

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 settembre 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

---

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 19. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 30 giugno 2001 (della Corte di appello di Roma).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 17 novembre 1999, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede nei confronti dell'on. Vittorio Sgarbi per il risarcimento dei danni derivanti da diffamazione aggravata, nei confronti del magistrato Lorenzo Matassa, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Roma per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**
- Delibera Camera dei deputati 17 novembre 1999.
  - Art. 68, primo comma, Cost. .... Pag. 9
- N. 20. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 luglio 2001 (della Camera dei deputati).
- Parlamento - Mandato parlamentare - Adempimento da parte di deputato sottoposto a procedimento penale - Diritto-dovere di partecipare alle votazioni in Assemblea - Valore di impedimento assoluto a comparire nella udienza penale fissata in concomitanza con esse - Diniego da parte della Corte d'Assise di primo grado di Reggio Calabria - Conseguente rigetto, con ordinanza 16 novembre 1998, della richiesta, presentata dalla difesa dell'on. Amedeo Gennaro Maticena, di considerare giustificata l'assenza dello stesso deputato all'udienza in ragione dell'impedimento parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Denunciata lesione dell'autonomia, indipendenza e funzionalità delle Camere - Incidenza sulle attribuzioni del potere legislativo e sull'esercizio del mandato parlamentare - Mancato bilanciamento tra i valori costituzionali dell'efficienza processuale e dell'autonomia ed indipendenza del Parlamento - Violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza del potere esercitato dall'autorità giudiziaria e di annullare conseguentemente l'ordinanza della Corte d'Assise di Reggio sopra richiamata ritenuta invasiva.**
- Ordinanza Corte d'Assise di primo grado di Reggio Calabria 16 novembre 1998.
  - Cost., artt. 3, 64, primo e terzo comma, 67, 68, 72, 73, primo comma, 79, primo comma, 83, terzo comma, 90, secondo comma, 138, primo e terzo comma; legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, art. 12; legge cost. 22 novembre 1967, n. 2, art. 3; legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, artt. 9, comma 3, e 10, comma 3 ..... » 11
- N. 21. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 5 luglio 2001 (del tribunale di Roma).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 5 novembre 1998, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede civilmente nei confronti dell'on. Vittorio Sgarbi per il risarcimento del danno conseguente ad ingiuria aggravata nei confronti del magistrato Gianfranco Amendola, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal tribunale di Roma per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**
- Delibera Camera dei deputati 5 novembre 1998.
  - Art. 68, primo comma, Cost. .... » 20

N. 601. Ordinanza del tribunale di Messina del 2 aprile 2001.

**Fallimento - Azione di responsabilità, contro gli amministratori e i sindaci della società fallita, autorizzata dal giudice delegato - Misure cautelari ante causam strumentali al giudizio di responsabilità - Previsione dell'adozione delle stesse da parte del medesimo giudice delegato - Violazione del principio di imparzialità del giudice.**

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 146.

Costituzione, art. 111.

**Processo civile - Astensione e ricusazione - Incompatibilità tra giudice delegato e giudice della cautela - Mancata previsione - Violazione del principio di imparzialità del giudice.**

- Cod. proc. civ., art. 51, primo comma, n. 4.

- Costituzione, art. 111. ....

Pag. 23

N. 602. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 7 dicembre 2000.

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.

Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma .....

» 27

N. 603. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 7 dicembre 2000.

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.

Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma .....

» 32

N. 604. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 7 dicembre 2001.

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.

Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma .....

» 34

N. 605. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 7 dicembre 200.

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma ..... Pag. 36

N. 606. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 7 dicembre 2000.

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma ..... » 39

N. 607. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 7 dicembre 2000.

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma ..... » 41

N. 608. Ordinanza della Corte di appello di Bologna del 25 maggio 2001.

**Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Emilia-Romagna - Assegnazione di alloggi di edilizia popolare - Decadenza in caso di acquisto di immobili, da parte di un componente del nucleo familiare dell'assegnatario, con rendita catastale superiore a quella prevista dalla legge, siti nel comune di residenza dell'assegnatario - Esclusione della decadenza per l'acquisto di dette unità immobiliari e di quelle site nei comuni contermini come stabilito per gli immobili siti in comuni diversi da quello di residenza - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento tributario di situazioni indicative di identica capacità contributiva.**

- Legge Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12, tabella allegata A.
- Costituzione, art. 3 ..... » 43

N. 609. Ordinanza del tribunale di Genova del 26 aprile 2001.

**Locazione di immobili urbani - Normativa sull'equo canone - Locazione di immobili urbani ad un canone superiore a quello legale - Diritto del locatario alla restituzione della differenza tra canone pattizio e quello legale - Mancata previsione della imposizione a carico dell'Erario di detta differenza - Violazione del diritto fondamentale della personalità alla libertà contrattuale, del principio di uguaglianza, del diritto di proprietà e del principio di capacità contributiva.**

Legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 79, primo e secondo comma, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25.

Costituzione, artt. 2, 3 e 42.

**Locazione di immobili urbani - Normativa sull'equo canone - Locazione di immobili ad un canone superiore a quello legale - Diritto del locatario alla differenza tra canone pattizio e quello legale - Limitazione ai soli casi in cui il contratto di locazione sia risolto per morosità, conseguente a impotenza finanziaria dovuta al pregresso pagamento di detta differenza - Mancata previsione - Violazione del diritto fondamentale della personalità alla libertà contrattuale, del principio di uguaglianza, del diritto di proprietà, nonché del principio di capacità contributiva.**

- Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 79, secondo comma.

- Costituzione, artt. 2, 3 e 42 ..... Pag. 45

N. 610. Ordinanza della Corte dei conti del 9 gennaio 2001.

**Pensioni di guerra - Diritto al trattamento pensionistico del padre del minore morto a causa di guerra solo dopo il cinquantottesimo anno di età e l'avvenuto riconoscimento della inabilità a proficuo lavoro, anziché a prescindere da tali condizioni come stabilito per la madre - Disparità di trattamento tra il padre e la madre del minore in base al sesso.**  
D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, art. 57.

- Costituzione, art. 3 ..... » 51

N. 611. Ordinanza del tribunale di Napoli del 24 maggio 2001.

**Processo penale - Collegio per procedimenti relativi ai reati ministeriali - Udiienza preliminare - Possibilità di svolgimento delle funzioni di giudice dell'udienza preliminare da parte del medesimo collegio che nella fase delle indagini preliminari abbia svolto le funzioni di pubblico ministero - Lesione dei principî di eguaglianza, di presunzione di non colpevolezza e del giusto processo.**

Legge 5 giugno 1989, n. 219.

Costituzione, artt. 3, 27, secondo comma, e 111 ..... » 54

N. 612. Ordinanza del tribunale di Pescara del 22 maggio 2000.

**Credito (Istituti di) - Interessi bancari - Clausole relative all'anatocismo contenute nei contratti stipulati anteriormente alla delibera CICR di cui all'art. 25, d.lgs. n. 342/1999 - Prevista validità ed efficacia fino alla data di entrata in vigore di tale delibera - Sanatoria di clausole nulle - Eccesso di delega in relazione agli artt. 1, comma 5, legge n. 128/1998 e 25, legge n. 142/1992.**

D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, art. 120, comma 3, introdotto dall'art. 25, d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342 [recte: d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 3].

Costituzione, art. 76. .... » 55

N. 613 Ordinanza del giudice di pace di Rimini del 6 marzo 2001.

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo per due mesi - Identità di trattamento sanzionatorio in raffronto all'ipotesi di mancanza dei requisiti per la guida - Violazione del principio di uguaglianza.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126, comma 7, come modificato dall'art. 19, comma 3, d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.
- Costituzione, art. 3 .....

Pag. 57

N. 614 Ordinanza del g.i.p. del tribunale di Genova del 22 febbraio 2001.

**Reati e pene - Reato di rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione - Indeterminatezza della fattispecie incriminatrice per la mancata definizione della nozione di notizia riservata - Ingiustificata identità della pena edittale massima rispetto al più grave reato di rivelazione di segreti di Stato - Rilevante divario tra minimo e massimo edittale con possibilità di arbitraria determinazione della pena da parte del giudice - Violazione del principio di legalità e di tassatività in materia penale.**

- Codice penale, art. 262.
- Costituzione, artt. 3 e 25 .....

» 58

NN. da 615 a 624 Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del tribunale di Milano del 19 gennaio 2001.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Applicazione della disciplina di cui agli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ. - Inidoneità di tale procedura ad assicurare la pienezza del contraddittorio e dell'esplicazione delle difese - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 10, 13 e 24.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Accertamento concreto da parte del giudice della sussistenza dell'impossibilità di attuare l'accompagnamento immediato - Esclusione - Incidenza sui poteri d'indagine del giudice.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 10 e 111.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Accertamento da parte del giudice sulle allegare ragioni idonee a configurare il divieto di espulsione e conseguentemente sulla mancanza del presupposto per il trattenimento - Incidenza sui poteri di indagine del giudice.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 10 e 111.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Obbligo di dare avviso al difensore d'ufficio o di fiducia, contestualmente alla comunicazione al giudice dall'inizio del trattenimento - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa.**

D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 3; d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, art. 20.

Costituzione, artt. 3, 10 e 24.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Mancata previsione di limite massimo anche per il cumulo successivo di vari periodi di trattenimento fondati sul medesimo decreto di espulsione - Conseguente impedimento per il giudice di accertare il superamento di tale limite - Lesione del principio di ragionevolezza e di parità di trattamento di situazioni identiche.**

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

Costituzione, artt. 3, 10 e 13.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Obbligo di provvedere alla convalida con un unico contestuale atto - Conseguente sottrazione al giudice del potere di determinare il ragionevole termine massimo anche cumulato del trattenimento - Lesione del principio di ragionevolezza e di parità di trattamento di situazioni identiche - Lesione del principio di riserva di giurisdizione.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 4.

- Costituzione, artt. 3, 10, 13 e 111 .....

Pag. 63

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 19

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 30 giugno 2001*  
(della Corte di appello di Roma)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 17 novembre 1999, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede nei confronti dell'on. Vittorio Sgarbi per il risarcimento dei danni derivanti da diffamazione aggravata, nei confronti del magistrato Lorenzo Matassa, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Roma per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**

- Delibera Camera dei deputati 17 novembre 1999.
- Art. 68, primo comma, Cost.

La Corte di appello di Roma, prima sezione civile, pronuncia la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 4478 del ruolo generale contenzioso dell'anno 1999 vertente tra Sgarbi Vittorio, elettivamente domiciliato in Roma via Cicerone n. 60 presso gli avv. Stefano Previti e Alessandro M. Lerro che lo rappresentano e difendono per procura per atto notaio Brunelli di Roma 16 settembre 1996 rep. n. 28432; Matassa Lorenzo, elettivamente domiciliato in Roma via Crescenzo n. 9 presso l'avv. Emiliano Amato che in unione all'avv. Giuseppe Sireci lo rappresenta e difende per procura in calce alla comparsa di risposta; R.T.I. Reti Televisive Italiane s.p.a., in persona del legale rappresentante, e Gori Giorgio, elettivamente domiciliato in Roma via Enrico Tazzoli n. 6 presso l'avv. Romano Vaccarella che li rappresenta e difende per procura in calce alla comparsa di risposta.

La Corte premette fatto che: Vittorio Sgarbi ha proposto appello contro la sentenza del tribunale di Roma n. 15758 del 19 luglio 1999 che lo ha ritenuto responsabile del delitto di diffamazione ai sensi degli artt. 595, secondo e terzo comma e 61 n. 10 C.P. in danno di Lorenzo Matassa, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, con attribuzione allo stesso di fatti determinati e mediante l'uso di un mezzo di pubblicità, per avere, nel corso delle trasmissioni televisive del 17, 18 e 23 ottobre 1995 «Sgarbi Quotidiani» di Canale 5, commentando la notizia dell'arresto del Sovrintendente ai beni culturali di Siracusa Giuseppe Voza, pronunciato frasi ingiuriose e diffamatorie in danno del Matassa.

In particolare il tribunale ha ritenuto ingiuriose, diffamatorie e infamanti le accuse mosse dallo Sgarbi al Matassa di «compiacente inerzia nei confronti della mafia, ... di aver messo le manette alla cultura ... di aver arrestato un uomo non per dovere di ufficio ma per ignoranza e per viltà, ... di aver agito per crudeltà e disprezzo della cultura ... Matassa peggio che nazista ... abusato del suo ufficio di pubblico ministero, ... di ricorrere all'arresto per pura superficialità, ignoranza ed ignavia.

Il tribunale di Roma ha condannato lo Sgarbi, in solido con Giorgio Gori, quale direttore dell'emittente televisiva Canale 5 e responsabile del programma Sgarbi Quotidiani, e con la s.p.a. R.T.I. Reti Televisive Italiane, produttrice del programma televisivo, a pagare al Matassa L. 100.000.000 a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale e L. 20.000.000 a titolo di riparazione pecuniaria civile per la persona offesa dalla diffamazione. Il tribunale ha, inoltre, ordinato la pubblicazione per estratto della sentenza sui quotidiani La Sicilia di Catania, Il Giornale di Sicilia di Palermo, Il Giornale di Milano, La Repubblica di Roma, Il Corriere della Sera di Milano. Con condanna dello Sgarbi, del Gori e della R.T.I. al pagamento delle spese processuali.

A sostegno dell'impugnazione i difensori dello Sgarbi hanno indicato i seguenti motivi: 1) le opinioni espresse dallo Sgarbi non erano perseguibili ai sensi dell'art. 68 Costituzione; 2) erronea mancata applicazione dell'art. 2 C.P. perché le dichiarazioni dello Sgarbi rientravano nella tutela costituzionale di cui all'art. 68 Costituzione; 3) intervenuta pronuncia da parte della Camera dei deputati di insindacabilità delle affermazioni dello Sgarbi; 4) erronea individuazione della domanda; 5) erronea valutazione del contratto stipulato dallo Sgarbi con la R.T.I.; 6) insussistenza della diffamazione; 7) erronea valutazione della esimente putativa; 8) erronea quantificazione del risarcimento del danno; 9) erronea applicazione della riparazione pecuniaria di cui all'art. 12, legge n. 47 del 1948; 10) esorbitanza della disposta pubblicazione della sentenza. È stata chiesta la riforma della sentenza appellata previa la sospensione della provvisoria esecuzione della stessa.

Lorenzo Matassa si è costituito ed i suoi difensori hanno affermato che l'appello è infondato; hanno proposto appello incidentale lamentando l'esiguità del risarcimento del danno e della riparazione pecuniaria ed hanno chiesto la liquidazione di un risarcimento maggiore, il rigetto dell'istanza di sospensione e dell'appello ed hanno sollecitato la Corte a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale per l'illegittimità della delibera della Camera dei deputati.

La R.T.I. Reti Televisive Italiane e Giorgio Gori si sono costituiti ed il loro difensore ha rilevato la fondatezza dell'appello dello Sgarbi ed ha proposto appello incidentale censurando la sentenza del tribunale di Roma per i seguenti motivi: 1) erronea disapplicazione dell'art. 68 Costituzione come ha attestato la Camera dei deputati con la deliberazione del 17 novembre 1999; 2) erronea affermazione della sussistenza della *vis* diffamatoria nelle dichiarazioni dello Sgarbi ed erronea esclusione dell'esimente dell'esercizio del diritto di cronaca; 3) erronea affermazione della responsabilità della R.T.I. e del Gori ed erronea interpretazione del contratto prodotto dal Matassa; 4) erronea applicazione dell'art. 12, legge n. 42 del 1948; 5) eccessiva quantificazione del danno. Ha chiesto la sospensione della provvisoria esecuzione della sentenza, la riforma della stessa ed il rigetto dell'appello incidentale del Matassa.

Con ordinanza 25 febbraio 2000 la Corte ha sospeso l'esecuzione provvisoria della sentenza solo nei confronti dello Sgarbi e la causa è stata trattenuta, quindi, in decisione.

Tutto ciò premesso la Corte rileva che la Camera dei deputati nella seduta pubblica n. 622 del 17 novembre 1999 ha approvato la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere di ritenere che i fatti per i quali è stata pronunciata l'impugnata sentenza di condanna dello Sgarbi concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Costituzione. La Camera dei deputati ha così confermato il parere della Giunta essere le affermazioni dello Sgarbi «divulgazione e continuazione di quelle rese nel corso dell'attività parlamentare propriamente detta ... e attività parlamentare esse stesse ... costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni».

A giudizio della Corte con la deliberazione assunta la Camera dei deputati ha esercitato illegittimamente il proprio potere perché ha affermato la sussistenza del collegamento funzionale tra le espressioni ritenute diffamatorie dal tribunale e l'attività parlamentare dello Sgarbi.

Deve essere premesso che la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere non riporta tutte le opinioni espresse dallo Sgarbi nelle trasmissioni televisive e che il tribunale di Roma ha ritenuto diffamatorie. Non sono riportate, infatti, le frasi «... compiacente inerzia nei confronti della mafia ... messo le manette alla cultura ... arrestato un uomo non per dovere di ufficio ma per ignoranza e per viltà ... agito per crudeltà e disprezzo della cultura ... abusato del suo ufficio di pubblico ministero di ricorrere all'arresto per pura superficialità, ignoranza e ignavia».

Ciò premesso ad avviso della Corte la deliberazione della Camera dei deputati è arbitraria in quanto le frasi pronunciate dallo Sgarbi non sono collegate all'esercizio della funzione parlamentare ma sono meri apprezzamenti personali espressi come qualunque privato cittadino. Non può sostenersi, infatti, che costituisca attività parlamentare quella svolta nella trasmissione televisiva privata di Canale 5 quale divulgazione e continuazione dell'attività parlamentare propriamente detta per la determinante considerazione che lo Sgarbi aveva svolto attività di conduttore di un programma televisivo («Sgarbi quotidiani»), in virtù di un contratto di prestazione di opera retribuita stipulato con la rete televisiva per commentare ed esprimere le proprie opinioni su argomenti di attualità. La delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati è, pertanto, lesiva delle attribuzioni del tribunale di Roma e di questa Corte in quanto il potere conferito al Parlamento dall'art. 68 Costituzione è stato esercitato in modo arbitrario dalla Camera dei deputati. Sussistono, quindi, le condizioni per sollevare conflitto di attribuzione.

La Corte costituzionale ha affermato, infatti, con più pronunce che, nell'ambito del giudizio in tema di conflitto fra poteri vertente su una delibera parlamentare affermativa dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Costituzione, la Corte accerta la «non arbitrarietà della delibera parlamentare («sent. n. 1150 del 1998»), ... se vi sia stato un uso distorto e arbitrario del potere parlamentare, tale da vulnerare le attribuzioni degli organi della giurisdizione o da interferire sul loro esercizio («sent. n. 443 del 1993»), se vi sia stata illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria (sent. n. 289 del 1998) e che «l'immunità copre il membro del Parlamento soltanto se per le dichiarazioni concorre il contesto funzionale» (sent. n. 11 del 2000).

Per le esposte considerazioni la Corte ritiene necessario, per decidere sull'appello proposto dallo Sgarbi e dagli obbligati solidali sul punto, sollevare conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 37, legge 11 marzo 1953, n. 87 vertendosi in materia di interferenza dell'esercizio del potere conferito alla Camera dei deputati dall'art. 68, primo comma, Costituzione nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria previste e garantite dall'art. 102 Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Costituzione e 37 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ricorre alla Corte costituzionale sollevando conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e chiede che la Corte costituzionale:

1. — Dichiarare che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare la insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma Costituzione delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi secondo quanto deliberato dalla stessa Camera dei deputati nella seduta n. 622 del 17 novembre 1999 e annulli, conseguentemente, la predetta deliberazione adottata dalla Camera dei deputati.

Dispone la sospensione del processo civile iscritto al n. 4478 1999 del Ruolo generale della Corte di appello di Roma dell'anno 1999, riguardante l'appello proposto da Vittorio Sgarbi contro la sentenza del tribunale di Roma n. 15758 del 19 luglio 1990 ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Roma, addì 20 ottobre 2000.

IL PRESIDENTE ESTENSORE: Aldo MODUGNO

01C0711

N. 20

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 luglio 2001  
(della Camera dei deputati)*

**Parlamento - Mandato parlamentare - Adempimento da parte di deputato sottoposto a procedimento penale - Diritto-dovere di partecipare alle votazioni in Assemblea - Valore di impedimento assoluto a comparire nella udienza penale fissata in concomitanza con esse - Diniego da parte della Corte d'Assise di primo grado di Reggio Calabria - Conseguente rigetto, con ordinanza 16 novembre 1998, della richiesta, presentata dalla difesa dell'on. Amedeo Gennaro Maticena, di considerare giustificata l'assenza dello stesso deputato all'udienza in ragione dell'impedimento parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Denunciata lesione dell'autonomia, indipendenza e funzionalità delle Camere - Incidenza sulle attribuzioni del potere legislativo e sull'esercizio del mandato parlamentare - Mancato bilanciamento tra i valori costituzionali dell'efficienza processuale e dell'autonomia ed indipendenza del Parlamento - Violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza del potere esercitato dall'autorità giudiziaria e di annullare conseguentemente l'ordinanza della Corte d'Assise di Reggio sopra richiamata ritenuta invasiva.**

- Ordinanza Corte d'Assise di primo grado di Reggio Calabria 16 novembre 1998.
- Cost., artt. 3, 64, primo e terzo comma, 67, 68, 72, 73, primo comma, 79, primo comma, 83, comma terzo, 90, comma secondo, 138, primo e terzo comma; legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, art. 12; legge cost. 22 novembre 1967, n. 2, art. 3; legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, artt. 9, comma 3, e 10, comma 3.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato della camera di deputati, in persona del Presidente On. prof. Luciano Violante, come da deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 253 del 6 novembre 2000 e della Camera dell'8 novembre 2000, e giusta mandato per notar Silvestro in Roma, 23 novembre 2000, Rep. n. 63.907, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Massimo Luciani ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Via Bocca di Leone, n. 78;

Contro la Corte di Assise di primo grado di Reggio Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*, in ragione e per l'annullamento dell'ordinanza 16 novembre 1998, emessa nel corso del procedimento n. 10/98 RG Assise, poi riunito al procedimento n. 15/98 RG Assise, nei confronti, dell'on. Amedeo Gennaro Maticena, con la quale è stata rigettata la richiesta della difesa dell'on. Maticena di giustificare l'assenza dell'imputato all'udienza in ragione di impedimento parlamentare e si è disposto procedersi, dichiarando la contumacia dell'imputato, e per la statuizione che non spetta alla Corte di Assise di primo grado di Reggio Calabria stabilire che non costituisce impedimento assoluto della partecipazione del deputato alle udienze penali, epperò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del deputato di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in Assemblea.

