materia sia stata l'azione del Parlamento, e che il legislatore primario abbia voluto riservare a sé ogni diversa valutazione, evitando il ricorso ad una delegazione «aperta», che in presenza di nuove direttive europee, è dimostrato dal contenuto dell'art. 3, terzo comma, legge 10 maggio 1976, n. 319, con il quale ritenne di esercitare un preventivo e severo controllo persino con riguardo ai valori dei limiti di accettabilità degli scarichi introdotti con la stessa legge «Merli»: al Comitato dei Ministri, costituito dai Ministri per i lavori pubblici, per la marina mercantile e per la sanità, cui aveva attribuito la competenza ad esercitare le funzioni di cui al precedente art. 2, il Parlamento demandò un ulteriore compito: «Dopo otto anni dall'entrata in vigore della presente legge, il Comitato suddetto può provvedere, di intesa con le regioni, con decreto del Presidente della Repubblica, a modificare i valori contenuti nella tabella A allegata alla presente legge, per adeguarli alle nuove acquisizioni scientifiche e tecnologiche. Ulteriori eventuali modifiche ai valori tabellari suddetti potranno essere apportate ad intervalli di tempo non inferiori a quattro anni. Lo stesso Comitato dei ministri può in ogni momento provvedere con decreto del Presidente della Repubblica ad adeguare i valori dei limiti di accettabilità degli scarichi di cui alle tabelle A e C della presente legge ai corrispondenti valori definiti dalle apposite direttive della Comunità economica europea, qualora questi ultimi valori risultino più restrittivi.».

Mai, insomma, il recepimento delle direttive comunitarie avrebbe potuto determinare un affievolimento della tutela apprestata dal legislatore italiano, neppure in termini di riduzione dei valori ritenuti inquinanti, e da nulla s'evince che, rilasciando, in epoca successiva, le suddette deleghe, il Parlamento abbia voluto derogare a quel principio, autorizzando il Governo non ad un mero adeguamento, bensì al sostanziale azzeramento dei valori limite, con totale abrogazione, insieme con l'intera legge «Merli», delle tabelle alla stessa allegate e richiamate dalla fattispecie penale incriminatrice del suo art. 21.

Escluso che la delega complessiva (tutt'altro che ampia) possa giustificare l'abrogazione completa della legge n. 319/1976, con il travolgimento dell'art. 21 e l'espunzione, dalle tabelle penalmente rilevanti, di quelle sostanze che mai avrebbero potuto essere modificate dal Governo, se non con riguardo ai valori nell'ambito delle stesse previste e con le precise garanzie di cui all'art. 3, terzo comma, dev'essere in questa sede ribadito che la questione in esame assume rilievo nel presente giudizio di esecuzione poichè, dalla violazione della delega, è dipesa una modificazione della normativa tale da determinare l'assenza di punibilità penale dei fatti pregressi e, quindi, la revocabilità della sentenza con la quale Putignano Raffaele fu condannato per aver superato i valori limite riferiti ai coliformi totali e fecali; e poichè trattasi — per quanto sopra esposto — di questione non manifestamente infondata, essendo palese l'eccesso di delega che ha viziato l'introduzione della nuova normativa, gli atti devono essere trasmessi alla Corte costituzionale, con contestuale sospensione del giudizio in corso e notificazioni e comunicazioni previste dalla legge.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione — dell'art. 63 decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, nella parte in cui abroga l'intera legge 10 maggio 1976, n. 319 e, quindi, integralmente l'art. 21 di questa e le tabelle A e C dallo stesso richiamate, e dell'art. 59, comma 5 e 6, decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 nella parte in cui, prevedendo, ai fini della costruzione della fattispecie penalmente sanzionata dello scarico si acque reflue industriali, ovvero da una immissione occasionale, soltanto le sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5, e non anche i coliformi totali e fecali (i cui limiti di emissione, sotto la restrittiva denominazione di Escherichia coli, sono previsti nelle tabelle 3 e 4 del medesimo allegato 5 — rilevanti ai soli fini dell'applicazione di sanzioni amministrative), esclude che questi ultimi possano costituire l'oggetto materiale della fattispecie incriminatrice;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata a Putigliano Raffaele, al pubblico ministero ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Taranto, addì 18 settembre 2000

Il giudice dell'esecuzione: INGENITO

01C0622

GIAMPAOLO LECCISI, 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 terminano 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	83,86
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 6 0 0 1 *

L. 12.000

€ 6,2