## F A T T O

All'udienza del 16 novembre 1998, celebratasi, innanzi la Corte di assise di primo grado di Reggio Calabria, nel corso di un procedimento penale nei confronti dell'on. Amedeo Gennaro Maticena, la difesa chiedeva di giustificare l'assenza dell'imputato all'udienza medesima, motivando detta richiesta con l'impedimento parlamentare dello stesso on. Maticena, attestato da un telegramma del Presidente della Camera dei deputati. La Corte di Assise rigettava con ordinanza la richiesta e disponeva di doversi procedere, dichiarando la contumacia dell'imputato.

L'ordinanza veniva emessa all'esito di una brevissima camera di consiglio (risulta dal verbale di udienza — doc. n. 6 — che la Corte si è ritirata in camera di consiglio alle h. 10.25 ed è rientrata alle h. 10.40).

La stringata motivazione faceva leva su ciò che l'on. Maticena aveva giustificato la propria assenza «adducendo la concomitanza di lavori parlamentari», ma non aveva specificato se «parteciperà a detti lavori o se la sua presenza per eventuali votazioni o interpellazioni prenotate sia oggi indispensabile in Parlamento».

Con deliberazione in data 6 novembre 2000 (doc. n. 1), l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, in considerazione della natura lesiva della riferita ordinanza, ha deliberato di proporre alla Camera di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla stessa.

Con deliberazione in data 8 novembre 2000 (doc. n. 2), la Camera, approvando la proposta dell'Ufficio di Presidenza, ha deliberato in conformità.

L'ordinanza in epigrafe risulta lesiva delle attribuzioni costituzionali della ricorrente Camera dei deputati per i seguenti motivi di

## D I R I T T O

## 1. — Preliminarmente, quanto all'ammissibilità del ricorso.

Sull'ammissibilità del presente ricorso non possono sussistere dubbi. Quanto alla legittimazione processuale, pacifica è quella passiva della Corte di assise di primo grado di Reggio Calabria. È principio consolidato, infatti, che «i singoli organi giurisdizionali, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, possono in genere essere parti nei conflitti di attribuzione» (così ord. n. 150 del 1980, ma v. già prima ordd. nn. 228 e 229 del 1975; successivamente, *ex plurimis*, ordd. nn. 250 e 261 del 1998; 319 del 1999; 102 del 2000).

Non meno evidente è la legittimazione della ricorrente Camera dei deputati. La legittimazione attiva di questa, infatti, è stata ripetutamente riconosciuta, in quanto essa può esprimere «definitivamente la volontà del potere che essa rappresenta» (sentt. nn. 265 del 1997; 379 del 1996; 1150 del 1988; 129 del 1981; ord. n. 150 del 1980; cui *adde*, per il Senato, sent. n. 129 del 1996). Nella specie, inoltre, non viene in considerazione solo la potenziale titolarità della facoltà di esprimere definitivamente la volontà del potere di appartenenza, ma anche l'esercizio in concreto di tale facoltà, atteso che la volontà della Camera (e quindi quella del potere cui essa appartiene) è stata definitivamente manifestata con la programmazione dei lavori e l'approvazione del relativo calendario. Inoltre, in un caso largamente analogo, è stato esplicitamente affermato che «la Camera dei deputati è legittimata a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, quale organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene» (ord. n. 102 del 2000, *cit.*).

Non dubbia è anche la sussistenza di requisiti oggettivi del conflitto di attribuzione. Vi è, infatti, conflitto risolvibile ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87, quando (senza che necessariamente vi sia *vindicatio potestatis*: *cfr.* già, ad es., sentt. nn. 110 del 1970 e 129 del 1981) si controverte sulla delimitazione della sfera delle attribuzioni costituzionali di due poteri dello Stato. Nella specie, è evidente che oggetto della presente controversia è, appunto, la delimitazione dei confini tra le attribuzioni costituzionali d'uno dei soggetti del potere legislativo e quelle del potere giudiziario. Costituzionalmente garantito, invero, è il potere del magistrato di procedere nel giudizio pendente innanzi a lui. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, a sua volta, il provvedimento del giudice penale che non riconosca al deputato l'impedimento a partecipare a un'udienza in ragione della necessità di adempiere alle sue funzioni di parlamentare incide direttamente sulle attribuzioni costituzionali dell'organo rappresentativo. La dimostrazione di questa affermazione (di per sé — peraltro — autoevidente) verrà data qui appresso, quando si svolgeranno le necessarie argomentazioni in ordine al merito della controversia. Come accade frequentemente nei giudizi innanzi a codesta Ecc.ma Corte (v., per il giudizio sulle leggi, i rilievi

di C. Mezzanotte, irrilevanza e infondatezza per ragioni formali, in *Giur. Cost.*, 1977, I, 230 sgg.), invero, i profili processuali sono inestricabilmente connessi con quelli sostanziali, e nel caso dei conflitti tra poteri l'identificazione dell'attribuzione lesa non può che andare di pari passo con la dimostrazione della sua lesione.

Può comunque dirsi sin d'ora che la possibile sottrazione al lavoro parlamentare (in particolare: alle votazioni in Assemblea) del contributo del deputato sottoposto a procedimento penale incide gravemente sull'autonomia e sulla funzionalità dell'organo, e quindi sulla stessa possibilità che questo eserciti le attribuzioni (costituzionali) di sua spettanza.

Non si potrebbe, in contrario, sostenere che le attribuzioni lese sarebbero, qui, solo quelle del singolo parlamentare e non anche quelle della Camera di appartenenza. In un caso largamente analogo, infatti, è già stato stabilito che il singolo parlamentare «impropriamente... utilizza lo strumento del conflitto d'attribuzione, invece di avvalersi — come tutti i cittadini — dei mezzi endoprocessuali d'impugnazione degli atti asseritamente viziati, nonché di quelli diretti a provocare l'eventuale affermazione di responsabilità disciplinare, civile o penale del magistrato cui egli rimprovera il comportamento non legittimo» (ord. n. 101 del 2000).

In presenza di tale precedente, i dubbi sull'ammissibilità non hanno ragione di sussistere. Per mero tuziorismo, vale la pena di osservare, comunque, che la negazione della legittimazione della Camera dei deputati dimenticherebbe che le prerogative dei parlamentari non sono (e comunque non sono solo) strumenti di garanzia delle loro situazioni soggettive individuali, ma strumenti di tutela della funzione parlamentare nel suo complesso, e quindi dell'istituzione di appartenenza (*cf.*, da ultimo, sent. n. 417 del 1999, e comunque la costante giurisprudenza costituzionale e la dottrina dominante). Del resto, come si dirà anche appresso, la partecipazione ai lavori parlamentari (massime quando consistenti in votazioni) non è solo un diritto, ma è uno specifico dovere (art. 48-bis RC), e — come accade per tutti i doveri — la sua previsione si deve almeno all'esigenza di soddisfare gli interessi generali dell'istituzione che lo impone (è questo il significato davvero minimo dell'imposizione dei doveri: *cf.* G. M. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 29). Il voto, dunque, è un atto di «natura squisitamente funzionale» (sent. n. 379 del 1996). In ogni caso, è pacifico che anche atti giudiziari riguardanti singoli parlamentari possano determinare lesione dell'autonomia e dell'indipendenza della Camera di appartenenza nel suo complesso (*cf.*, ad es., il caso scrutinato dalla stessa sent. n. 379 del 1996).

Contro l'ammissibilità del presente ricorso non varrebbe neppure obiettare che, con esso, si intenderebbe censurare non già la carenza del potere del giudice, ma un semplice errore *in iudicando* (v., in riferimento ad analogha fattispecie, A. Anzon, *Ragioni di inammissibilità dei conflitti di attribuzione del «Caso Previti»*, in AA.VV., *Il «Caso Previti»*).

Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte, Torino, 2000 29 sg.; R. Romboli, *Tre ricorsi inammissibili*, ivi, 187). Per un verso, infatti, la ricorrente contesta proprio la titolarità, in capo al giudice, del potere di negare che l'impegno in votazioni in Assemblea sia valida causa di giustificazione dell'assenza, all'udienza penale, del parlamentare interessato. Per l'altro, la stessa dottrina ora richiamata ricorda che codesta Ecc.ma Corte ha negato di poter esercitare un sindacato degli errori *in iudicando* perché, altrimenti, si sarebbe trasformata in giudice dell'impugnazione. È davvero difficile capire come ciò sia possibile nella presente fattispecie, atteso che la ricorrente non è né poteva essere, parte nel giudizio che ha originato il presente conflitto, sicché non ha così come non aveva (al contrario di quanto accade per il singolo deputato: *cf.* ord. n. 101 del 2000, cit.), strumenti processuali «ordinari» per tutelare le proprie attribuzioni (analogamente, N. Zanon, *il «caso Previti»: conflitto tra poteri dello Stato o questione «privata»? in AA. VV., *Il «caso Previti»*, cit., 21; F. Rigano, *Tre domande*, ivi, 184). Qui, non è neppure pensabile che si pretenda di trasformare il giudizio innanzi alla Corte «inammissibilmente in un nuovo grado di giurisdizione» (sent. n. 27 del 1999), per la chiara circostanza che un «grado di giurisdizione» precedente o diverso, al quale la Camera potesse o possa accedere, semplicemente, non esiste.*

Si deve, infine, osservare che è presente, senza incertezze, l'interesse a ricorrere della Camera dei deputati. Detto interesse (che deve caratterizzare anche il ricorso per conflitto di attribuzione: *cf.*, ad es. ordd. nn. 259 del 1986 e 420 del 1995) si collega alle affermazioni dell'ordinanza.

Questa, invero, ha negato che il deputato Maticena fosse (giustificatamente) impossibilitato a partecipare all'udienza in quanto non avrebbe asseverato che, per il giorno della stessa, fossero previste votazioni o «interpellazioni» (deve presumersi che la Corte di Assise, quasi a mo' di crasi o di sincope, intendesse riferirsi a «interpellanze» e «interrogazioni»), per le quali la sua presenza fosse «indispensabile». Teniamo da canto il problema dell'illustrazione delle interpellanze e delle interrogazioni, in ordine al quale, come appresso si preciserà, la ricorrente non intende formulare censure. Restringendo lo sguardo alle votazioni in Assemblea, peraltro, è evidente che l'ordinanza ha presupposto che ve ne siano di due generi: votazioni per le quali la presenza del parlamentare

è «indispensabile», e votazioni per le quali tale presenza «indispensabile» non è. L'assunto, tuttavia, è del tutto erronea, atteso che, come subito si dimostrerà, tutte le votazioni in Assemblea sono tali da rendere indispensabile la presenza di ciascun, singolo, parlamentare.

Nella specie, risulta inoppugnabilmente dai resoconti parlamentari che, nella giornata del 16 novembre 1998, la Camera ha iniziato la propria seduta alle h. 12.05 (con sospensioni tra le h. 13.10 e le h. 15.00, nonché tra le h. 15.30 e le h. 15.45), con votazioni elettroniche in ordine ai disegni di legge nn. 5267 («Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo») e 5349 («Conversione in legge del decreto-legge n. 335 del 1998: lavoro straordinario»). A tali votazioni l'on. Matacena ha regolarmente partecipato (doc. n. 4).

L'erroneo presupposto, dal quale l'ordinanza impugnata ha preso le mosse, ha avuto per effetto che le esigenze processuali siano state anteposte a quelle della funzione parlamentare. In concreto, i valori collegati alla funzione parlamentare sono stati posti su un gradino inferiore rispetto a quelli attinenti alla funzione giurisdizionale (sono stati interamente sacrificati i primi, cioè, e interamente salvaguardati i secondi). Palese, pertanto, è l'interesse della Camera dei deputati ad ottenere una pronuncia di codesta Ecc.ma Corte costituzionale che ristabilisca il corretto rapporto tra potere giudiziario e potere legislativo, in riferimento ai valori costituzionali che detti poteri rappresentano.

Non incide sull'interesse a ricorrere della Camera dei deputati il fatto che, nonostante la pronuncia qui censurata, l'on. Matacena abbia preso parte alle votazioni fissate in concomitanza con l'udienza innanzi la Corte di assise di Reggio Calabria. Trattasi infatti di determinazione strettamente personale del deputato, che ha sacrificato il proprio diritto di difesa al diritto-dovere di partecipazione ai lavori parlamentari, determinazione che tuttavia non era affatto imposta dalla vigente disciplina della materia. La concreta vicenda delle scelte del singolo parlamentare, invero, è estrinseca rispetto all'atto impugnato e al suo contenuto, nel senso che è proprio e solo da tale contenuto (trascendente, si badi, la particolare vicenda processuale) che origina la lesività, che non può certo venir meno per l'accidentale determinazione di un soggetto estraneo al rapporto tra gli organi in conflitto.

In ogni caso, come si è osservato in dottrina, «la circostanza che il parlamentare abbia votato non elimina l'oggettiva incertezza circa le condizioni alle quali gli impegni parlamentari giustificano l'allegazione di un impedimento...» (N. Zanon, Il «Caso Previti», cit., 17).

Il grave condizionamento che l'indirizzo prescelto dalla Corte di assise di primo grado di Reggio Calabria determina nelle scelte dei parlamentari, in ogni caso, è tale, come appresso si dimostrerà, da cagionare la lesione delle prerogative costituzionali della Camera dei deputati, della quale è dunque evidente l'interesse a ricorrere.

2. — Violazione degli artt. 64, 68 e 72 della Costituzione. Venendo, ora, al merito, devono prospettarsi le argomentazioni che seguono.

2.1. — Si deve premettere che la ricorrente Camera dei deputati chiede che venga considerato, per i suoi componenti, impedimento assoluto a comparire in udienza (epperò causa di giustificazione dell'assenza) non già la necessità di partecipare a qualsivoglia lavoro parlamentare, bensì soltanto quella di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in Assemblea. Ciò non significa che la ricorrente muova dall'assunto della diversa dignità delle varie attività che i deputati svolgono nell'esercizio del loro mandato. Significa invece, semplicemente, che l'attività di votazione è qualitativamente diversa da tutte le altre proprio in specifico riferimento alla problematica che qui ne occupa. Al contrario di quanto ritiene la Corte di assise di primo grado di Reggio Calabria, invero, è non solo possibile, ma doveroso, distinguere tra i vari «impegni parlamentari», in particolare differenziando l'attività di partecipazione al voto da tutte le altre attività inerenti al mandato rappresentativo.

Come è noto, l'attività di votazione non è delegabile ad altro parlamentare e va esercitata personalmente (v. anche quanto affermato da codesta Ecc.ma Corte nella sent. n. 379 del 1996). Se è fissata una votazione, pertanto, il solo modo che il deputato abbia per parteciparvi è la presenza personale. Né è possibile che il deputato chieda (od ottenga) lo spostamento della votazione, onde conservare la possibilità di partecipare. Quando è fissata una votazione, in altri termini, il deputato deve partecipare, senza alternative. Proprio per le votazioni, pertanto, il dovere stabilito dall'art. 48-*bis* assume una inflessibilità peculiare poichè non v'è possibilità di rimedio all'assenza.

Diverso è invece il regime delle altre attività parlamentari. Nel caso in cui il deputato intenda partecipare ad una discussione, ovvero sia programmato un suo intervento su un determinato provvedimento, ma sia contemporaneamente convocato dal giudice penale per un procedimento nei propri confronti, egli può ben chiedere lo spostamento ad altra data dell'esame del provvedimento, e la prassi consolidata è nel senso che — ove possibile — il rinvio venga concesso. La Camera, in alternativa, può (in persona del proprio Presidente) rinviare la discussione

sulle linee generali, o anche concedere facoltà al deputato in questione di svolgere un intervento più ampio sull'art. 1 del provvedimento in discussione (quando trattasi di progetti di legge), in deroga alle comuni norme sui tempi. Anche qui, la prassi offre solida conferma di tali possibilità.

Nel caso, in particolare, degli atti di sindacato ispettivo, è evidente che la possibilità del rinvio del loro svolgimento ad altra seduta è *in re ipsa*. Come è noto, del resto, per lo svolgimento delle interrogazioni e delle interpellanze la Presidenza della Camera prende contatti con il Ministro destinatario e con il deputato richiedente, in modo tale da conciliare le rispettive esigenze e assicurare il dibattito (sul punto, *cf.*, ad es., R. Moretti, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. Martines *et alii*, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 417, 421).

Il diverso regime è dunque chiaro: nell'un caso (deliberazioni) indefettibilità della presenza del deputato al momento della votazione; nel secondo (discussioni di qualsivoglia genere) possibilità di rimedio all'assenza in una delle forme sopra descritte.

Sempre quanto alla precisazione del *thema decidendum*, infine, la ricorrente limita le proprie censure all'ipotesi della partecipazione a votazioni dell'Assemblea, nel presupposto (la cui esattezza non può contestarsi) che l'Assemblea sia il soggetto «sovrano» nell'ordinamento parlamentare.

La premessa interpretativa da cui si muove, è bene ricordare, trova opportuno conforto in un noto precedente giurisprudenziale, nel quale si è distinto tra «attività deliberative in senso stretto» e attività diverse, come quelle «di tipo referente o consultivo». (Trib. Brescia, ord. 23 novembre 1995, Sgarbi, in *Foro it.*, 1996, II, 432), e proprio in tale distinzione si è identificato il discrimine tra impedimento parlamentare rilevante o meno al fine del rinvio delle udienze penali.

2.2. — Così precisati i limiti delle censure prospettate dalla ricorrente, si deve lamentare anzitutto la violazione degli artt. 64, 68 e 72 della Costituzione.

Come codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha rilevato, l'autonomia della Camera si fonda anzitutto sul combinato disposto, appunto, degli artt. 64, 68 e 72 della Costituzione (*cf.* sent. n. 379 del 1996). È da tali previsioni costituzionali, infatti, che si desumono, per un verso, il potere della Camera di disciplinare con autonomo regolamento la propria organizzazione e il funzionamento dei propri lavori, con particolare riferimento alla funzione legislativa; per l'altro, la posizione di indipendenza dei singoli membri della Camera, riconosciuta dalla Costituzione quale strumento di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dell'istituzione di appartenenza.

Le riferite disposizioni, pertanto, vietano qualunque compressione di detta indipendenza ed autonomia. È dunque sufficiente dimostrare che un *vulnus* di tal genere si è verificato, per concludere nel senso della violazione degli artt. 64, 68 e 72 della Costituzione. Nella specie, l'atto impugnato determina un grave ostacolo alla partecipazione dei deputati alle votazioni della Camera, e conseguentemente produce (come più analiticamente si dimostrerà appresso) un'altrettanto grave lesione delle prerogative costituzionali della Camera, tutte riassuntivamente tutelate dalle disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo di ricorso. Sin d'ora, tuttavia, si deve rilevare che l'autonomia organizzativa della Camera dei deputati, connessa all'autonomia regolamentare di cui all'art. 64, comma 1, Cost., è direttamente lesa dall'atto impugnato, che incide su quel funzionamento interno dell'Assemblea che, per costante giurisprudenza costituzionale, si sottrae all'interferenza (prima ancora che all'invasione) da parte di qualsivoglia altro potere dello Stato.

3. — Violazione dell'art. 64, terzo comma, della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 64, primo comma; 73, secondo comma; 79, primo comma; 83, terzo comma; 90, secondo comma; 138, primo e terzo comma della Costituzione; 12 legge della Costituzione 11 marzo 1953, n. 1; 3 legge della Costituzione 22 novembre 1967, n. 2; 9, comma 3, e 10, comma 3, legge Cost. 16 gennaio 1989, n. 1. La violazione dell'art. 64 terzo comma, Cost., e degli altri parametri costituzionali connessi, indicati in epigrafe del presente motivo di ricorso, è palese.

L'art. 64, terzo comma, Cost., dispone che «Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». È qui previsto, per le deliberazioni delle Camere, un doppio *quorum*: uno strutturale (la presenza della maggioranza dei componenti) e uno funzionale (il voto favorevole della maggioranza dei presenti, salva l'ipotesi di una maggioranza speciale). In entrambi i casi, il *quorum* è stabilito quale condizione di validità: il mancato raggiungimento dell'uno o dell'altro determina appunto l'invalidità della deliberazione.

Questa previsione riguarda indistintamente tutte le deliberazioni delle Camere e tutte quelle del Parlamento in seduta comune. La partecipazione dei parlamentari (per quanto qui interessa: dei deputati) alle sedute parlamentari preordinate alle votazioni, nonché alle votazioni medesime, è dunque indispensabile, nei termini quantita-

tivi imposti dalla Costituzione, per la validità degli atti deliberativi. Ogni impedimento a tale partecipazione si risolve pertanto in impedimento alla funzionalità del Parlamento (per quanto qui interessa: della Camera dei deputati), con evidente compromissione delle attribuzioni del potere legislativo:

La previsione generale dell'art. 64, terzo comma, inoltre, è ulteriormente specificata e rafforzata dalle disposizioni che stabiliscono, per singole fattispecie, maggioranze speciali. Ciò vale almeno per:

l'art. 64, primo comma (maggioranza assoluta dei componenti per l'approvazione dei regolamenti);

l'art. 73, secondo comma (maggioranza assoluta dei componenti per la dichiarazione di urgenza della legge);

l'art. 79, primo comma (maggioranza dei due terzi dei componenti per l'approvazione delle leggi di amnistia o di indulto);

l'art. 83, terzo comma (maggioranza dei due terzi o assoluta, del Parlamento in seduta comune, in composizione integrata, per l'elezione del Presidente della Repubblica);

l'art. 90, secondo comma (maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento in seduta comune per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica: v. anche art. 12 legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1);

l'art. 138, primo e terzo comma (approvazione a maggioranza assoluta ovvero dei due terzi delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale).

A tali previsioni vanno aggiunti almeno l'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2 (maggioranza dei due terzi o dei tre quinti dei componenti del Parlamento in seduta comune per l'elezione dei giudici costituzionali) e l'art. 9, comma 3, della legge Cost. 16 gennaio 1989, n. 1 (maggioranza assoluta dei componenti della Camera competente per negare l'autorizzazione a procedere nei confronti dei ministri o del Presidente del Consiglio).

Di rilievo l'art. 10, terzo comma, della stessa legge, che nell'ipotesi della richiesta di misure restrittive delle libertà fondamentali a carico dei Ministri o del Presidente del Consiglio prevede non solo la convocazione di diritto delle Camere, ma anche il dovere, per esse, di deliberare entro quindici giorni dalla richiesta. Previsione, questa, di interesse, perché chiarisce che le Camere, in questo caso, non hanno solo il dovere di riunirsi ma anche quello di deliberare (e quindi di votare entro un tempo ben determinato, sicché la partecipazione alla votazione dei singoli parlamentari è ancor più indefettibile e la non rinviabilità della votazione; fosse pure ad istanza di un parlamentare impedito, è stabilita addirittura *ex lege*).

Da tutto questo si evince che la stessa possibilità, per la Camera dei deputati, di esercitare validamente le funzioni che la Costituzione le conferisce è condizionata dalla presenza dei deputati nel numero necessario. Ogni impedimento di tale partecipazione si risolve dunque nella compromissione dell'esercizio delle attribuzioni parlamentari.

Non si potrebbe opporre che la lesione delle prerogative parlamentari deriverebbe, comunque, dalla scelta del singolo deputato. Perché tale obiezione fosse fondata, infatti, occorrerebbe che detta scelta fosse effettivamente libera, potendo il deputato optare, senza condizionamenti di sorta, per la partecipazione o meno alla votazione parlamentare. In realtà, detta scelta non è affatto libera, né priva di condizionamenti. Si deve infatti considerare che il deputato sottoposto a procedimento penale esercita, partecipando alle udienze, il proprio diritto costituzionale alla difesa in giudizio. Trattasi di un diritto fundamentalissimo, che sin dalla prima giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale è stato ritenuto caratterizzante l'identità stessa della Costituzione repubblicana (sentt. nn. 2 del 1956 e soprattutto 18 del 1982). L'adempimento del dovere di partecipazione alle votazioni (funzionale, si ripete, al valido esercizio delle attribuzioni della Camera), pertanto, confligge in questo caso con un primario diritto costituzionale. Lungi dall'essere libera e non condizionata, allora, la scelta del deputato diventa drammatica.

Ciò che qui maggiormente conta, il condizionamento è determinato dalla volontà di un potere esterno a quello legislativo, che interferisce gravemente nelle prerogative di questo, ponendo a rischio la stessa funzionalità della Camera (in ordine, si ripete, alla validità delle votazioni dell'Assemblea).

4. -- Violazione degli artt. 67 e 68 della Costituzione, anche in riferimento ai parametri sopra invocati. Non meno evidente è il vizio che affligge l'atto impugnato qualora si assumano quali parametri anche gli artt. 67 e 68 della Costituzione.

Si deve ribadire che le prerogative che la Costituzione riconosce ai singoli deputati non sono loro gaurentigie personali ma strumenti funzionali all'integrità della posizione costituzionale delle istituzioni di appartenenza. Ogni volta che viene leso il libero esercizio del mandato parlamentare garantito dall'art. 67 della Costituzione in una con l'art. 68, si ledono perciò l'autonomia e l'indipendenza della Camera di appartenenza, che in tanto possono sussistere, in quanto i singoli componenti siano tutelati nella loro libertà di esercitare il mandato parlamen-

tare senza impedimenti. Il concetto di libertà del mandato parlamentare, come è noto, non è di semplice interpretazione. Quale che sia la linea interpretativa che si segue, comunque, non vi è dubbio che pregiudizio al libero mandato parlamentare possa venire proprio dall'esercizio della giurisdizione (*cf.*, ad es., N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, 305).

Nella specie, ci troviamo di fronte ad un'ipotesi addirittura paradigmatica di incisione con atti giurisdizionali sulla libertà di esercizio del mandato parlamentare del singolo deputato, atteso che — come sopra rilevato — questi viene pesantemente condizionato nella sua scelta di adempiere o meno i doveri (e di esercitare i diritti) del suo ufficio, in presenza della contrapposta esigenza (essa pure costituzionalmente protetta) di esercitare il diritto di difesa.

Non è dunque libera la scelta del deputato costretto all'alternativa tra diritto di difesa e diritto-dovere di partecipazione alle votazioni della Camera. La violazione della libertà del mandato (imputabile — si ripete — alla volontà di un potere esterno a quello legislativo) ha per conseguenza la lesione delle prerogative della Camera dei deputati, alla cui tutela quella libertà è strettamente funzionale. Si consideri, del resto, che il condizionamento del libero mandato determina un'alterazione profonda del libero giuoco delle maggioranze e delle opposizioni, che si fonda sull'altrettanto libero rapporto delle forze. Alterazione che, anche se limitata a un solo voto, può essere terribilmente rilevante (la prima crisi di governo «parlamentare» della Repubblica, con la votazione alla Camera il 9 ottobre 1998, lo testimonia con chiarezza).

5. — Assenza di un bilanciamento nell'atto impugnato, tra le esigenze dell'efficienza del processo e quelle dell'autonomia, dell'indipendenza e della funzionalità delle istituzioni parlamentari. Violazione dell'art. 3 Cost., anche in riferimento ai parametri precedentemente invocati. In questa delicata materia vi è, indubbiamente, un concorso tra valori entrambi di rango costituzionale. Non è contestabile, infatti, che tanto la speditezza del processo quanto la libera esplicazione del mandato parlamentare e la funzionalità delle assemblee rappresentative siano valori costituzionalmente protetti.

Secondo concetto, come sempre accade nel caso di contrasto tra valori costituzionali, detto contrasto deve essere composto, e ciò è possibile solo pel mezzo di un prudente bilanciamento tra di essi. Proprio del bilanciamento, anche qui secondo concetto, è che nessuno dei valori in conflitto debba essere interamente sacrificato (ove ciò non sia inevitabile), e che di quei valori si individui il migliore temperamento, che deve avvenire secondo i canoni della ragionevolezza imposti dall'art. 3 della Costituzione.

Questo schema tipico (e necessitato) del bilanciamento tra valori costituzionali, tanto frequente nella giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale che qualunque indicazione giurisprudenziale sarebbe superflua, non è stato seguito dalla Corte di Assise di primo grado di Reggio Calabria. Ciò, fra l'altro, ha determinato anche la violazione del principio della leale collaborazione tra i poteri dello Stato (sul quale ci si soffermerà più ampiamente in chiusura), che impone a ciascun potere di comportarsi in modo tale da esercitare le proprie attribuzioni senza sacrificio di quelle degli altri. Tanto il principio del bilanciamento che quello della leale collaborazione si invocano in una con i parametri già precedentemente menzionati, atteso che la salvaguardia dei valori protetti da quei parametri è possibile solo a condizione di non sacrificarli totalmente quando si trovino a subire il confronto con altri valori costituzionali.

Nella specie, l'Autorità giudiziaria non ha tenuto conto dell'esistenza di due confliggenti valori costituzionali, salvaguardando solo uno di essi e sacrificando integralmente l'altro.

Il modello disegnato dalla giurisprudenza costituzionale è tutt'altro. In questa materia, infatti, come ha limpidamente precisato la sent. n. 379 del 1996, occorre un «equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione... e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare...». La stessa pronuncia non ha mancato di precisare che «il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte».

La logica di tale modello è, pertanto, che si proceda all'indicato bilanciamento tra i valori costituzionali eventualmente confliggenti, se possibile senza il sacrificio integrale di alcuno, secondo il modello del «contemperamento» tipico anche di altri settori della giurisprudenza costituzionale (sul punto, in dottrina, da ultimo, G. Scaccia, *gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 348 sgg.). Nella specie, tale bilanciamento è possibile proprio seguendo la via che si prospetta nel presente ricorso, giusta la quale l'impedimento parlamentare giustifica la modificazione dei tempi della funzione giurisdizionale solo, quando è in giuoco la superiore esigenza della validità delle deliberazioni della Camera, che può essere assicurata esclusivamente dal raggiungimento delle maggioranze prescritte dalla Costituzione. L'ipotesi opposta, seguita nell'atto impu-

gnato (l'ipotesi, cioè, dell'esistenza di votazioni in Assemblea per le quali la presenza del deputato non è «indispensabile»), è proprio quella del sacrificio integrale dell'autonomia parlamentare, sacrificio che è in radicale contrasto con la logica del bilanciamento/contemperamento.

La conclusione è dunque obbligata: nel contrasto tra i valori in campo, l'esigenza prima è quella del bilanciamento nella forma del contemperamento. Lede pertanto tale esigenza l'atto impugnato, in quanto — senza che ciò fosse inevitabile — sacrifica integralmente i valori connessi alla rappresentanza, a totale beneficio di quelli connessi alla giurisdizione. Si determina in tal modo, anzi, un vero e proprio paradosso, in quanto, nell'ipotesi che fra tali valori un contemperamento non sia possibile, la giurisprudenza costituzionale afferma semmai la prevalenza dei primi sui secondi, in speculare contrapposizione alla scelta compiuta con l'atto impugnato.

Ipotizziamo (del tutto astrattamente, e nel convincimento che tale ipotesi sia infondata) che il modello del contemperamento non possa essere seguito. Ebbene, non si può certo negare che il principio dell'efficienza e della snellezza del processo sia stato ritenuto, dalla giurisprudenza, implicitamente riconosciuto dalla Costituzione (*cf.*, ad es., sent. n. 460 del 1995). Ciò non consente, tuttavia, che in suo nome siano sacrificate l'autonomia e l'indipendenza della Camera dei deputati.

In primo luogo, codesta ecc.ma Corte, nei precedenti nei quali ha fatto valere quel principio, ha inteso impedire qualunque pratica dilatoria, che pretestuosamente intendesse compromettere la funzionalità del processo.

Atti che, pure, sono esercizio del diritto di difesa, diventano abusivi ed ingiustificati laddove mirino al solo scopo di rinviare nel tempo il completamento dell'iter processuale. È proprio in ipotesi di tal genere che sono state rese le note declaratorie di incostituzionalità delle norme di legge che consentivano atti di questo tipo (sentt. nn. 353 del 1996; 10 del 1997). Nel caso che ne occupa, però, il parlamentare non è certo *dominus* delle cause di impedimento, che derivano invece dall'oggettiva esistenza di un calendario dei lavori parlamentari ch'egli è tenuto a rispettare e che non ha certo deciso da sé. La situazione è dunque assai diversa da quella considerata nelle pronunce sopra ricordate, poiché l'ostacolo allo svolgimento del processo ha un'oggettività che resta del tutto al di fuori della disponibilità del deputato.

In secondo luogo, non è possibile (come invece fa la Corte di assise di primo grado di Reggio Calabria) argomentare la superiorità delle esigenze del processo su quelle della funzione parlamentare dall'intervenuta modifica dell'art. 68 Cost. Certo, l'eliminazione dell'autorizzazione a procedere ha determinato il venir meno di un ostacolo al pieno dispiegarsi della funzione giurisdizionale. Questo però, non è risolutivo. La mera sottoposizione a procedimento penale, infatti, non sarebbe, di per sé, fonte di alcun impedimento o pregiudizio per il parlamentare e per il rigoroso rispetto dei suoi doveri. Che si sia prevista la possibilità di tale sottoposizione a prescindere da qualsivoglia autorizzazione non prova, dunque, che si sia voluto tutelare la funzione giurisdizionale a totale scapito di quella rappresentativa.

Tutt'al contrario, come sopra si accennava, vale, secondo l'indirizzo di codesta ecc.ma Corte, esattamente la reciproca. Per stare soltanto alle pronunce più significative, basterà ricordare le sentenze nn. 129 del 1981 e 129 del 1996 (successiva — si badi — alla riforma dell'art. 68 Cost.). La sent. n. 129 del 1981 ha affermato (sulla scia della sent. n. 110 del 1970) che la Costituzione ammette deroghe alla giurisdizione», quando è in giuoco l'autonomia delle istituzioni rappresentative che si collocano «a livello di sovranità» (ciò vale dunque per le Camere, non, invece, per i consigli regionali).

Nella sent. n. 129 del 1996 si legge, a proposito dei procedimenti relativi a opinioni espresse dai parlamentari, che il costituente ha compiuto un «bilanciamento», in seguito al quale, «a tutela del principio (corrispondente a un interesse generale della comunità politica) di indipendenza e autonomia del potere legislativo nei confronti degli altri organi e poteri dello Stato, l'art. 68 Cost. sacrifica il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino che si ritenga offeso nell'onore o in altri beni della vita da opinioni espresse da un senatore o deputato nell'esercizio delle sue funzioni».

L'autonomia del Parlamento, dunque, è un bene così prezioso, che l'esigenza della sua tutela potrebbe, in astratto (e in assenza di soluzioni alternative), addirittura imporre il «sacrificio» del diritto alla tutela giurisdizionale, e conseguentemente dell'esercizio della giurisdizione. Non è questo, però, ciò che, in concreto, deve accadere nel presente giudizio, né è questo ciò che domanda la ricorrente Camera dei deputati.

Come sopra si è dimostrato, infatti, tra l'ipotesi del sacrificio integrale della giurisdizione e l'ipotesi del sacrificio integrale della rappresentanza vi è quella intermedia del bilanciamento/contemperamento nella forma già prima ricordata. La tutela dell'essenza stessa del sistema parlamentare (che sta nella validità delle deliberazioni

delle Camere) è possibile senza che per questo si rinunci all'esercizio della giurisdizione, che può (anche sollecitamente) proseguire, con il solo limite (tutt'altro che gravoso) del rispetto dell'attività di votazione in Assemblea programmata dalla Camera.

6. — Violazione del principio della leale collaborazione tra i poteri dello Stato, anche in riferimento ai parametri precedentemente invocati.

Come codesta ecc.ma Corte costituzionale ha statuito, il principio di leale collaborazione non regge, nel nostro ordinamento costituzionale, soltanto i rapporti intersoggettivi, ma anche quelli fra poteri dello Stato (sentt. nn. 379 del 1992 e 403 del 1994). Non varrebbe obiettare come, pure, qualcuno, in dottrina, ha fatto — che il principio di leale collaborazione non dovrebbe riguardare i giudici, tenuti soltanto ad applicare la legge (così N. Zanon, Il «Caso Previti», in AA. VV., Il «Caso Previti», cit., 14; P. Veronesi, Tre ricorsi intrecciati: alla ricerca del «bandolo della matassa», *ivi*, 235).

A parte l'ovvia considerazione che i principi (come rammentava, a tacer d'altri, Vezio Crisafulli) illuminano di sé l'interpretazione della legge, vale infatti quella che il giudice esercita poteri discrezionali quanto meno in ordine alla scansione dei tempi processuali, potendo stabilire (ovviamente nei limiti della legge, epperò, ancorché non liberamente, discrezionalmente), in particolare, i ritmi delle udienze. Che nell'esercizio di tali poteri il giudice possa ritenersi sottratto al dominio di un principio che riguarda tutti i poteri dello Stato è, invero, incomprendibile.

Il problema, comunque, è stato già affrontato e risolto da codesta ecc.ma Corte proprio con la cit. sent. n. 403 del 1994, che ha espressamente stabilito che anche l'autorità giudiziaria (nella specie, si trattava del collegio inquirente per i reati ministeriali, che è titolare dei poteri del giudice delle indagini preliminari) è assoggettata al principio della leale collaborazione, in particolare per quanto concerne la determinazione dei tempi di esercizio delle attività processuali. Leale collaborazione e corretto bilanciamento sono, pertanto, due esigenze imprescindibili.

È anche in questa chiave che va interpretata la presente controversia, nella quale — come sopra si è detto — sono in giuoco concorrenti (e, nella specie, confliggenti) valori costituzionali tra i quali è indispensabile trovare il corretto bilanciamento. La posizione della ricorrente, intesa ad affermare il principio che l'impedimento parlamentare deve essere considerato assoluto ed insuperabile solo nel caso in cui attenga alla partecipazione a votazioni dell'Assemblea, e non anche quando attenga a diverse attività dei deputati, si presenta come il più corretto temperamento tra i valori in giuoco. Non tutte le sedute dell'Assemblea sono dedicate a votazioni (non in tutte, dunque, si assumono le deliberazioni disciplinate dall'art. 64 Cost.), poiché molte sono destinate ad altre attività (discussione di progetti di legge; dibattiti di vario contenuto; svolgimento di interrogazioni ed interpellanze, etc.). Per stare ai soli dati degli ultimi tre anni (che mostrano, comunque, una proporzione pressoché costante), si constata che: nel 1998, a fronte di un totale di 168 sedute, solo 103 sono state destinate a votazioni; nel 1999 il rapporto è stato di 189 a 115; nel 2000 (dati al 6 dicembre) di 173 a 99 (doc. n. 5). Ciò significa, chiaramente, che la previsione dell'assolutezza dell'impedimento parlamentare in riferimento alle sedute destinate a votazioni non compromette affatto la funzionalità del processo né lede le prerogative dell'autorità giudiziaria.

Invero, le votazioni non sono previste quotidianamente: a parte i periodi di sospensione, le votazioni sono in genere fissate nei giorni centrali della settimana, martedì, mercoledì e giovedì. Nell'anno, assai meno di un giorno su tre è mediamente dedicato a votazioni in Assemblea, e ciò consente di soddisfare pienamente le esigenze di celerità del processo.

La soluzione qui prospettata, pertanto, è il punto di equilibrio costituzionalmente più corretto tra i diversi valori in campo. Non solo il più corretto, invero, ma anche il più certo. La strada alternativa, seguita dalla Corte di assise di primo grado di Reggio Calabria, si risolve infatti (come risulta espressamente dall'ordinanza impugnata) nell'attribuzione al giudice penale del potere discrezionale di valutare, di volta in volta, l'assolutezza dell'impedimento, con conseguenti minori garanzie per la certezza non solo della situazione soggettiva del singolo deputato, ma della funzionalità e dell'autonomia della Camera.

È noto che la discrezionalità del giudice, in casi di questo tipo, è comunque delimitata dalla ragionevolezza e — nel tempo — dal consolidarsi degli indirizzi giurisprudenziali (*cf.* sent. n. 178 del 1991). Nondimeno, e evidente che un criterio automatico ed oggettivo, come quello che conseguirebbe all'accoglimento del presente ricorso, offrirebbe garanzie di certezza largamente superiori. Quello della certezza del diritto, invero, è un valore costituzionale di primaria importanza, come anche la più recente giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha chiarito (sent. n. 416 del 1999). L'accoglimento del presente ricorso, pertanto, oltre a ristabilire il corretto rapporto tra il valore dell'efficienza processuale e quello dell'autonomia e dell'indipendenza delle istituzioni parlamentari, consentirebbe il miglior soddisfacimento del valore, parimenti costituzionale, della certezza del diritto.

*P. Q. M.*

*La Camera dei deputati, come sopra rappresentata nonché difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta alla Corte di Assise di primo grado di Reggio Calabria stabilire che non costituisce impedimento assoluto della partecipazione del deputato alle udienze penali, epperò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del deputato di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in Assemblea, e conseguentemente annullare l'ordinanza 16 novembre 1998, emessa nel corso del procedimento n. 10/1998 RG Assise, poi riunito al procedimento n. 15/1998 RG Assise, nei confronti dell'on. Amedeo Gennaro Matacena, con la quale è stata rigettata la richiesta della difesa dell'on. Matacena di giustificare l'assenza dell'imputato all'udienza in ragione di impedimento parlamentare e si è disposto procedersi dichiarando la contumacia dell'imputato.*

Roma, addì 11 dicembre 2000

ON. PROF. LUCIANO VIOLANTE - PROF. AVV. MASSIMO LUCIANI

01C0712

N. 21

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 5 luglio 2001  
(del tribunale di Roma)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 5 novembre 1998, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede civilmente nei confronti dell'on. Vittorio Sgarbi per il risarcimento del danno conseguente ad ingiuria aggravata nei confronti del magistrato Gianfranco Amendola, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**

- Delibera Camera dei deputati 5 novembre 1998.
- Art. 68, primo comma, Cost.

Il giudice — dott. Tommaso S. Sciascia — presidente della quinta sezione stralcio presso il tribunale di Roma, nel procedimento civile di primo grado, iscritto al n. 43113 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 1993, vertente tra Amendola Gianfranco e Sgarbi Vittorio.

*Rilevato in fatto*

1. — Con atto di citazione ritualmente notificato alla controparte, il magistrato Gianfranco Amendola ha convenuto in giudizio innanzi a questo tribunale l'on. Vittorio Sgarbi, lamentando che nel corso della trasmissione «Maurizio Costanzo Show», irradiata in data 8 aprile 1993 dalla rete televisiva Canale 5, erano state rese affermazioni gravemente offensive e diffamatorie nei confronti di esso esponente.

L'istante ha evidenziato che l'on. Sgarbi, intervenuto come ospite nel corso della trasmissione, in risposta ad un rilievo sollevato da esso Amendola, aveva replicato testualmente: « ... Quale classe politica? A te, tu classe politica, io che cazzo c'entro? Maiale, corrotto, tu sei, io non c'entro nulla con la classe politica, io, ho sempre votato contro il governo. Quale classe politica? Parla di quello che sai, ignorante, incapace e bugiardo».

L'istante ha sottolineato la particolare lesività delle espressioni offensive pronunciate dallo Sgarbi ed il grave pregiudizio che esse recavano al proprio onore ed alla propria reputazione, chiedendo quindi alla contro-parte il risarcimento del danno e l'accoglimento delle conclusioni riportate in atti.

Il convenuto si è costituito in giudizio opponendosi alla domanda e chiedendone il rigetto.

In data 5 novembre 1998 la Camera dei deputati, della quale faceva parte l'on. Sgarbi, deliberava nel senso che le dichiarazioni rese da quest'ultimo nel corso della citata trasmissione dovevano ritenersi comprese nell'ambito di immunità previsto dall'art. 68, primo comma, Costituzione.

*Ritenuto in diritto*

2. — È noto che la condotta del parlamentare, per essere assistita dalla prerogativa dell'irresponsabilità, deve necessariamente esprimersi attraverso opinioni correlate alla funzione svolta. Fuori da tale ambito, l'unica garanzia invocabile è quella della libera manifestazione del pensiero, che l'art. 21 della Costituzione assicura a tutti i consociati. Non è il maggiore o minore tasso di «politicità» a ricondurre l'opinione alla funzione, bensì il nesso di strumentalità che intercorre rispetto all'ufficio ricoperto. L'equilibrio tra l'autonomia parlamentare e il principio di legalità-giurisdizione richiede che il sacrificio dell'onore della persona offesa sia indispensabile per soddisfare il valore antagonista rappresentato dal libero svolgimento dell'attività parlamentare. Tale bilanciamento postula non soltanto l'essenzialità della condotta ai fini dell'esercizio della funzione, ma quella «contenutezza e misura» che renda minima l'offesa al bene sacrificato.

La sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'art. 68 Cost. e cioè la riferibilità dell'atto alla attività parlamentare deve essere pertanto valutata sulla base del nesso funzionale esistente tra l'atto e l'ufficio ricoperto. Tale nesso costituisce il discrimine tra quell'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche, che pur ricorrono di frequente nell'attività di deputati e senatori, che di per sé non rientrano nell'ambito dell'immunità, e la espressione di vere e proprie opinioni politiche, che godono invece della speciale garanzia prevista dalla norma costituzionale.

La prerogativa riconosciuta ai membri del Parlamento è, sul piano del diritto sostanziale, una causa che esonera da responsabilità l'autore delle dichiarazioni contestate, mentre sul piano processuale vi è l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare, fatta salva la possibilità di provocare il controllo della Corte costituzionale sulla sua «correttezza».

Nel sistema delineato dalla Costituzione spetta principalmente alle Camere valutare la sussistenza delle condizioni dell'insindacabilità.

Essendo venuto meno, dopo essere stato più volte reiterato, il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 455, che recava «Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione», il sistema attualmente vigente è peraltro quello del c.d. «doppio regime». Permane cioè in capo agli organi giurisdizionali tanto la concorrente possibilità di decidere in merito all'applicazione dell'art. 68 cit., seppur nella sola residuale ipotesi in cui la Camera competente non si sia pronunciata sul caso concreto, quanto la possibilità di contestare la legittimità di tale pronuncia al solo fine di adire la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

3. — Nella specie, l'organismo parlamentare di appartenenza del convenuto on. Sgarbi si è espresso sulla vicenda, ritenendo che le espressioni pronunciate dal predetto nel corso della trasmissione «Maurizio Costanzo Show» irradiata in data 8 aprile 1993 dalla rete televisiva Canale 5 siano tali da rientrare nell'esercizio delle funzioni ricoperte e ricadano quindi nella immunità prevista dal cit. art. 68, primo comma, della Costituzione.

Si ricorda che le espressioni pronunciate dal convenuto sono le seguenti: «... Quale classe politica? A te, tu classe politica, io che cazzo c'entro? Maiale, corrotto tu sei, io non c'entro nulla con la classe politica, io, ho sempre votato contro il governo. Quale classe politica? Parla di quello che sai, ignorante, incapace e bugiardo.».

4. — La valutazione espressa dalla Camera dei deputati non può essere condivisa.

Richiamando alcune recenti pronunce della Corte costituzionale (*cfr.* sentenze n. 10 e n. 11 del 2000) si ritiene infatti che le affermazioni rese dall'on. Sgarbi non abbiano contenuto politico-parlamentare e non possano quindi essere ricomprese nella previsione della norma indicata.

La Corte ha infatti più volte sottolineato che la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare, ma solo quelle legate da «nesso funzionale» con le attività svolte «nella qualità» di membro delle Camere (*v.* sentenze n. 375 del 1997, n. 289 del 1998, n. 329 e n. 417 del 1999).

Si è affermato in particolare che «costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi tra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea. Invece l'attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di questo ambito non può dirsi di per sé esplicitazione di una funzione parlamentare nel senso preciso cui si riferisce l'art. 68, primo comma, Cost. Nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico le opinioni che il parlamentare esprime fuori dai compiti e delle attività propri delle assem-

blee rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti consociati: ad esse dunque non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni.

La linea di confine tra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato, è fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa. Senza questa delimitazione l'applicazione della prerogativa si trasformerebbe in un privilegio personale (*cfr.* sentenza n. 375 del 1997), finendo per conferire ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all'ambito ed ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero: con possibili distorsioni anche del principio di eguaglianza e di pari opportunità fra cittadini nella dialettica politica. Né si può accettare, senza vanificare tale delimitazione, una definizione della «funzione» del parlamentare così generica da ricomprendervi l'attività politica che egli svolga in qualsiasi sede e nella quale la sua qualità di membro delle Camere sia irrilevante.

Nel linguaggio e nel sistema della Costituzione, le «funzioni» riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi giuridicamente definiti: e questo vale anche per la funzione parlamentare, ancorché essa si connoti per il suo carattere non «specializzato». La semplice comunanza di argomento tra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può dunque bastare a fondare l'estensione alla prima della immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca» (*cfr.* Corte costituzionale 17 gennaio 2000, n. 10).

È quindi in tal senso che va precisato il significato del «nesso funzionale» che deve riscontrarsi, per poter ritenere l'insindacabilità, tra la dichiarazione e l'attività parlamentare. Non cioè come semplice collegamento di argomento o di contesto tra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare.»

5. — Ad avviso del giudicante, non vi è dubbio che nella specie ricorrano i profili esposti.

Risulta infatti che nel corso della trasmissione «Maurizio Costanzo Show», irradiata in data 8 aprile 1993 dalla rete televisiva Canale 5, il convenuto Sgarbi, replicando ad una osservazione del magistrato Amendola, ha testualmente affermato «... Quale classe politica? A te, tu classe politica, io, che cazzo c'entro? Maiale, corrotto, tu sei, io non c'entro nulla con la classe politica, io, ho sempre votato contro il governo. Quale classe politica? Parla di quello che sai, ignorante, incapace e bugiardo.»

Sembra evidente che tali affermazioni, rese nel corso di una trasmissione televisiva da persona che, pur essendo rivestita di incarichi di rappresentanza popolare, non aveva nella veste indicata alcuna funzione politico-parlamentare, non possono essere assolutamente ricomprese nella sfera di immunità prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Come esattamente ha rilevato la Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera dei deputati, nell'esprimere parere negativo alla richiesta insindacabilità, «... proprio la dignità delle prerogative parlamentari impone di non «coprire» attraverso queste l'ingiuria e l'offesa personale, in quanto la salvaguardia della libertà di pensiero deve tener conto dell'esigenza di rispettare l'altrui diritto all'onore ed al decoro.

Espressioni che sono insulto gratuito e personale nulla hanno a che vedere con la funzione parlamentare. Se così fosse «l'insindacabilità» significherebbe permettere di insultare, diffamare e offendere chiunque.»

Si ritiene pertanto che la deliberazione assunta il 3 novembre 1998 dalla Camera di appartenenza non sia conforme all'ordinamento costituzionale (art. 68 Cost.) e debba quindi essere annullata.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 37 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87 e artt. 26 e ss. «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale» emanate dalla Corte il 16 marzo 1956;*

*Solleva conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, in relazione alla delibera assunta dalla Camera dei deputati in data 5 novembre 1998 con la quale è stato dichiarato che le espressioni pronunciate dall'on. Vittorio Sgarbi nel corso della trasmissione «Maurizio Costanzo Show», irradiata dalla rete televisiva Canale 5 in data 8 aprile 1993, rientrano nell'ambito di immunità previsto dall'art. 68, primo comma, della Costituzione.*

*Dispone che il presente provvedimento, ai sensi degli artt. 37, quinto comma, 23, quarto comma, legge 11 marzo 1953, n. 87, sia notificato a cura della cancelleria alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Roma, addì 22 novembre 2000.

IL GIUDICE: DR. TOMMASO S. SCIASCIA

01C0733

N. 601

*Ordinanza emessa il 2 aprile 2001 dal tribunale di Messina  
nel procedimento fallimentare proposto da Italcarni S.r.l. nei confronti di Carnabuci Domenica ed altri*

**Fallimento - Azione di responsabilità, contro gli amministratori e i sindaci della società fallita, autorizzata dal giudice delegato - Misure cautelari ante causam strumentali al giudizio di responsabilità - Previsione dell'adozione delle stesse da parte del medesimo giudice delegato - Violazione del principio di imparzialità del giudice.**

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 146.
- Costituzione, art. 111.

**Processo civile - Astensione e ricusazione - Incompatibilità tra giudice delegato e giudice della cautela - Mancata previsione - Violazione del principio di imparzialità del giudice.**

- Cod. proc. civ., art. 51, primo comma, n. 4.
- Costituzione, art. 111.

IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti del fallimento Italcarni S.r.l.;

Visto il proprio decreto del 1° dicembre 2000, con il quale, a norma dell'art. 146 legge fall. e 669-sexies, secondo comma, c.p.c., è stata accolta la richiesta del curatore fallimentare di promuovere azione di responsabilità ex artt. 2393 e 2394 c.c. nei confronti di amministratori ed ex amministratori della società fallita nonché, *inaudita altera parte*, di eseguire sequestro conservativo dei beni mobili ed immobili di alcuni di essi (Carnabuci Domenica, Lo Giudice Eugenio e Miceli Egidio);

Sentito il comitato dei creditori;

Rilevato che quel decreto è stato ritualmente notificato a tutti i resistenti;

In esito alle udienze di comparizione delle parti, nelle quali si è costituito soltanto il Lo Giudice, che ha eccipito preliminarmente l'illegittimità costituzionale degli artt. 24 e 66 legge fall., in relazione agli artt. 97 e 111 Cost., anche in rapporto alla terzietà del giudice, nonché la prescrizione dell'azione;

O S S E R V A

1. — L'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 66 legge fall., sollevata dal Lo Giudice in relazione agli artt. 97 e 111 Cost., è manifestamente irrilevante, posto che il richiamo a quella norma ordinaria, che disciplina la fattispecie dell'azione revocatoria ordinaria nel fallimento, è inconfidente rispetto al caso in esame, in cui si discute dell'azione di responsabilità ex art. 146 legge fall. e dei conseguenti poteri del giudice delegato.

Quanto, poi, all'eccezione riguardante l'art. 24 legge fall. (il quale statuisce, com'è noto, la competenza funzionale, esclusiva ed inderogabile del tribunale che ha dichiarato il fallimento per tutte le cause che ne derivano) e, per quel che è dato comprendere dalla difesa svolta dal resistente, anche implicitamente il successivo art. 146 (che attribuisce al giudice delegato il potere di disporre le opportune misure cautelari nei confronti degli amministratori e sindaci della società fallita), il richiamo all'art. 97 Cost. appare incongruo.

Intanto, è bene precisare che, in base al prevalente orientamento, la competenza a decidere nel merito dell'azione di responsabilità ex art. 146 legge fall. non viene attratta dalla sezione fallimentare del tribunale a

norma dell'art. 24 stessa legge, trattandosi di azione che non deriva dal fallimento ma che appartiene al curatore in via derivativa rispetto a quelle spettanti alla società ed ai creditori ai sensi degli art. 2393 e 2394 c.c. (cfr. Cass. 14 luglio 1987, n. 6121; Cass. n. 1327/54, App. Bologna, 16 ottobre 1962, in Dir. fall., 1962, II, 884).

Ciò premesso, al di là di opinioni minoritarie, sia in dottrina che in giurisprudenza (cfr. ad esempio trib. Napoli, 21 ottobre 1993, in Il fall., 1994, 315), la condivisibile tesi maggioritaria ha sin qui affermato che la competenza funzionale del giudice delegato in merito alle misure cautelari (in particolare, il sequestro conservativo) disposte anteriormente alla instaurazione di quell'azione di responsabilità non è venuta meno a seguito dell'introduzione da parte della legge 26 novembre 1990, n. 353 della c.d. disciplina cautelare uniforme di cui agli artt. 669-bis ss. c.p.c., (cfr. Corte cost. 8 maggio 1996, n. 148, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma in oggetto, nella parte in cui prevede che, prima dell'inizio della causa di merito, le misure cautelari contro gli amministratori e i sindaci della società fallita possano essere disposte d'ufficio dal giudice delegato al fallimento, anziché su ricorso del curatore secondo le norme ordinarie; trib. Padova, 12 maggio 1999, in Foro it. 1999, I, 3649; trib. Roma, 11 gennaio 1997, in Giur. merito, 1999, 298; trib. Roma, 10 gennaio 1996, in Dir. fall. 1996, II, 579; trib. Bologna, 22 aprile 1994, in Il fall., 1994, 756). E ciò in virtù del principio secondo cui la legge generale posteriore non deroga alla legge speciale anteriore, ma anche per ragioni di «concentrazione» decisionale in capo al medesimo organo e per esigenze di economia e speditezza nel contesto della tutela del ceto creditorio (sul principio di concentrazione processuale si veda la pur criticata Corte cost. 6 novembre 1998, n. 363, in Giur. cost., 1998, 3208): il che rende manifestamente infondata la censura collegata all'art. 97 Cost., essendo anzi l'interpretazione qui accolta conforme a criteri di buon andamento del procedimento.

Peraltro, l'enunciazione nell'art. 111 Cost. (così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2) della ragionevole durata del processo — come ha notato autorevole dottrina — ha determinato l'ulteriore pieno riconoscimento del valore costituzionale dell'efficienza della giurisdizione, ferma restando, chiaramente, l'imprescindibile necessità di verificare se l'accolta opzione interpretativa rispetti gli ulteriori fondamentali principi ivi previsti.

Sotto quest'ultimo profilo, il citato art. 111, secondo comma, Cost. ha statuito che «ogni processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale».

Premesso che la terzietà va intesa come neutralità del giudice rispetto alle parti, mentre l'imparzialità implica un approccio del giudice al procedimento equidistante rispetto alle parti medesime e scevro da possibili condizionamenti da prevenzione cognitiva, va intanto rilevato che il principio costituzionale dell'imparzialità e terzietà del giudice non è stato introdotto *ex novo* dalla citata novella, connotando nell'essenziale e per secolare tradizione tutta la funzione giurisdizionale in sé e costituendo, anzi, presupposto indispensabile per l'esistenza di un «giusto processo» (cfr. Corte cost. 24 aprile 1996, n. 131); quel principio, peraltro, sancito anche dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848) non può subire condizionamenti nemmeno dalla c.d. forza della prevenzione, ovvero da quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento (così Corte cost. 15 settembre 1995, n. 432).

Tuttavia, anche se quei concetti erano già presenti nell'elaborazione giurisprudenziale precedente alla legge cost. n. 2/1999, dalla stessa sono stati meglio esplicitati: pertanto, ogni interpretazione normativa e la stessa prassi oggi debbono necessariamente fare i conti in maniera più stringente con la nuova norma costituzionale, nel contesto di un riesame da un lato del tema complessivo delle garanzie delle parti nel processo («contraddittorio tra le parti in condizione di parità»), dall'altro dei citati valori della terzietà ed imparzialità del giudice.

In ordine al primo profilo, non è ravvisabile alcuna concreta violazione del principio costituzionale del rispetto del contraddittorio: infatti, come prima accennato, se è vero che la disciplina generale prevista dagli artt. 669-bis ss. c.p.c. non ha abrogato la norma anteriore ma speciale del citato art. 146 legge fall., quest'ultimo va comunque con quella coordinato. Esso, infatti, lungi dal prevedere misure cautelari atipiche o riti speciali, si limita a statuire la competenza funzionale *ante causam* del giudice delegato e non già di quello individuato a norma dell'art. 669-ter c.p.c. in caso di istanza cautelare anteriore all'instaurazione della causa di merito.

Ne consegue che, al di là dell'unico limite derivante dalla competenza funzionale del giudice delegato (e, comunque, nel solo caso in cui questi ritenga di emettere il provvedimento *inaudita altera parte*), non può dubitarsi dell'applicabilità anche alla fattispecie in esame della summenzionata disciplina del codice di rito, che, a norma dell'art. 669-quaterdecies c.p.c., va estesa anche ai provvedimenti cautelari previsti da leggi speciali (quale è, appunto, la legge fallimentare), nei limiti della compatibilità. Pertanto, il giudice delegato (al pari di qualsiasi altro giudice comunque investito di una istanza cautelare *ante causam*), con il decreto con il quale autorizza il sequestro conservativo *inaudita altera parte* è tenuto, ai sensi dell'art. 669-sexies c.p.c., a fissare l'udienza di com-

parizione delle parti davanti a sé e, quindi, a provvedere con ordinanza (avverso la quale è proponibile l'ordinario reclamo al collegio a art. 669-terdecies c.p.c.) alla conferma, modifica o revoca del provvedimento assunto senza contraddittorio (cfr. trib. Roma, 11 gennaio 1997, Giur. it., 1999, 1202; trib. Napoli, 8 ottobre 1997, in Il fall., 1998, 621; trib. Monza, 5 aprile 1994, Gius. 1995/76).

Va da sé che, anche alla luce della novella costituzionale, il giudice delegato, il quale abbia autorizzato il curatore a promuovere contro gli amministratori della società fallita azione di responsabilità ex art. 146 legge fall. ed abbia nel contempo autorizzato il sequestro dei beni degli amministratori medesimi, non dovrebbe poi partecipare al giudizio di responsabilità medesimo (cfr. tribunale di Vigevano che, con ordinanza del 13 luglio 1999, in Foro it., 2000, I, 2361, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 c.p.c., in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede l'obbligo di astensione nel caso in oggetto).

Da quanto detto consegue che la sollevata questione di legittimità sia manifestamente infondata sotto il profilo del rispetto delle garanzie del contraddittorio.

Residua l'importante aspetto attinente all'imparzialità e terzietà, anche riguardo alla c.d. forza della prevenzione, per cui il giudice che ha effettuato una valutazione sulla stessa *res iudicanda* non può essere chiamato per una nuova valutazione della stessa in altra fase del medesimo procedimento. E, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale «l'espressione "altro grado" contenuta nell'art. 51, primo comma, n. 4 c.p.c. (...) deve ricomprendere non solo il diverso grado del processo, ma anche la fase che, in un processo civile, si succede con carattere di autonomia, avente contenuto impugnatorio, caratterizzata da una pronuncia che attiene al medesimo oggetto e alle stesse valutazioni decisorie sul merito dell'azione proposta nella prima fase, ancorché davanti allo stesso organo giudiziario» (cfr. Corte cost., sentenza 15 ottobre 1999, n. 387, che ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, primo comma, n. 4 c.p.c., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra le funzioni di giudice che pronuncia decreto di repressione della condotta antisindacale ex art. 28 St. lav. e giudice dell'opposizione a tale decreto, posto che quella norma del codice di rito contiene già in sé l'incompatibilità in oggetto).

Al riguardo la dottrina più autorevole ha evidenziato che nel processo civile la incompatibilità da prevenzione dovrebbe giocare un ruolo importante soprattutto nei c.d. giudizi oppositori, come il procedimento camerale ex art. 26 legge fall. in tema di reclamo, le cause di opposizione alla dichiarazione di fallimento o quelle di opposizione allo stato passivo, conformemente alla citata sentenza della Corte cost. n. 387/1999 e nonostante il non condivisibile arresto di Cass. 19 settembre 2000, n. 12410 (secondo cui non sussiste incompatibilità nel caso di partecipazione alla causa di opposizione alla dichiarazione di fallimento da parte del giudice che ha partecipato a quest'ultima, stante il carattere sommario del relativo giudizio, a fronte della cognizione piena che caratterizza il giudizio ex art. 18 legge fall.).

Deve concordarsi pienamente con coloro che, nell'occuparsi in prima battuta dei problemi conseguenti alla novella dell'art. 111 Cost., hanno correttamente evidenziato come la terzietà investa principalmente o esclusivamente l'attuale ruolo del giudice delegato, e, quindi, concerne le procedure concorsuali in senso proprio, mentre il tema del contraddittorio riguarda precipuamente il processo pre-fallimentare e le successive, eventuali opposizioni che ne seguono.

Ne consegue che, seguendo sempre quelle autorevoli indicazioni, sotto il primo profilo (quello della terzietà) sono tre i principi da introdurre nelle procedure concorsuali per una completa loro armonizzazione con i principi costituzionali:

una corretta separazione delle attività di tipo amministrativo e propriamente gestorie da quelle aventi carattere giurisdizionale, sottraendo al giudice delegato le funzioni giurisdizionali in senso stretto, in ossequio al principio della separazione dei poteri; da ciò dovrebbe derivare la previsione nell'art. 51 c.p.c. di un'ulteriore ipotesi di astensione obbligatoria nei casi in cui il giudice abbia autorizzato la proposizione di una controversia ai sensi dell'art. 25, n. 6, legge fall. rispetto alla sua partecipazione al giudizio stesso;

il rispetto del principio della domanda, per la stretta ed imprescindibile correlazione esistente tra lo stesso e la terzietà del giudice, che non può essere (o anche solo apparire) imparziale quando sia chiamato a giudicare questioni e controversie dallo stesso sollevate; il che dovrebbe comportare l'abrogazione degli artt. 6, 146, 147, secondo comma, 162, secondo comma, 173, 179 e 181, secondo comma, legge fall., nella parte in cui prevedono poteri di ufficio, che prescindono dalla domanda di terzi, sia esso il curatore o il pubblico ministero o altri (con la rimeditazione delle pronunzie di infondatezza rese dalla Corte costituzionale con le sentenze 8 maggio 1996, n. 148 e 21 novembre 1997, n. 351);

l'introduzione di tecniche poste a salvaguardia della c.d. forza della prevenzione, con la conseguente necessaria previsione dell'incompatibilità:

1) tra giudici che hanno dichiarato il fallimento e quelli che devono conoscere del giudizio di opposizione alla sentenza dichiarativa (in contrario, Cass. 23 ottobre 1998, n. 10527, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 legge fall., in riferimento all'art. 24 Cost., nella parte in cui non prevede che il giudice che decide sull'opposizione debba essere diverso da quello che ha dichiarato il fallimento);

2) tra giudice delegato e collegio che decide sul reclamo *ex art. 26 legge fall.* avverso un provvedimento del primo (*contra*, Corte cost., 6 novembre 1998, n. 363);

3) tra giudice delegato che ha dichiarato esecutivo lo stato passivo e giudice istruttore della causa di opposizione allo stato passivo medesimo, ai sensi dell'art. 98 legge fall. (si veda trib. Milano, ord. 25 gennaio 2001, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), che ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 98 e 99 legge fall. nella parte in cui il primo prevede che il ricorso in opposizione allo stato passivo sia presentato al giudice delegato ed il secondo prevede che il giudice delegato sia il giudice istruttore della causa di opposizione per violazione del principio del giusto processo ed in particolare dell'art. 111 della Costituzione con riferimento alla regola dell'imparzialità del giudice).

Va condivisa, in tale contesto, l'opinione di chi ha osservato che siffatto modo di interpretare la normativa fallimentare non comporta il venir meno in capo al giudice delegato di alcuni poteri giurisdizionali a cognizione sommaria, strettamente connessi alla sua funzione anche di gestione della procedura, tra cui i decreti emessi a norma dell'art. 25 legge fall., l'accertamento del passivo, con il conseguente decreto di esecutività ai sensi dell'art. 97, infine — per quel che interessa in questa sede — i poteri cautelari previsti dall'art. 146, purché vi sia rituale istanza da parte di terzi (com'è avvenuto nel caso in esame, in cui questo giudice ha provveduto su specifica richiesta del curatore).

Dubbi sorgono, invece, riguardo la ricordata separazione delle attività di tipo amministrativo da quelle aventi carattere giurisdizionale nonché gli aspetti connessi alla prevenzione, nel contesto dei rapporti tra cognizione sommaria e cognizione in sede di merito. Infatti, è vero che la valutazione sommaria effettuata in sede cautelare non ha natura decisoria e definitiva, ma è strumentale e strettamente funzionale ad un giudizio di merito da instaurare in base alle regole ordinarie e rispetto al quale il giudice delegato non dovrebbe rivestire le funzioni di giudice istruttore: si ricordi quanto detto prima in ordine alla ritenuta inapplicabilità all'azione di responsabilità *ex art. 146 legge fall.* della *vis atractiva* del tribunale fallimentare prevista dall'art. 24 legge fall. Tuttavia, potrebbe ritenersi che il giudice delegato, autorizzando con decreto il curatore all'esercizio dell'azione di responsabilità, sarebbe «vincolato» dalla forza della prevenzione di tale valutazione nel successivo provvedimento cautelare: invero, anche a voler prescindere da ogni questione circa la natura di quel decreto, che difetterebbe di carattere giurisdizionale (*cf.* Corte cost., sentenza 21 novembre 1997, n. 351, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del magistrato che, come giudice delegato del fallimento abbia autorizzato il curatore a costituirsi parte civile, a svolgere le funzioni di giudice del procedimento penale in cui debba effettuarsi la costituzione stessa), la competenza all'emanazione di provvedimenti cautelari spetta in via esclusiva al giudice delegato soltanto in via d'urgenza e contestualmente al rilascio della autorizzazione al curatore a proporre l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori (*cf.* trib. Roma, 7 marzo 1996, *Giur. merito*, 1997, 529; trib. Asti, 10 novembre 1998, in *Giur. it.*, 1999, 1414), come è avvenuto nel caso in esame. Ma si tratta di una contestualità — astrattamente idonea ad escludere qualsiasi prevenzione — relativa, posto che, comunque, il giudice deve poi decidere successivamente, una volta instaurato il contraddittorio, con ordinanza, sulla base di una precedente valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione.

Si impone, pertanto, la rimessione del procedimento alla Corte costituzionale, perché valuti se, in rapporto ai summenzionati principi, sia costituzionalmente necessaria una dissociazione tra giudice dell'autorizzazione all'azione di responsabilità e giudice del provvedimento sulla domanda cautelare autorizzata, al fine di non svalutare la cognizione compiuta e la presa di posizione assunta dal giudice delegato nel concedere quell'autorizzazione. E ciò anche riguardo all'art. 51, primo comma, n. 4, c.p.c., nella parte in cui non prevede, come causa di astensione del magistrato, la fattispecie in esame.

P. Q. M.

*Dichiara manifestamente irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 legge fall., in relazione agli artt. 97 e 111 Cost.;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 146 legge fall. e 51, primo comma, n. 4, c.p.c., nella parte in cui il primo prevede che, prima dell'inizio della causa di merito, le misure cautelari contro gli amministratori e i sindaci della società fallita, nei cui confronti sia stata autorizzata dal giudice delegato l'azione di responsabilità, possano essere disposte dallo stesso giudice, anziché secondo le norme ordinarie, ed il secondo non prevede una corrispondente fattispecie di incompatibilità tra giudice delegato e giudice della cautela, per violazione dell'art. 111 Cost., con riferimento alla regola dell'imparzialità del giudice.*

*Dispone che, ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, a cura della cancelleria la presente ordinanza sia trasmessa alla cancelleria della Corte costituzionale, sia notificata al curatore e alle parti e al sig. Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai sigg. Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Sospende il presente procedimento sino alla decisione della Corte costituzionale.*

Messina, addì 2 aprile 2001.

*Il giudice delegato: MINUTOLI*

01C0835

N. 602

*Ordinanza emessa il 7 dicembre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 giugno 2001) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Buccione Antonio ed altri contro regione Lazio*

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 12904/1995 reg. gen., proposto da Buccione Antonio, Morelli Silvio, D'Andolfo Bruno, Pagliarini Antonio, Sebastiani Fidelfio, Zagami Giovanni, D'antonio Franco, Paradiso Alberto, Barzocchini Armando, Funari Settimio, Sacchini Bruno, Pastano Fiorentino, Camilloni Umberto, Piermarini Carlo, Pasquetti Piero, Moglioni Antonio, Fruci Domenico e De Angelis Maria Teresa, rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Maria Montaldo presso lo studio del quale sono elettivamente domiciliati in Roma, via degli Scipioni, n. 232;

Contro la regione Lazio, in persona del presidente in carica della giunta regionale, non costituita in giudizio;

Per il riconoscimento del diritto dei ricorrenti alla percezione dei benefici economici derivanti dal loro reinquadramento nei ruoli della regione Lazio, ai sensi della l.r. n. 39/1994, a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi a rivalutazione monetaria, previo, ove occorra, l'annullamento degli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi comprese le deliberazioni della giunta regionale nn. 3264 e 3265 in data 19 aprile 1995, nella parte in cui indicano la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, data di entrata in vigore di detta legge, anziché al 1° febbraio 1981, nonché di ogni altro atto, denegatorio dei loro diritti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 7 dicembre 2000 il consigliere Italo Riggio;

Udito l'avv. Montaldo per i ricorrenti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## F A T T O

I ricorrenti dipendenti dell'I.Di.S.U. (Istituto per il diritto allo studio universitario) e destinatari della l.r. n. 39 del 1994 concernente la determinazione dell'ordinamento della struttura, della consistenza dei quadri organici e dei profili professionali per il personale del predetto Istituto — chiedono con l'attuale gravame il riconoscimento del loro diritto a percepire i benefici economici derivanti dal reinquadramento nei ruoli della regione Lazio ai sensi della citata legge a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi e rivalutazione monetaria, previo, ove occorra, l'annullamento delle deliberazioni della giunta regionale 19 aprile 1995 nn. 3264 e 3265, nella parte in cui fissano la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, e di tutti gli atti comunque connessi.

Rappresentano, in particolare, gli interessati che, poiché l'art. 8 della citata legge consente di applicare anche al personale dell'Istituto suindicato che ne faccia domanda il meccanismo di reinquadramento introdotto a suo tempo dalla l.r. n. 15/1988 per il personale già inquadrato nei ruoli della regione Lazio per effetto delle leggi regionali nn. 2 e 3 del 15 gennaio 1983, avevano presentato nei termini — essendo in possesso di titoli culturali e professionali utili alla applicazione della predetta legge — apposita istanza di reinquadramento e che, con gli atti indicati in epigrafe, la Regione Lazio aveva accolto le loro istanze, fissando la decorrenza giuridica del loro reinquadramento al 1° febbraio 1981, la medesima data, cioè, in cui era stato disposto quello del personale contemplato dalle suddette leggi regionali nn. 2 e 3 del 1983, mentre, al contrario, gli effetti economici del reinquadramento del personale del ruolo I.Di.S.U. venivano fissati al 5 ottobre 1994, cioè alla data di entrata in vigore della legge n. 39/1994.

Assumono, quindi, gli istanti che tale determinazione ha dato luogo ad una evidente sperequazione rispetto alle categorie di personale originariamente destinatarie della l.r. n. 15/1988 con conseguenti gravi lesioni dei loro diritti.

Tanto premesso, gli interessati deducono i seguenti motivi di diritto a sostegno del gravame proposto:

1. — Violazione l.r. 15/1988, art. 10; l.r. 39/1994, art. 8; artt. 3, 36 a 97 Cost. a principi generali. Eccesso di potere. In via subordinata: illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, della l.r. n. 39/1994 in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

Il diritto che i ricorrenti rivendicano (decorrenza dei benefici economici ex l.r. n. 15/1988 dal 1° febbraio 1981) è negato dai provvedimenti indicati in epigrafe; tali determinazioni sembrano essere state adottate, tuttavia, in applicazione del comma 5 dell'art. 8 della legge n. 39/1994.

Deve, quindi, prevedersi, ad avviso degli interessati, che la illegittimità degli atti impugnati rispetto a norme fondamentali del nostro ordinamento potrebbe essere rimossa previa dichiarazione di incostituzionalità della citata disposizione di legge.

Secondo i ricorrenti, la scelta di far decorrere la attribuzione dei benefici economici del reinquadramento ex l.r. n. 39/1994 al momento della data di entrata in vigore di quest'ultima anziché dal 1° febbraio 1981 (data di decorrenza giuridica) è illegittima, con particolare riferimento alle finalità che si intendevano perseguire con la legge suddetta.

Deve ritenersi, in particolare, che l'aver fissato al 5 ottobre 1994 la decorrenza economica dell'inquadramento dei ricorrenti sia illegittimo in relazione a varie norme costituzionali; e ciò con riferimento sia ai provvedimenti della Regione, sia, soprattutto, all'art. 8, comma 5, della l.r. n. 39/1994, la cui costituzionalità è posta in dubbio sotto i seguenti profili:

A) Prospettano gli interessati che appare palesemente violato, innanzitutto, il principio di eguaglianza e perequazione che pure aveva indotto il legislatore regionale ad estendere i benefici della legge n. 15/1988 anche al personale del ruolo I.Di.S.U.

Ed invero, la soluzione adottata dalla legge regionale n. 39 del 1994 non è idonea ad eliminare pienamente la sperequazione esistente; viene infatti fissata come decorrenza economica dell'inquadramento una data diversa e meno vantaggiosa per i dipendenti delle ex Opere universitarie rispetto agli originari destinatari della l.r. n. 15/1988.

Di conseguenza è da ritenersi violato il principio di cui all'art. 3 della Costituzione, giacché situazioni uguali vengono diversamente trattate.

B) Anche il principio di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione risulta — a parere degli istanti — nella specie violato.

Ed invero, la l.r. n. 15/1988, successivamente estesa dalla legge regionale n. 39 del 1994 al personale del ruolo I.Di.S.U., ha consentito di far collimare inquadramento e professionalità attraverso una accurata valutazione dei titoli culturali, professionali e di carriera. Di tale professionalità si è evidentemente riconosciuta la sussistenza dal 1° febbraio 1981, data di decorrenza giuridica.

Conseguentemente dalla stessa data deve farsi decorrere la maggiore retribuzione, proporzionale alla professionalità riconosciuta al dipendente, così come, d'altra parte, si era disposto per il restante personale beneficiario della l.r. n. 15/1988.

La mancata applicazione di tale principio si tradurrebbe, quindi, «in una palese violazione dell'art. 36, dal momento che non viene fatta corrispondere la retribuzione alla qualità professionale».

C) Appare violato, infine — ad avviso dei ricorrenti — anche il principio di cui all'art. 97 della Costituzione, atteso che non è segno né di imparzialità né di buona amministrazione il fatto che, dopo aver ritenuto la arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza di una precedente situazione discriminatoria, la regione Lazio non abbia operato di conseguenza, lasciando permanere una ingiustificata ed iniqua differenza di trattamento economico.

Gli istanti chiedono, pertanto, l'accoglimento del gravame con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e, in via subordinata, che venga ritenuta come non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità sollevata e, sospeso il giudizio, che gli atti vengano rimessi alla Corte costituzionale.

L'amministrazione regionale intimata non si è costituita in giudizio.

Alla odierna udienza la causa viene spedita in decisione.

## D I R I T T O

1. — Il collegio ritiene, preliminarmente, di poter prescindere dall'esame della ammissibilità del ricorso nella parte relativa alla domanda diretta all'annullamento delle impugnate deliberazioni, essendo il ricorso volto, in via principale, ad ottenere il riconoscimento del diritto alla percezione dei benefici economici conseguenti al reinquadramento dei ricorrenti nei ruoli regionali ai sensi della l.r. Lazio 12 settembre 1994, n. 39, a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi e rivalutazione monetaria.

Va subito osservato, tuttavia, che all'accoglimento di tale istanza principale osta il chiaro dettato della norma (art. 8, comma 5, della l.r. n. 39/1994), in applicazione della quale sono stati adottati anche i provvedimenti impugnati, norma che prevede espressamente, rispetto a quella giuridica ivi indicata (1° febbraio 1981), una diversa decorrenza economica dei benefici attribuiti e, cioè, quella dell'entrata in vigore della citata legge regionale (5 ottobre 1994).

Di conseguenza, la dedotta illegittimità degli atti in contestazione con riguardo a norme fondamentali dell'ordinamento potrebbe rimuoversi e la pretesa degli interessati riconoscersi soltanto dopo apposita pronuncia di incostituzionalità della disposizione regionale surriferita.

2. — Occorre procedere, pertanto, all'esame della questione posta, in via subordinata, dai ricorrenti concernente la ritenuta incostituzionalità — in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione — dell'art. 8, comma 5, della più volte citata legge regionale del Lazio n. 39/1994, che ha esteso al personale del ruolo I.Di.S.U. la precedente l.r. n. 15/1988, e ciò al fine di concretizzare, anche nei riguardi dei dipendenti delle sopresse Opere universitarie, quella perequazione giuridica ed economica, precedentemente promessa e non attuata, con il restante personale regionale.

Prima di passare all'esame della questione ora sottoposta all'attenzione del collegio, giova, tuttavia, far cenno al quadro normativo venutosi man mano a delineare con riguardo alla disciplina riferita al personale dipendente della regione Lazio e, segnatamente, a quello appartenente, dapprima, alle Opere universitarie e, poi, all'Istituto sopra menzionato.

1) Già prima ancora della l.r. n. 14/1983 istitutiva dell'I.Di.S.U. — nel cui ruolo veniva inserito il personale delle ex Opere universitarie trasferito alla regione Lazio ex d.P.R. n. 616 del 1977 — la l.r. n. 5/1981 aveva stabilito che in favore di detto personale si sarebbe applicata, a decorrere dal 1° novembre 1979, la disciplina sullo stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali.

II) Successivamente — dopo che con l.r. n. 6/1985 erano stati previsti tre ruoli organici distinti in cui inserire il personale appartenente, rispettivamente, agli uffici della regione Lazio, alla Formazione e all'I.Di.S.U., rinviando ad un successivo atto normativo la determinazione dell'effettiva consistenza dei ruoli — con la l.r. n. 15/1988 veniva stabilito il trattamento economico-giuridico in favore del personale già inquadrato nei ruoli regionali per effetto delle leggi n. 2/1983 e n. 3/1983, leggi queste che avevano inserito in ruolo il disparato personale assegnato inizialmente alla Regione (sia in posizione di comando sia perché trasferito dallo Stato o da altri enti), che veniva inquadrato nei nuovi ruoli regionali a decorrere, a tutti gli effetti, dal 1° febbraio 1981.

La stessa legge n. 15/1988, peraltro, onde eliminare possibili perequazioni consentiva, in alternativa all'inquadramento già disposto, un reinquadramento, anche in soprannumero, che avrebbe dovuto decorrere in ogni caso dalla data predetta del 1° febbraio 1981, riferita al primo inquadramento conseguente alla pubblicazione delle citate leggi n. 2/1983 e n. 3/1983.

III) Infine, è intervenuta la legge regionale n. 39/1994, volta a risolvere i vari problemi sorti in ordine all'inquadramento del personale in sede di applicazione delle leggi surriferite e a realizzare l'attesa perequazione, che estendeva, quindi, al personale del ruolo I.Di.S.U. la l.r. n. 15/1988 e, di conseguenza, il trattamento del restante personale regionale; ma ciò faceva, in concreto, soltanto parzialmente perché i benefici previsti dalla cennata legge n. 15, differentemente da quanto verificatosi per gli originari suoi destinatari, erano estesi al personale del ruolo di appartenenza dei ricorrenti solamente ai fini giuridici, e non anche a quelli economici, pur riconoscendosi ad essi retroattivamente il possesso della professionalità connessa ad una superiore qualifica funzionale dal 1° febbraio 1981.

3. — Così delineato il quadro normativo nel cui ambito viene ad inserirsi anche la norma per la quale è posta ora la questione di costituzionalità (art. 8, comma 5, l.r. n. 39/1994), il collegio, dovendo farne applicazione nel caso in esame, ritiene — in accoglimento della specifica richiesta in proposito avanzata, in via subordinata, da parte dei ricorrenti — di sollevare questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione regionale per contrasto con principi fondamentali della Costituzione.

a) Al riguardo la questione è, innanzitutto, rilevante nel giudizio in corso.

Infatti, le richieste dei ricorrenti, incentrate sulla sostanziale irragionevolezza ed ingiustizia della disciplina introdotta con la disposizione surriferita, non potrebbero, in quanto derivanti da un provvedimento a carattere legislativo, essere accolte da questo tribunale, non essendo attribuito al sistema giurisdizionale alcun potere di disapplicare i provvedimenti aventi forza legislativa.

b) La questione è anche non manifestamente infondata; e ciò per ritenuto contrasto con l'art. 3, con l'art. 36, comma 1, e con l'art. 97, comma 1, della Costituzione.

c) In particolare, con riguardo all'art. 3 della Costituzione, il collegio deve osservare, innanzitutto, che la norma in questione non sembra idonea a eliminare integralmente la sperequazione già esistente tra i vari dipendenti regionali perché, mentre fissa la decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981, indica come decorrenza economica dell'inquadramento una data diversa e meno vantaggiosa per i ricorrenti rispetto agli originari destinatari della legge n. 15/1988, introducendo in effetti una nuova disciplina che sembra perpetuare diversità di trattamento.

Nella fattispecie, dunque, non pare sia stato rispettato il principio di eguaglianza e perequazione, che pure aveva sollecitato gli organi legislativi regionali ad estendere i benefici della legge n. 15/1988 anche al personale appartenente all'I.Di.S.U.

La intenzione che aveva mosso il legislatore regionale, come accennato e come emerge dagli stessi lavori preparatori della l.r. n. 39/1994, era, infatti, quella di definire una situazione, ritenuta discriminatoria, che sussisteva da anni con conseguenti lagnanze e proteste da parte degli interessati dipendenti I.Di.S.U., cui non erano stati attribuiti i riconoscimenti giuridico-economici già corrisposti in favore del restante personale regionale.

La soluzione indicata dalla legge n. 39/1994, nonostante la cennata intenzione, non sembra, però, idonea ad eliminare del tutto l'esistente sperequazione, dal momento che, come si è detto, viene stabilita come decorrenza economica una data meno vantaggiosa per i dipendenti del ruolo I.Di.S.U., rispetto a quella indicata per i destinatari originari della l.r. n. 15/1988.

Ciò posto, nella specie appare violato, ad avviso del collegio, il principio di parità tra i cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione, essendo diversamente trattate nella disposizione in parola situazioni riferite a dipen-

denti regionali, nella sostanza, uguali; e permanendo, comunque, il contrasto tra le esigenze di perequazione, più volte affermate dalla stessa Regione e il rimedio posto che appare procrastinare, invece, una situazione di trattamento economico diseguale tra dipendenti inseriti in appositi ruoli dello stesso ente.

d) Relativamente alla dedotta violazione dell'art. 36 Cost., relativo al principio di adeguatezza e proporzionalità tra retribuzione e prestazione lavorativa, il collegio deve osservare che la norma in questione — come evidenziato nel ricorso — sembra effettivamente ledere detto principio. Con essa, infatti, non viene fatta decorrere la maggiore retribuzione, proporzionale alla professionalità riconosciuta, alla data del 1° febbraio 1981, come disposto per il restante personale destinatario dei benefici di cui alla legge regionale n. 15/1988, con corrispondenza, quindi, della retribuzione in modo corrispondente alla qualità professionale (di cui è pur riconosciuta la sussistenza) dalla data di decorrenza giuridica del reinquadramento in questione; e ciò con concreta incidenza sul diritto riconosciuto dalla Costituzione a che il lavoratore abbia una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

e) Con riguardo all'art. 97 della Costituzione, il collegio rileva, infine, come il principio del buon andamento e dell'imparzialità ivi indicato sia un principio generale dell'ordinamento giuridico che deve ispirare qualsiasi assetto organizzatorio e qualsiasi comportamento della pubblica amministrazione, nel senso che questi debbono sempre essere volti a rendere ottimale l'attività della stessa pubblica amministrazione, in modo tale da risultare nel miglior modo possibile soddisfattori degli interessi pubblici attribuiti.

Ora, nella fattispecie, tale principio di buona amministrazione e imparzialità non appare adeguatamente rispettato, in quanto il legislatore regionale, dopo aver ritenuto la irragionevolezza di una precedente situazione discriminatoria, non sembra avere coerentemente tratto le dovute conseguenze, lasciando sussistere il differenziato trattamento economico.

In definitiva, emerge nella fattispecie che il legislatore regionale con la legge n. 39 del 1994 ha approvato disposizioni che in effetti continuano a mantenere inalterata la situazione discriminatoria denunciata dai ricorrenti sotto il profilo economico, concretando con ciò un comportamento che appare sintomatico di una non corretta ed imparziale amministrazione.

4. — Per le considerazioni che precedono, il giudizio va, dunque, sospeso, in attesa della soluzione da parte della Corte costituzionale della sollevata questione di legittimità della menzionata norma in relazione agli artt. 3, 36, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 23, e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta la questione, come sopra indicata, rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata;*

*Sospende il giudizio relativo al ricorso stesso;*

*Ordina la trasmissione alla Corte costituzionale del fascicolo relativo al ricorso medesimo per la soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, della l.r. Lazio 12 settembre 1994, n. 39, per contrasto con gli artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma, Cost.*

*Ordina alla segreteria della sezione che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 dicembre 2000.

*Il Presidente: MASTROCOLA*

*Il consigliere estensore: RIGGIO*

N. 603

*Ordinanza emessa il 7 dicembre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 giugno 2001)  
dal t.a.r. del Lazio sul ricorso proposto da Telloni Raffaele ed altri contro Regione Lazio*

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.

Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 16137/1995 reg. gen., proposto da Telloni Raffaele, Piermattei Gianluigi, Salesiani Vincenzo, Viscuso Giorgio, Marras Mario e Tonanzi Tonino, rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Maria Montaldo presso lo studio del quale sono elettivamente domiciliati in Roma, via degli Scipioni, 232;

Contro la regione Lazio, in persona del Presidente in carica della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Bottino, con il quale è elettivamente domiciliata presso la sede dell'avvocatura regionale in Roma, via Lucrezio Caro n. 67;

Per il riconoscimento del diritto dei ricorrenti alla percezione dei benefici economici derivanti dal loro reinquadramento nei ruoli della regione Lazio, ai sensi della legge regionale n. 39/1994, a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi a rivalutazione monetaria, previo, ove occorra, l'annullamento degli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi comprese le deliberazioni della Giunta regionale nn. 3264 e 3265 in data 19 aprile 1995, nella parte in cui indicano la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, data in entrata in vigore di detta legge, anziché al 1° febbraio 1981, nonché di ogni altro atto, denegatorio dei loro diritti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria della regione Lazio;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 7 dicembre 2000 il consigliere Italo Riggio;

Udito l'avv. Montaldo per i ricorrenti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### F A T T O

I ricorrenti — dipendenti dell'I.Di.S.U. (Istituto per il diritto allo studio universitario) e destinatari della legge regionale n. 39 del 1994, concernente la determinazione dell'ordinamento della struttura, della consistenza dei quadri organici e dei profili professionali per il personale del predetto Istituto — chiedono con l'attuale gravame il riconoscimento del loro diritto a percepire i benefici economici derivati dal reinquadramento nei ruoli della regione Lazio ai sensi della citata legge a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi e rivalutazione monetaria, previo, ove occorra, l'annullamento delle deliberazioni della giunta regionale 19 aprile 1995 nn. 3264 e 3265, nella parte in cui fissato la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, e di tutti gli atti comunque connessi.

Rappresentano, in particolare, gli interessati che, poiché l'art. 8 della citata legge consente di applicare anche al personale dell'Istituto suindicato che ne faccia domanda il meccanismo di reinquadramento introdotto a suo tempo dalla legge regionale n. 15 del 1988 per il personale già inquadrato nei ruoli della regione Lazio per effetto delle leggi regionali nn. 2 e 3 del 15 gennaio 1983, avevano presentato nei termini — essendo in possesso di titoli culturali e professionali utili alla applicazione della predetta legge — apposita istanza di reinquadramento e che, con gli atti indicati in epigrafe, la regione Lazio aveva accolto le loro istanze, fissando la decorrenza giuridica del loro reinquadramento al 1° febbraio 1981, la medesima data, cioè, in cui era stato disposto quello del perso-

nale contemplato dalle suddette leggi regionali nn. 2 e 3 del 1983, mentre, al contrario, gli effetti economici del reinquadramento del personale del ruolo I.Di.S.U. venivano fissati al 5 ottobre 1994, cioè alla data di entrata in vigore della legge 39/1994.

Assumono, quindi, gli istanti che tale determinazione ha dato luogo ad una evidente sperequazione rispetto alle categorie di personale originariamente destinatarie della legge regionale 15/1988 con conseguenti gravi lesioni dei loro diritti.

Tanto premesso, gli interessati deducono i seguenti motivi di diritto a sostegno del gravame proposto:

1. — Violazione legge regionale 15/1988, art. 10; legge regionale 39/1994, art. 8; artt. 3, 36 e 97 Cost. a principi generali. Eccesso di potere. In via subordinata: illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, della legge regionale 39/1994 in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

Il diritto che i ricorrenti rivendicano (decorrenza dei benefici economici *ex* legge regionale 15/1988 dal 1° febbraio 1981) è negato dai provvedimenti indicati in epigrafe; tali determinazioni sembrano essere state adottate, tuttavia, in applicazione del comma 5, dell'art. 8, della legge 39/1994.

Deve, quindi, prevedersi, ad avviso degli interessati, che la illegittimità degli atti impugnati rispetto a norme fondamentali del nostro ordinamento potrebbe essere rimossa previa dichiarazione di incostituzionalità della citata disposizione di legge.

Secondo i ricorrenti, la scelta di far decorrere la attribuzione dei benefici economici del reinquadramento *ex* legge regionale 39/1994 al momento della data di entrata in vigore di quest'ultima anziché dal 1° febbraio 1981 (data di decorrenza giuridica) è illegittima, con particolare riferimento alle finalità che si intendevano perseguire con la legge suddetta.

Deve ritenersi, in particolare, che l'aver fissato al 5 ottobre 1994 la decorrenza economica dell'inquadramento dei ricorrenti sia illegittimo in relazione a varie norme costituzionali; e ciò con riferimento sia ai provvedimenti della regione, sia, soprattutto, all'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 39/1994, la cui costituzionalità è posta in dubbio sotto i seguenti profili:

A) Prospettano gli interessati che appare palesemente violato, innanzitutto, il principio di eguaglianza e perequazione che pure aveva indotto il legislatore regionale ad estendere i benefici della legge n. 15/1988 anche al personale del ruolo I.Di.S.U.

Ed invero, la soluzione adottata dalla legge regionale n. 39 del 1994 non è idonea ad eliminare pienamente la sperequazione esistente; viene infatti fissata come decorrenza economica dell'inquadramento una data diversa e meno vantaggiosa per i dipendenti delle *ex* Opere universitarie rispetto agli originari destinatari della legge regionale n. 15/1988.

Di conseguenza è da ritenersi violato il principio di cui all'art. 3 della Costituzione, giacché situazioni uguali vengono diversamente trattate.

B) Anche il principio di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione risulta — a parere degli istanti — nella specie violato.

Ed invero, la legge regionale n. 15/1988, successivamente estesa dalla legge regionale n. 39 del 1994 al personale del ruolo I.Di.S.U., ha consentito di far collimare inquadramento e professionalità attraverso una accurata valutazione dei titoli culturali, professionali e di carriera. Di tale professionalità si è evidentemente riconosciuta la sussistenza dal 1° febbraio 1981, data di decorrenza giuridica.

Conseguentemente dalla stessa data deve farsi decorrere la maggiore retribuzione, proporzionale alla professionalità riconosciuta al dipendente, così come, d'altra parte, si era disposto per il restante personale beneficiario della legge regionale n. 15/1988.

La mancata applicazione di tale principio si tradurrebbe, quindi, «in una palese violazione dell'art. 36, dal momento che non viene fatta corrispondere la retribuzione alla qualità professionale».

C) Appare violato, infine — ad avviso dei ricorrenti — anche il principio di cui all'art. 97 della Costituzione, atteso che non è segno né di imparzialità né di buona amministrazione il fatto che, dopo aver ritenuto la arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza di una precedente situazione discriminatoria, la regione Lazio non abbia operato di conseguenza, lasciando permanere una ingiustificata ed iniqua differenza di trattamento economico.

Gli istanti chiedono, pertanto, l'accoglimento del gravame con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e, in via subordinata, che venga ritenuta come non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità sollevata e, sospeso il giudizio, che gli atti vengano rimessi alla Corte costituzionale.

L'amministrazione regionale intimata, costituitasi in giudizio, controdeduce al ricorso con un'ampia ed articolata memoria nella quale contesta le argomentazioni *ex adverso* svolte, concludendo per la reiezione dell'impugnativa.

Alla odierna udienza la causa viene spedita in decisione.

## D I R I T T O

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 602/2001).*

01C0837

### N. 604

*Ordinanza emessa il 7 dicembre 2001 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 giugno 2001)  
dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Petruio Michele ed altri contro Regione Lazio*

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma.

### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 5482/1996 proposto da Petruio Michele, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Maria Montaldo ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via degli Scipioni, 232;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Bottino dell'Avvocatura regionale;

Per l'accertamento del ricorrente alla percezione dei benefici economici derivanti dal loro reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, ai sensi della legge regionale 12 settembre 1994 n. 39, previo, ove occorra, l'annullamento degli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi compresa la deliberazione della giunta regionale n. 9735 del 21 novembre 1995, nella parte in cui fissa la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, data in entrata in vigore di detta legge, anziché al 1° febbraio 1981, nonché di ogni altro atto, denegatorio del suo diritto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Vista la memoria prodotta dalla parte resistente;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 7 dicembre 2000 l'avv. Montaldo per il ricorrente; nessuno è comparso per l'amministrazione resistente;

Udito, inoltre, il relatore, consigliere Nicolina Pullano;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## F A T T O

Il ricorrente dipendente dell'I.Di.S.U. (Istituto per il diritto allo studio universitario) e destinatario della legge regionale 12 settembre 1994 n. 39, concernente la determinazione dell'ordinamento della struttura, della consistenza dei quadri organici e dei profili professionali per il personale del predetto Istituto — chiede il riconoscimento del suo diritto a percepire i benefici economici derivati dal reinquadramento nei ruoli della regione Lazio ai sensi della citata legge a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi e rivalutazione monetaria, previo, ove occorra, l'annullamento della deliberazione della giunta regionale n. 9735 del 21 novembre 1995, nella parte in cui fissa la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, e di tutti gli atti comunque connessi.

In particolare, l'interessato rappresenta che, poichè l'art. 8 della citata legge consente di applicare anche al personale dell'Istituto suindicato che ne faccia fomanda il meccanismo di reinquadramento introdotto a suo tempo dalla legge regionale 15/1988 per il personale già inquadrato nei ruoli della Regione Lazio per effetto delle leggi regionali nn. 2 e 3 del 15 gennaio 1983, aveva presentato nei termini — essendo in possesso di titoli culturali e professionali utili alla applicazione della predetta legge — apposita istanza di reinquadramento e che, con gli atti indicati in epigrafe, la Regione Lazio aveva accolto la sua istanza, fissando la decorrenza giuridica del reinquadramento al 1° febbraio 1981, la medesima data, cioè, in cui era stato disposto quello del personale contemplato dalle suddette leggi regionali n. 2 e 3 del 1983, mentre al contrario, gli effetti economici del reinquadramento del personale del ruolo I.Di.S.U. venivano fissati al 5 ottobre 1994, cioè alla data di entrata in vigore della legge n. 39/1994.

L'istante assume, quindi, che tale determinazione ha dato luogo ad una evidente sperequazione rispetto alle categorie di personale originariamente destinatarie della legge regionale n. 15/1988 con conseguenti gravi lesioni del suo diritto.

Tanto premesso, deduce i seguenti motivi di diritto a sostegno del gravame proposto:

1. — Violazione legge regionale n. 15/1988 art. 10; legge regionale n. 39/1994, art. 8; artt. 3, 36 a 97 della Costituzione a principi generali. Eccesso di potere. In via subordinata: illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 39/1994 in relazione agli artt. 3, 36 a 97 della Costituzione.

Il diritto rivendicato (decorrenza dei benefici economici *ex l.r.* n. 15/1988 dal 1° febbraio 1981) è negato dal provvedimento indicato in epigrafe; tale determinazione sembra essere stata adottata, tuttavia, in applicazione del comma 5 dell'art. 8 della legge n. 39/1994.

Deve, quindi, prevedersi, ad avviso dell'interessato, che la illegittimità dell'atto impugnato rispetto a norme fondamentali del nostro ordinamento potrebbe essere rimossa previa chiarazione di incostituzionalità della citata disposizione di legge.

Secondo il ricorrente, la scelta di far decorrere la attribuzione dei benefici economici del reinquadramento *ex* legge regionale n. 39/1994 al momento della data di entrata in vigore di quest'ultima anziché dal 1° febbraio 1981 (data di decorrenza giuridica) è illegittima, con particolare riferimento alle finalità che si intendevano perseguire con la legge suddetta.

Deve ritenersi, in particolare, che l'aver fissato al 5 ottobre 1994 la decorrenza economica dell'inquadramento, sia illegittimo in relazione a varie norme costituzionali; e ciò con riferimento sia al provvedimento della regione, sia, soprattutto, all'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 39/1994, la cui costituzionalità è posta in dubbio sotto i seguenti profili.

a) secondo il ricorrente appare palesemente violato, innanzitutto, il principio di eguaglianza e perequazione che pure aveva indotto il legislatore regionale ad estendere i benefici della legge n. 15/1988 anche al personale del ruolo I.Di.S.U.

Ed invero, la soluzione adottata dalla legge regionale n. 39 del 1994 non è idonea ad eliminare pienamente la sperequazione esistente; viene infatti fissata come decorrenza economica dell'inquadramento una data diversa e meno vantaggiosa per i dipendenti delle *ex* Opere Universitarie rispetto agli originari destinatari della legge regionale n. 15/1988.

Di conseguenza è da ritenersi violato il principio di cui all'art. 3 della Costituzione, giacché situazioni uguali vengono diversamente trattate.

b) anche il principio di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione appare — secondo l'istante — nella specie violato.

Ed invero, la legge regionale n. 15/1988, successivamente estesa dalla legge regionale n. 39 del 1994 al personale del ruolo I.Di.S.U., ha consentito di far collimare inquadramento e professionalità attraverso una accurata valutazione dei titoli culturali, professionali e di carriera. Di tale professionalità si è evidentemente riconosciuta la sussistenza dal 1° febbraio 1981, data di decorrenza giuridica.

Conseguentemente dalla stessa data deve farsi decorrere la maggiore retribuzione proporzionale alla professionalità riconosciuta al dipendente, così come, d'altra parte, si era disposto per il restante personale beneficiario della legge regionale n. 15/1988.

La mancata applicazione di tale principio si tradurrebbe, quindi, «in una palese violazione dell'art. 36, dal momento che non viene fatta corrispondere la retribuzione alla qualità professionale».

c) appare violato, infine — ad avviso del ricorrente — anche il principio di cui all'art. 97 della Costituzione, atteso che non è segno né di imparzialità né di buona amministrazione il fatto che, dopo aver ritenuto la arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza di una precedente situazione discriminatoria, la Regione Lazio non abbia operato di conseguenza lasciando permanere una ingiustificata ed iniqua differenza di trattamento economico.

L'istante chiede, pertanto, l'accoglimento del gravame con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e, in via subordinata, che venga ritenuta come non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità sollevata e, sospeso il giudizio, che li atti vengano rimessi alla Corte costituzionale.

L'amministrazione regionale intimata, costituitasi in giudizio, controdeduce al ricorso con un'ampia ed articolata memoria nella quale contesta le argomentazioni *ex adverso* svolte, concludendo per la reiezione dell'impugnativa.

Alla odierna udienza la causa viene spedita in decisione.

## D I R I T T O

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 602/2001).*

01C0838

### N. 605

*Ordinanza emessa il 7 dicembre 200 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 giugno 2001)  
dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Ferruzzi Sabatino contro Regione Lazio*

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 4795 del 1997 proposto da Ferruzzi Sabatino, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Maria Montaldo ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via degli Scipioni n. 232;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta comunale, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Bottino dell'Avvocatura regionale;

Per l'accertamento del diritto del ricorrente alla percezione dei benefici economici derivanti dal loro reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, ai sensi della legge regionale 12 settembre 1994 n. 39, previo, ove occorra, l'annullamento degli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi compresa la determinazione n. 25, datata

21 ottobre 1996, del dirigente dell'uff. III, Settore Stato Giuridico dell'assessorato Risorse e Sistemi della Regione Lazio, nella parte in cui fissa la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, data di entrata in vigore di detta legge, anziché al 10 febbraio 1981, nonché di ogni altro atto denegatorio del suo diritto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Vista la memoria prodotta dalla parte resistente;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 7 dicembre 2000 l'avv. Montaldo per il ricorrente; nessuno è comparso per l'amministrazione resistente;

Udito, inoltre, il relatore, consigliere Nicolina Pullano;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### F A T T O

Il ricorrente — dipendente dell'I.Di.S.U. (Istituto per il Diritto allo Studio Universitario) e destinatario della legge regionale 12 settembre 1994 n. 39, concernente la determinazione dell'ordinamento della struttura, della consistenza dei quadri organici e dei profili professionali per il personale del predetto Istituto — chiede il riconoscimento del suo diritto a percepire i benefici economici derivanti dal reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio ai sensi della citata legge a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi e rivalutazione monetaria, previo, ove occorra, l'annullamento della determinazione dirigenziale specificata in epigrafe, nella parte in cui fissa la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, e di tutti gli atti comunque connessi.

In particolare, l'interessato rappresenta che, poiché l'art. 8 della citata legge consente di applicare anche al personale dell'Istituto suindicato che ne faccia domanda il meccanismo di reinquadramento introdotto a suo tempo dalla legge regionale n. 15/1988 per il personale già inquadrato nei ruoli della Regione Lazio per effetto delle leggi regionali nn. 2 e 3 del 15 gennaio 1983, aveva presentato nei termini — essendo in possesso di titoli culturali e professionali utili alla applicazione della predetta legge — apposita istanza di reinquadramento e che, con gli atti indicati in epigrafe, la Regione Lazio aveva accolto la sua istanza, fissando la decorrenza giuridica del reinquadramento al 1° febbraio 1981, la medesima data, cioè, in cui era stato disposto quello del personale contemplato dalle suddette leggi regionali n. 2 e 3 del 1983, mentre, al contrario, gli effetti economici del reinquadramento del personale del ruolo I.Di.S.U. venivano fissati al 5 ottobre 1994, cioè alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 39/1994.

L'istante assume, quindi, che tale determinazione ha dato luogo ad una evidente sperequazione rispetto alle categorie di personale originariamente destinatarie della legge regionale n. 15/1988 con conseguenti gravi lesioni del suo diritto.

Tanto premesso, deduce i seguenti motivi di diritto a sostegno del gravame proposto:

1. — Violazione legge regionale n. 15/1988, art. 10; legge regionale n. 39/94, art. 8; artt. 3, 36 e 97 Cost. a principi generali. Eccesso di potere. In via subordinata: illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 39/1994 in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

Il diritto rivendicato (decorrenza dei benefici economici *ex* legge regionale n. 15/1988 dal 1° febbraio 1981) è negato dal provvedimento indicato in epigrafe; tale determinazione sembra essere stata adottata, tuttavia, in applicazione del comma 5 dell'art. 8 della legge n. 39/1994.

Deve, quindi, prevedersi, ad avviso dell'interessato, che la illegittimità dell'atto impugnato rispetto a norme fondamentali del nostro ordinamento potrebbe essere rimossa previa dichiarazione di incostituzionalità della citata disposizione di legge.

Secondo il ricorrente, la scelta di far decorrere la attribuzione dei benefici economici del reinquadramento *ex* legge regionale n. 39/1994 al momento della data di entrata in vigore di quest'ultima anziché dal 1° febbraio 1981 (data di decorrenza giuridica) è illegittima, con particolare riferimento alle finalità che si intendevano perseguire con la legge suddetta.

Deve ritenersi, in particolare, che l'aver fissato al 5 ottobre 1994 la decorrenza economica dell'inquadramento, sia illegittimo in relazione a varie norme costituzionali; e ciò con riferimento sia al provvedimento della regione, sia, soprattutto, all'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 39/1994, la cui costituzionalità è posta in dubbio sotto i seguenti profili.

a) Secondo il ricorrente appare palesemente violato, innanzitutto, il principio di eguaglianza e perequazione che pure aveva indotto il legislatore regionale ad estendere i benefici della legge n. 15/1988 anche al personale del ruolo I.Di.S.U.

Ed invero, la soluzione adottata dalla legge regionale n. 39 del 1994 non è idonea ad eliminare pienamente la sperequazione esistente; viene infatti fissata come decorrenza economica dell'inquadramento una data diversa e meno vantaggiosa per i dipendenti delle *ex* Opere Universitarie rispetto agli originari destinatari della legge regionale n. 15/1988.

Di conseguenza è da ritenersi violato il principio di cui all'art. 3 della Costituzione, giacché situazioni uguali vengono diversamente trattate.

b) Anche il principio di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione appare — secondo l'istante — nella specie violato.

Ed invero, la legge regionale n. 15/1988, successivamente estesa dalla legge regionale n. 39 del 1994 al personale del ruolo I.Di.S.U., ha consentito di far collimare inquadramento e professionalità attraverso una accurata valutazione dei titoli culturali, professionali e di carriera. Di tale professionalità si è evidentemente riconosciuta la sussistenza dal 1° febbraio 1981 data di decorrenza giuridica.

Conseguentemente dalla stessa data deve farsi decorrere la maggiore retribuzione, proporzionale alla professionalità riconosciuta al dipendente, così come, d'altra parte, si era disposto per il restante personale beneficiario della legge regionale n. 15/1988.

La mancata applicazione di tale principio si tradurrebbe, quindi, «in una palese violazione dell'art. 36, dal momento che non viene fatta corrispondere la retribuzione alla qualità professionale».

c) Appare violato, infine — ad avviso del ricorrente — anche il principio di cui all'art. 97 della Costituzione, atteso che non è segno né di imparzialità né di buona amministrazione il fatto che, dopo aver ritenuto la arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza di una precedente situazione discriminatoria, la Regione Lazio non abbia operato di conseguenza, lasciando permanere una ingiustificata ed iniqua differenza di trattamento economico.

L'istante chiede, pertanto, l'accoglimento del gravame con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e, in via subordinata, che venga ritenuta come non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità sollevata e, sospeso il giudizio, che gli atti vengano rimessi alla Corte costituzionale.

L'amministrazione regionale intimata, costituitasi in giudizio, controdeduce al ricorso con un'ampia ed articolata memoria nella quale contesta le argomentazioni *ex adverso* svolte, concludendo per la reiezione dell'impugnativa.

Alla odierna udienza la causa viene spedita in decisione.

## D I R I T T O

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. prd. n. 602/2001).*

N. 606

*Ordinanza emessa il 7 dicembre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 giugno 2001)  
dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Iodice Nicola ed altri contro Regione Lazio*

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 13239 del 1995 proposto da Iodice Nicola, Tedesco Giuseppe, Tabacchiera Luciano, Forgetta Marino, Pozzi Giancarlo, Magini Giancarlo, Tempesta Vittorio, Marchesi Ferdinando, Massidda Francesco, Milano Pacino, Musto Michele, Ceccaroli Nazario, Bilotta Gesuele, Masini Mauro, Candidi Tullio, Cavasino Giuseppe, rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Maria Montaldo ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, via degli Scipioni n. 232;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Bottino dell'avvocatura regionale;

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti alla percezione dei benefici economici derivanti dal loro reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, ai sensi della legge regionale 12 settembre 1994 n. 39, previo, ove occorra, l'annullamento degli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi comprese le deliberazioni della giunta regionale nn. 3264, 3461, 3265, 3324, 3422, 3387, 3281, 3404, 3299 e 3360 del 19 aprile 1995, nella parte in cui indicano la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, data di entrata in vigore di detta legge, anziché al 1° febbraio 1981, nonché di ogni altro atto denegatorio dei loro diritti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Vista la memoria prodotta dalla parte resistente;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 7 dicembre 2000 l'avv. Montaldo per i ricorrenti; nessuno è comparso per l'amministrazione resistente;

Udito, inoltre, il relatore, consigliere Nicolina Pullano;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### F A T T O

I ricorrenti — dipendenti dell'I.Di.S.U. (Istituto per il Diritto allo Studio Universitario) e destinatario della legge regionale 12 settembre 1994 n. 39, concernente la determinazione dell'ordinamento della struttura, della consistenza dei quadri organici e dei profili professionali per il personale del predetto istituto — chiedono con l'attuale gravame il riconoscimento del loro diritto a percepire i benefici economici derivanti dal reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio ai sensi della citata legge a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi e rivalutazione monetaria, previo, ove occorra, l'annullamento delle deliberazioni della giunta regionale indicate in epigrafe, nella parte in cui fissano la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, e di tutti gli atti comunque connessi.

Rappresentano, in particolare, gli interessati che, poiché l'art. 8 della citata legge consente di applicare anche al personale dell'istituto suindicato che ne faccia domanda il meccanismo di reinquadramento introdotto a suo tempo dalla legge regionale n. 15/1988 per il personale già inquadrato nei ruoli della Regione Lazio per effetto delle leggi regionali nn. 2 e 3 del 15 gennaio 1983, aveva presentato nei termini — essendo in possesso di titoli culturali e professionali utili alla applicazione della predetta legge — apposita istanza di reinquadramento e che, con gli atti indicati in epigrafe, la Regione Lazio aveva accolto le loro istanze, fissando la decorrenza giuridica

del reinquadramento al 1° febbraio 1981, la medesima data, cioè, in cui era stato disposto quello del personale contemplato dalle suddette leggi regionali n. 2 e 3 del 1983, mentre, al contrario, gli effetti economici del reinquadramento del personale del ruolo I.Di.S.U. venivano fissati al 5 ottobre 1994, cioè alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 39/1994.

Assumono, quindi, gli istanti che tale determinazione ha dato luogo ad una evidente sperequazione rispetto alle categorie di personale originariamente destinatarie della legge regionale n. 15/1988 con conseguenti gravi lesioni dei loro diritti.

Tanto premesso, gli interessati deducono i seguenti motivi di diritto a sostegno del gravame proposto:

1. — Violazione legge regionale n. 15/1988, art. 10; legge regionale n. 39/1994, art. 8; artt. 3, 36 e 97 Cost. a principi generali. Eccesso di potere. In via subordinata:

Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 39/1994 in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

Il diritto che gli istanti rivendicano (decorrenza dei benefici economici *ex* legge regionale n. 15/1988 dal 1° febbraio 1981) è negato dai provvedimenti indicati in epigrafe: tali determinazioni sembrano essere stata adottate, tuttavia, in applicazione del comma 5 dell'art. 8 della legge n. 39/1994.

Deve, quindi, prevedersi, ad avviso degli interessati, che la illegittimità degli atti impugnati rispetto a norme fondamentali del nostro ordinamento potrebbe essere rimossa previa dichiarazione di incostituzionalità della citata disposizione di legge.

Secondo i ricorrenti, la scelta di far decorrere la attribuzione dei benefici economici del reinquadramento *ex* legge regionale n. 39/1994 al momento della data di entrata in vigore di quest'ultima anziché dal 1° febbraio 1981 (data di decorrenza giuridica) è illegittima, con particolare riferimento alle finalità che si intendevano perseguire con la legge suddetta.

Deve ritenersi, in particolare, che l'aver fissato al 5 ottobre 1994 la decorrenza economica dell'inquadramento dei ricorrenti, sia illegittimo in relazione a varie norme costituzionali; e ciò con riferimento sia ai provvedimenti della regione, sia, soprattutto, all'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 39/1994, la cui costituzionalità è posta in dubbio sotto i seguenti profili.

A) Secondo i ricorrenti appare palesemente violato, innanzitutto, il principio di eguaglianza e perequazione che pure aveva indotto il legislatore regionale ad estendere i benefici della legge n. 15/1988 anche al personale del ruolo I.Di.S.U.

Ed invero, la soluzione adottata dalla legge regionale n. 39 del 1994 non è idonea ad eliminare pienamente la sperequazione esistente; viene infatti fissata come decorrenza economica dell'inquadramento una data diversa e meno vantaggiosa per i dipendenti delle *ex* Opere Universitarie rispetto agli originari destinatari della legge regionale n. 15/1988.

Di conseguenza è da ritenersi violato il principio di cui all'art. 3 della Costituzione, giacché situazioni uguali vengono diversamente trattate.

B) Anche il principio di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione appare — secondo gli istanti — nella specie violato.

Ed invero, la legge regionale n. 15/1988, successivamente estesa dalla legge regionale n. 39 del 1994 al personale del ruolo I.Di.S.U., ha consentito di far collimare inquadramento e professionalità attraverso una accurata valutazione dei titoli culturali, professionali e di carriera. Di tale professionalità si è evidentemente riconosciuta la sussistenza dal 1° febbraio 1981 data di decorrenza giuridica.

Conseguentemente dalla stessa data deve farsi decorrere la maggiore retribuzione, proporzionale alla professionalità riconosciuta al dipendente, così come, d'altra parte, si era disposto per il restante personale beneficiario della legge regionale n. 15/1988.

La mancata applicazione di tale principio si tradurrebbe, quindi, «in una palese violazione dell'art. 36, dal momento che non viene fatta corrispondere la retribuzione alla qualità professionale».

C) Appare violato, infine — ad avviso dei ricorrenti — anche il principio di cui all'art. 97 della Costituzione, atteso che non è segno né di imparzialità né di buona amministrazione il fatto che, dopo aver ritenuto la arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza di una precedente situazione discriminatoria, la Regione Lazio non abbia operato di conseguenza, lasciando permanere una ingiustificata ed iniqua differenza di trattamento economico.

Gli istanti chiedono, pertanto, l'accoglimento del gravame con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e, in via subordinata, che venga ritenuta come non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità sollevata e, sospeso il giudizio, che gli atti vengano rimessi alla Corte costituzionale.

L'amministrazione regionale intimata, costituitasi in giudizio, controdeduce al ricorso con un'ampia ed articolata memoria nella quale contesta le argomentazioni *ex adverso* svolte, concludendo per la reiezione dell'impugnativa.

Alla odierna udienza la causa viene spedita in decisione.

## DIRITTO

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 602/2001).*

**01C0840**

N. 607

*Ordinanza emessa il 7 dicembre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 giugno 2001) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Caravaggi Mazzonna Claudio ed altri contro Regione Lazio*

**Impiego pubblico - Regione Lazio - Dipendenti dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario (I.Di.S.U.) - Reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 1981 e decorrenza economica dal 5 ottobre 1994 - Deteriore trattamento di detti dipendenti rispetto al restante personale di cui alla legge regionale n. 15/1988 - Incidenza sul principio di adeguata retribuzione, nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Lazio 12 settembre 1994, n. 39, art. 8, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97, primo comma.

### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 12424 del 1995 proposto da Caravaggi Mazzonna Claudio, De Petrillo Francesco, Sbrilli Caterina, Pochinu Carta Vincenza, rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Maria Montaldo ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, via degli Scipioni n. 232;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente p.t. della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Bottino dell'avvocatura regionale;

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti alla percezione dei benefici economici derivanti dal loro reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio, ai sensi della l.r. 12 settembre 1994 n. 39, previo, ove occorra, l'annullamento degli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi comprese le deliberazioni della giunta regionale nn. 3389, 3312, 3457 e 3439, nella parte in cui indicano la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, data di entrata in vigore di detta legge, anziché al 1° febbraio 1981, nonché di ogni altro atto denegatorio dei loro diritti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Vista la memoria prodotta dalla parte resistente;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 7 dicembre 2000 l'avv. Montaldo per i ricorrenti; nessuno è comparso per l'amministrazione resistente;

Udito, inoltre, il relatore, consigliere Nicolina Pullano;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## F A T T O

I ricorrenti — dipendenti dell'I.Di.S.U. (Istituto per il Diritto allo Studio Universitario) e destinatario della legge regionale 12 settembre 1994 n. 39, concernente la determinazione dell'ordinamento della struttura, della consistenza dei quadri organici e dei profili professionali per il personale del predetto istituto — chiedono con l'attuale gravame il riconoscimento del loro diritto a percepire i benefici economici derivanti dal reinquadramento nei ruoli della Regione Lazio ai sensi della citata legge a decorrere dal 1° febbraio 1981, con interessi e rivalutazione monetaria, previo, ove occorra, l'annullamento delle deliberazioni della giunta regionale indicate in epigrafe, nella parte in cui fissano la decorrenza dell'inquadramento economico al 5 ottobre 1994, e di tutti gli atti comunque connessi.

Rappresentano, in particolare, gli interessati che, poiché l'art. 8 della citata legge consente di applicare anche al personale dell'istituto suindicato che ne faccia domanda il meccanismo di reinquadramento introdotto a suo tempo dalla l.r. n. 15/1988 per il personale già inquadrato nei ruoli della Regione Lazio per effetto delle leggi regionali nn. 2 e 3 del 15 gennaio 1983, aveva presentato nei termini — essendo in possesso di titoli culturali e professionali utili alla applicazione della predetta legge — apposita istanza di reinquadramento e che, con gli atti indicati in epigrafe, la Regione Lazio aveva accolto le loro istanze, fissando la decorrenza giuridica del loro reinquadramento al 1° febbraio 1981, la medesima data, cioè, in cui era stato disposto quello del personale contemplato dalle suddette leggi regionali n. 2 e 3 del 1983, mentre, al contrario, gli effetti economici del reinquadramento del personale del ruolo I.Di.S.U. venivano fissati al 5 ottobre 1994, cioè alla data di entrata in vigore della l.r. n. 39/1994.

Assumono, quindi, gli istanti che tale determinazione ha dato luogo ad una evidente sperequazione rispetto alle categorie di personale originariamente destinatarie della l.r. n. 15/1988 con conseguenti gravi lesioni dei loro diritti.

Tanto premesso, gli interessati deducono i seguenti motivi di diritto a sostegno del gravame proposto:

1. — Violazione l.r. n. 15/1988, art. 10; l.r. n. 39/1994, art. 8; artt. 3, 36 a 97 Cost. a principi generali. Eccesso di potere. In via subordinata:

Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, della l.r. n. 39/1994 in relazione agli artt. 3, 36 a 97 della Costituzione.

Il diritto che gli istanti rivendicano (decorrenza dei benefici economici ex l.r. n.15/1988 dal 1° febbraio 1981) è negato dai provvedimenti indicati in epigrafe; tali determinazioni sembrano essere stata adottate, tuttavia, in applicazione del comma 5 dell'art. 8 della legge n. 39/1994.

Deve, quindi, prevedersi, ad avviso degli interessati, che la illegittimità degli atti impugnati rispetto a norme fondamentali del nostro ordinamento potrebbe essere rimossa previa dichiarazione di incostituzionalità della citata disposizione di legge.

Secondo i ricorrenti, la scelta di far decorrere la attribuzione dei benefici economici del reinquadramento ex l.r. n. 39/1994 al momento della data di entrata in vigore di quest'ultima anziché dal 1° febbraio 1981 (data di decorrenza giuridica) è illegittima, con particolare riferimento alle finalità che si intendevano perseguire con la legge suddetta.

Deve ritenersi, in particolare, che l'aver fissato al 5 ottobre 1994 la decorrenza economica dell'inquadramento dei ricorrenti, sia illegittimo in relazione a varie norme costituzionali; e ciò con riferimento sia ai provvedimenti della Regione, sia, soprattutto, all'art. 8, comma 5, della l.r. 39/1994, la cui costituzionalità è posta in dubbio sotto i seguenti profili.

A) Secondo i ricorrenti appare palesemente violato, innanzitutto, il principio di eguaglianza e perequazione che pure aveva indotto il legislatore regionale ad estendere i benefici della legge n. 15/1988 anche al personale del ruolo I.Di.S.U.

Ed invero, la soluzione adottata dalla legge regionale n. 39 del 1994 non è idonea ad eliminare pienamente la sperequazione esistente; viene infatti fissata come decorrenza economica dell'inquadramento una data diversa e meno vantaggiosa per i dipendenti delle ex Opere Universitarie rispetto agli originari destinatari della l.r. n. 15/1988.

Di conseguenza è da ritenersi violato il principio di cui all'art. 3 della Costituzione, giacché situazioni uguali vengono diversamente trattate.

B) Anche il principio di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione appare — secondo gli istanti — nella specie violato.

Ed invero, la l.r. n. 15/1988, successivamente estesa dalla legge regionale n. 39 del 1994 al personale del ruolo I.Di.S.U., ha consentito di far collimare inquadramento e professionalità attraverso una accurata valutazione dei titoli culturali, professionali e di carriera. Di tale professionalità si è evidentemente riconosciuta la sussistenza dal 1° febbraio 1981 data di decorrenza giuridica.

Conseguentemente dalla stessa data deve farsi decorrere la maggiore retribuzione, proporzionale alla professionalità riconosciuta al dipendente, così come, d'altra parte, si era disposto per il restante personale beneficiario della l.r. n. 15/1988.

La mancata applicazione di tale principio si tradurrebbe, quindi, «in una palese violazione dell'art. 36, dal momento che non viene fatta corrispondere la retribuzione alla qualità professionale».

C) Appare violato, infine — ad avviso dei ricorrenti — anche il principio di cui all'art. 97 della Costituzione, atteso che non è segno né di imparzialità né di buona amministrazione il fatto che, dopo aver ritenuto la arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza di una precedente situazione discriminatoria, la Regione Lazio non abbia operato di conseguenza, lasciando permanere una ingiustificata ed iniqua differenza di trattamento economico.

Gli istanti chiedono, pertanto, l'accoglimento del gravame con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e, in via subordinata, che venga ritenuta come non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità sollevata e, sospeso il giudizio, che gli atti vengano rimessi alla Corte costituzionale.

L'amministrazione regionale intimata, costituitasi in giudizio, controdeduce al ricorso con un'ampia ed articolata memoria nella quale contesta le argomentazioni *ex adverso* svolte, concludendo per la reiezione dell'impugnativa.

Alla odierna udienza la causa viene spedita in decisione.

## D I R I T T O

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 602/2001).*

01C0841

N. 608

*Ordinanza emessa il 25 maggio 2001 dalla Corte di appello di Bologna  
nel procedimento civile vertente tra comune di Parma e Rubaldo Giancarlo*

**Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Emilia-Romagna - Assegnazione di alloggi di edilizia popolare - Decadenza in caso di acquisto di immobili, da parte di un componente del nucleo familiare dell'assegnatario, con rendita catastale superiore a quella prevista dalla legge, siti nel comune di residenza dell'assegnatario - Esclusione della decadenza per l'acquisto di dette unità immobiliari e di quelle site nei comuni contermini come stabilito per gli immobili siti in comuni diversi da quello di residenza - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento tributario di situazioni indicative di identica capacità contributiva.**

- Legge Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12, tabella allegata A.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE DI APPELLO

Nella causa civile n. 122 del ruolo generale dell'anno 2001 promossa dal comune di Parma, elettivamente domiciliato in Bologna, via Orfeo n. 22, presso lo studio dell'avv. Vittoria Maria Chines;

Contro Rubaldo Giancarlo, elettivamente domiciliato in Bologna, via Marconi n. 36, presso lo studio dell'avv. Carlotta Ribani;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della tabella *A* allegata alla legge regionale (Emilia Romagna) n. 12/1984, nella parte in cui non prevede che il requisito di rendita catastale di cui alla lettera *c*) non si applichi anche alle unità immobiliari site nel comune di residenza e comuni contermini, trattandosi pur sempre di indice di ricchezza, onde situazioni analoghe vengono diversamente trattate dalla legge, potendosi pervenire al risultato che il possesso di una unità immobiliare avente identica rendita catastale comporti la decadenza dall'assegnazione dell'immobile di edilizia popolare se collocato in altro comune e non invece se collocato nello stesso comune o comune contermini.

Ritenuto che dalla soluzione di tale questione dipenda la definizione della controversia in quanto il comune di Parma ha dichiarato la decadenza dell'assegnatario in conseguenza dell'acquisto di un immobile da parte di un componente del nucleo familiare dell'assegnatario con rendita superiore a quella prevista dalla legge, sito nello stesso comune.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale della tabella *Ad* allegata alla legge regionale n. 12/1984, nella parte in cui non prevede che il requisito di rendita catastale di cui alla lettera *C*) non si applichi anche alle unità immobiliari site nel comune di residenza e comuni contermini.*

*Sospende il presente giudizio.*

*Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bologna, addì 25 maggio 2001

*Il Presidente: AGNOLI*

*La Corte ad integrazione e modifica dell'ordinanza in data 25 maggio 2001, ordina che la suddetta ordinanza sia notificata al presidente della giunta regionale anziché al Presidente del Consiglio dei Ministri.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Bologna, addì 29 maggio 2001

*Il Presidente: AGNOLI*

N. 609

*Ordinanza emessa il 26 aprile 2001 dal tribunale di Genova  
nel procedimento civile vertente tra Hilole Ahmed Moallim e Filippini Marco*

**Locazione di immobili urbani - Normativa sull'equo canone - Locazione di immobili urbani ad un canone superiore a quello legale - Diritto del locatario alla restituzione della differenza tra canone pattizio e quello legale - Mancata previsione della imposizione a carico dell'Erario di detta differenza - Violazione del diritto fondamentale della personalità alla libertà contrattuale, del principio di uguaglianza, del diritto di proprietà e del principio di capacità contributiva.**

- Legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 79, primo e secondo comma, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 42.

**Locazione di immobili urbani - Normativa sull'equo canone - Locazione di immobili ad un canone superiore a quello legale - Diritto del locatario alla differenza tra canone pattizio e quello legale - Limitazione ai soli casi in cui il contratto di locazione sia risolto per morosità, conseguente a impotenza finanziaria dovuta al pregresso pagamento di detta differenza - Mancata previsione - Violazione del diritto fondamentale della personalità alla libertà contrattuale, del principio di uguaglianza, del diritto di proprietà, nonché del principio di capacità contributiva.**

- Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 79, secondo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 42.

#### IL TRIBUNALE

Pronunziando fuori udienza sull'istanza di revoca della consulenza tecnica d'ufficio, disposta con ordinanza in data 3 marzo 2001;

##### 1. — Considerato:

che non appare fondata l'eccezione di competenza, proposta col primo motivo dell'istanza e con la quale si rivendica la lite, alla competenza funzionale del pretore, ai sensi dell'art. 447-*bis* del codice di procedura civile (rivendicazione già fatta nella comparsa di risposta): perché la causa risulta radicata prima del 30 aprile 1995, ma dopo l'entrata in vigore dell'art. 6, sesto comma, della legge n. 399/1984;

che, conseguentemente, quest'ultima competenza non sussisteva per la lite in questione: perché non si trattava di causa di sfratto per finita locazione, ai sensi dell'art. 8 c.p.c. (nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 3 legge n. 353/1990); e perché il menzionato art. 447-*bis* non richiama l'art. 413 c.p.c. (disponente la competenza funzionale del pretore quale giudice del lavoro), ma solo gli artt. 414 e segg. (contenenti disposizioni diverse da quelle relative alla competenza);

che, d'altra parte, l'eccezione di competenza in esame appare fatta solo in relazione a quella funzionale per le locazioni, e non alla competenza per valore; per cui qualsiasi eventuale questione, relativa a quest'ultimo tipo di competenza, appare ora superata dalla preclusione di cui all'art. 38 c.p.c.: non essendo stata sollevata nella prima udienza, successiva al termine del 30 aprile 1995;

2. — Che non appare fondata l'eccezione di indeterminatezza della domanda, proposta col secondo motivo dell'istanza: perché dal complesso dell'atto introduttivo del giudizio si evince chiaramente la pretesa attorea;

3. — Che non appare fondata l'eccezione sulla mancata prova dei versamenti del locatario, proposta col terzo motivo dell'istanza; versamenti che risultano invece dagli allegati all'atto introduttivo del giudizio, salvo il loro esatto conteggio ai fini della quantificazione dei reciproci diritti delle parti in causa;

4. — Che non appare pertinente l'eccezione di non debenza delle indennità relative a migliorie e addizioni, proposta col quarto motivo dell'istanza: perché la disposta consulenza tecnica è stata disposta esclusivamente per la quantificazione dell'equo canone, e non delle indennità citate;

5. — Che non appare fondata l'eccezione, proposta col quinto motivo dell'istanza, relativa alla mancata richiesta della determinazione giudiziale del canone: perché, come detto, dal complesso dell'atto introduttivo del giudizio si evince proprio una pretesa in questo senso dell'attore; anché se la pretesa in questione è stata definita nella domanda semplicemente come «istruttoria»; e anche se l'attore è poi incorso nel riconoscibile errore di chiedere «i canoni» di locazione, anzi che il rimborso dei canoni pagati in più rispetto all'equo canone.

Per questi e su questi motivi respinge l'istanza di revoca di cui trattasi.

6. — Considerato, tuttavia:

che i principi di economia processuale impongono di procedere alla consulenza tecnica, solo quando si possa ritenere, con sufficiente attendibilità, che la medesima sia necessaria ai fini della decisione;

7. — Che questa valutazione di attendibilità appare particolarmente doverosa, quando una delle due parti abbia comunque contestato l'opportunità della consulenza stessa (anche se per ragioni ritenute infondate);

8. — Che, segnatamente, prima di procedere (con una consulenza tecnica) alla quantificazione di un diritto in causa, occorre acquisire gli elementi necessari al giudizio sulla fondatezza del diritto medesimo;

9. — Che in particolare la domanda attorea, sulla restituzione dei canoni pagati in più rispetto all'equo canone, ha fondamento nell'art. 79, II comma, della legge n. 392/1978 (vigente, al momento della proposizione di tale domanda);

10. — Che quindi l'applicazione della norma ultima citata è rilevante e decisiva nella presente causa;

11. — Che non appare manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale del citato art. 79, II comma e connesse disposizioni della legge n. 392/1978: per i seguenti

### MOTIVI

I. — Sospetta violazione dell'art. 2, 3 e dell'art. 42 cost., con riguardo allo stesso art. 2; relativamente agli artt. 79, primo comma, e, per quanto conseguente, agli artt. 79 secondo comma, e 12, primo comma, della legge n. 392/1978.

La giurisprudenza della Corte costituzionale (e anche quella della Corte di cassazione) ha evidenziato come il legislatore abbia, con la disciplina di cui alla legge n. 392/1978, contemperato «interessi confliggenti» (cfr. C. cost. 132/1994; Cass., III, 3650/1985). Ossia l'interesse dei proprietari di far fruttare i loro immobili alle migliori condizioni possibili, offerte dal libero mercato; e l'interesse degli inquilini a «una adeguata stabilità del rapporto»: interesse, quest'ultimo, ritenuto meritevole di tutela dal giudice delle leggi, «essenzialmente in ragione della grave situazione del settore dell'edilizia abitativa — caratterizzato dalla carenza di offerta di alloggi e conseguentemente dalla debolezza contrattuale della categoria dei conduttori» (così Corte cost., 1028/1988). Segnatamente, la Corte costituzionale ha ritenuto che il legislatore avesse proceduto al contemperamento di interessi di cui trattasi, nel legittimo esercizio del suo potere discrezionale (v. Corte cost., 132/1994).

Il contemperamento in questione è stato fatto tra posizioni giuridiche, oggetto di tutela costituzionale. Come è ovvio che sia, per le ragioni esposte al seguente punto B).

In particolare:

α) la posizione dei proprietari è oggetto di tutela costituzionale, in relazione agli artt. 42, 3 e 2 della Costituzione. Infatti:

la possibilità di locare al meglio i propri immobili attiene alla facoltà di godimento, insita nel diritto di proprietà. La compressione di questa facoltà costituisce quindi in una compressione della proprietà: la quale è invece tutelata dall'art. 42 Cost.;

la predisposizione di regimi contrattuali rigidi e validi indistintamente per tutto il territorio nazionale, per quanto attiene corrispettivi e durate, ha per conseguenza l'applicazione di trattamenti uguali a situazioni disomogenee: con conseguente violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione (situazione esaminata, in particolare, da Corte cost. 55/2000);

l'imposizione di un particolare regime contrattuale, sostitutivo di quello liberamente voluto dalle parti, comprime la libertà contrattuale: libertà che, come tale, deve ritenersi un diritto dell'uomo. Ne consegue violazione dell'art. 2 della Costituzione. Violazione che deve ritenersi sussistente: anche se la casistica giurisprudenziale l'ha tenuta in ombra; privilegiando gli aspetti sopra esposti, e connessi agli artt. 42 e 3 Cost.

Va però osservato che la libertà contrattuale è il mezzo, col quale l'uomo costruisce e organizza sé stesso nell'ambito economico. Questa libertà è quindi connaturale alla personalità e conseguentemente alla dignità umana; e, come tale, ricollegabile al primo inciso dell'art. 2 Cost.

β) la posizione degli inquilini appare oggetto di tutela costituzionale, nuovamente in relazione agli artt. 2, 3 e 42 della Costituzione.

I principi costituzionali, connessi alla posizione ora in esame, non sono stati esplicitati nella giurisprudenza della Corte in proposito. È però ovvio che, nella fattispecie in esame, anche gli interessi dei locatari devano essere oggetto di una tutela costituzionale. Diversamente, la Corte costituzionale non avrebbe potuto ritenerli meritevoli

di «bilanciare», secondo discrezione del legislatore, le istanze dei proprietari: istanze che, come esposto al precedente punto a), trovano rispondenza in principi costituzionali; e che quindi dovrebbero essere tali da rendere illegittime tutte le leggi che non le rispettino, e che non tutelino altri interessi parimenti provvisti di dignità costituzionale.

Si deve quindi ritenere che il giudice delle leggi, là dove accenna alla «carenza di offerta di alloggi e conseguentemente» alla «debolezza contrattuale della categoria dei conduttori», abbia inteso collegare le situazioni così delineate a interessi costituzionalmente garantiti. E che, in particolare, abbia inteso che:

il diritto all'abitazione sia ascrivibile ai diritti inviolabili dell'uomo, di cui all'art. 2 Cost.: per cui, in una situazione nella quale il libero mercato non possa sufficientemente garantire il diritto medesimo, sia giustificabile l'intervento del legislatore, inteso a regolamentare dall'alto quel mercato; anche comprimendo diritti costituzionalmente garantiti. Intervento teso a:

imporre ai proprietari l'adempimento di doveri di solidarietà, finalizzati al perseguimento degli scopi di uguaglianza economico-sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.;

e, quindi, imporre limiti alla proprietà immobiliare, onde assicurarne la funzione sociale: ai sensi dell'art. 42 Cost.

Da tutto questo discende il seguente principio: ossia che i limiti alla proprietà e alla libertà contrattuale, imposti dalla legge n. 392/1978, sono costituzionalmente legittimi: solo là dove possano ritenersi intesi, secondo ragionevole uso della discrezionalità del legislatore, a rimediare alla carenza di offerta di alloggi e alla conseguente debolezza contrattuale della categoria dei conduttori.

Come si vedrà nel prosieguo del discorso, questo rimedio, e le relative esigenze di tutela del conduttore, si atteggiano diversamente; a seconda se vengano riferiti:

- A) a un singolo e particolare conduttore (e quindi, nel caso di cui è lite, al locatario attore); oppure
- B) alla generalità del mercato locatizio per uso abitativo.

Infatti:

ad A) Occorre anzi tutto ricordare che, nel caso di cui trattasi, il rapporto locatizio è definitivamente cessato; e *l'ex* locatario, sostanzialmente, si limita a chiedere la restituzione di quanto pagato in più rispetto all'equo canone. Va quindi osservato che, nel caso medesimo, l'inquilino non solo ha sottoscritto un contratto, col quale era stato pattuito un canone superiore a quello legale; ma lo ha anche eseguito, per un certo tempo, pagando regolarmente quanto pattuito.

Ora, si può senz'altro pensare che, al momento della conclusione del contratto, il locatario abbia accettato un canone superiore a quello legale perché costretto dalla necessità di trovarsi un'abitazione e dall'impossibilità di trovarla a equo canone; ma il successivo regolare svolgimento del rapporto, secondo le pattuizioni contrattuali, è un fatto costituente prova piena della circostanza che quel locatario avesse la possibilità economica di pagare quel canone.

Questa prova piena potrebbe essere contraddetta e/o superata dall'ulteriore dimostrazione che, per pagare la differenza tra il canone equo e quello pattizio, l'inquilino abbia dovuto indebitarsi; oppure dalla dimostrazione che la successiva morosità fosse dovuta al prosciugamento delle risorse finanziarie del locatario, conseguente al fatto di avere pagato la differenza stessa. Dimostrazioni che però, nella specie, mancano: trasparendo piuttosto che la morosità del locatario fosse dovuta alla sua assenza dall'Italia.

Assenza che comunque, sia detto per inciso, potrebbe deporre nel senso dell'insussistenza di necessità abitative in Italia, per tutto il periodo dell'assenza medesima; se non addirittura nel senso della sussistenza di un contratto di locazione per esigenze abitative transitorie (queste eccezioni non sono però state sollevate dal convenuto).

Discende da tutto questo che, nella specie, il locatario ha dimostrato, con i fatti, di non essere economicamente debole. Ossia di non essere una parte contrattuale debole, costretta a prestazioni superiori alle sue forze per restare all'interno di un mercato carente di offerte.

L'eventuale ordine giudiziale, inteso a ripristinare l'equo canone per il periodo durante il quale non fu rispettato, non sarebbe quindi funzionale alla tutela di una parte contrattualmente debole; e non sarebbe perciò funzionale al principio enunziato alla fine del precedente punto B): principio che solo giustificerebbe la legittimità costituzionale delle norme cogenti contenute nella legge n. 392/1978.

ad B) Quanto finora osservato potrebbe però non essere sufficiente a rendere dubbiosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 79 secondo comma legge n. 392/1978 (norma che sarebbe a fondamento dell'ordine giudiziale citato alla fine del precedente punto ad A), e delle disposizioni connesse: perché le sanzioni restitutorie,

discendenti da quest'articolo, potrebbero comunque avere intenti dissuasori nei confronti della generalità dei proprietari: onde indurre i proprietari stessi a non recedere dal contratto per scadenza, come reazione a un'eventuale richiesta della differenza tra canone equo maggior canone pattizio pagato; e, sopra tutto, onde indurli a non cercare di concludere contratti a condizioni superiori all'equo canone. La minaccia di dover restituire quanto percepito in più potrebbe infatti costituire una buona remora in proposito: a tutela della generalità degli inquilini e del mercato locatizio, secondo gli intenti propri del principio enunciato alla fine del precedente punto  $\beta$ ) (tutela della debolezza contrattuale dei conduttori in un mercato carente di offerte).

Nel caso di specie, però, il contratto non si è risolto per scadenza, ma per morosità. Sono quindi ultronee tutte le argomentazioni, che potessero farsi discendere da un'eventuale cessazione del contratto per finita locazione.

Merita invece di essere approfondita la questione, relativa alla funzione dissuasoria dell'art. 79 in esame: con riferimento ai futuri eventuali contratti di locazione conclusi dal proprietario.

La Corte costituzionale ha già salvato dalla declaratoria di illegittimità norme della legge n. 392 in questione, che comprimono il diritto di proprietà dei locatori e la loro libertà contrattuale: argomentando dalla funzione dissuasoria delle norme stesse (nella specie, si trattava dell'art. 59, ritenuto dissuasorio della facoltà di recesso, a tutela delle esigenze degli inquilini di stabilità del rapporto locatizio in un mercato carente di offerte: così Corte cost., 1028/1988; principio ribadito anche dalla successiva 132/1994).

Lo scopo dissuasorio sarebbe quindi sufficiente a esentare la norma sanzionatoria da dubbi di illegittimità costituzionale, per contrarietà agli artt. 42, 2 e 3 Cost. Segnatamente, sarebbero sufficienti a esentare da tali dubbi gli artt. 79 secondo comma, e, per relazione, 79 primo comma e 12 primo comma della legge n. 392/1978: là dove si ritenesse che le norme medesime siano rivolte a impedire che i locatori cerchino di stringere nuovi rapporti locatizi, pattuendo canoni superiori a quelli equi. E questo giustificerebbe la piena applicazione della disciplina di cui trattasi anche ai rapporti esauriti e regolarmente eseguiti secondo canoni pattizi maggiori di quelli equi; e la conseguente ripetizione di quanto pagato in più dai locatari.

Se non che, lo stesso giudice delle leggi ha ritenuto che l'intera legge n. 392/1978 potesse salvarsi dall'illegittimità costituzionale (discendente da quanto osservato al precedente punto A), solo se intesa come legge transitoria: ossia «come soluzione tecnica di saldatura tra legislazione vincolistica e nuova legge organica sulle locazioni, destinata a fungere da ponte tra i due contrapposti sistemi»; attesa «l'esigenza di regolare gradualmente il passaggio della grande massa dei contratti in corso nell'ambito delle nuove regole ordinarie.» (Corte cost. nn. 32/1980, 281/1981 e 1028/1988).

In proposito, va ricordato che lo stesso giudice ha considerato come un primo passo, nella formulazione di queste «nuove regole ordinarie» l'art. 11 del decreto-legge n. 333/1992, convertito con legge n. 359/1992: il quale ha espressamente consentito che potesse derogarsi all'equo canone. Così Corte cost. n. 132/1994: la quale, paragonando questa norma al previgente equo canone, ha parlato di «situazione» (ossia situazione di carenza di abitazioni e conseguente debolezza contrattuale dei locatari, assunta a presupposto della legge n. 392/1978) «che il legislatore ha considerato mutata». Precisandosi che la possibilità di deroga, di cui al richiamato art. 11 decreto-legge n. 333, era incondizionata e illimitata: perché poco dopo la stessa Corte avrebbe ritenuto illegittima la limitazione, prevista dalla norma medesima, costituita dall'esigenza che i patti in deroga fossero stipulati con l'assistenza di organizzazioni sindacali: v. Corte cost. n. 309/1996.

Dunque, dal 1992, per espressa previsione normativa e conseguente riconoscimento della Corte costituzionale, sono cessate quelle che la stessa Corte, con sentenza n. 1028/1988, definiva «ragioni socio-economiche della detta specifica protezione» (ossia degli inquilini, come previste dalla legge n. 392/1978): ragioni la cui mancanza avrebbe evidenziato «la mancanza del presupposto di fatto assunto dal legislatore» a giustificazione delle disposizioni cogenti della legge medesima (così la stessa sentenza n. 1028/1988).

Dal 1992 è quindi cessata l'esigenza di predisporre norme che dissuadessero i locatori dallo stipulare nuovi contratti di locazione, in deroga alle disposizioni sull'equo canone. Da allora, l'art. 79 secondo comma della legge n. 392/1978, in correlazione al precedente primo comma e al primo comma dell'art. 12 della legge stessa, potrebbe dirsi dettato a tutela di interessi costituzionalmente protetti, solo in relazione a contratti di locazione stipulati sotto l'impero della disciplina previgente al 1992 e risolti per morosità: in dipendenza di una dimostrata situazione di impotenza finanziaria dell'inquilino, conseguente al pagamento della differenza tra canone pattizio e canone equo. Il tutto, secondo i principi esposti al precedente punto ad A).

Al di fuori di questa ipotesi, permane completamente il dubbio di legittimità costituzionale della norma di cui trattasi. Dubbio rilevante nel caso in questione; perché, nel caso medesimo, il contratto di locazione è cessato (e quindi è entrato sotto la previsione del citato art. 79 secondo comma), dopo il 1992. Rilevanza che sarà comunque meglio esaminata al seguente punto 12).

II). — Sospetta violazione dell'art. 3 Cost., con riguardo all'art. 53 Cost. e con riferimento all'art. 2 Cost.; relativamente agli artt. 79, primo e secondo comma, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25 della legge n. 392/1978.

Come esposto al precedente motivo I), sub B), le norme cogenti, contenute nella legge n. 392/1978, possono costituzionalmente giustificarsi in relazione ai doveri di solidarietà e a quelli connessi al perseguimento dell'uguaglianza tra i cittadini in senso economico-sostanziale: espressi negli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.

Questi doveri gravano però, anzi tutto, sulla collettività: come chiaramente espresso all'art. 3 secondo comma (che li definisce come «compito della Repubblica») e dal seguente art. 53: che addossa a «tutti» il dovere di contribuire alle (conseguenti) spese pubbliche. D'altra parte, se si facessero gravare i doveri in questione solo su alcuni cittadini, si violerebbe il principio di uguaglianza, espresso dall'art. 3, primo comma, Cost.

In questa logica, si potrebbe anche ammettere che determinati doveri di solidarietà, da adempiersi ai sensi dell'art. 2 Cost., possano eccezionalmente gravare soltanto su determinati soggetti: in virtù dei peculiari collegamenti che quei soggetti potrebbero avere con i doveri stessi, e della conseguente impossibilità o irrazionalità di soluzioni che li addossassero invece all'intera collettività. Al di fuori di queste ipotesi, però, deve conservare pieno vigore la regola generale, di cui ai citati artt. 3 e 53: per la quale i doveri di solidarietà devono gravare su tutta la collettività.

L'applicazione di questi principi alla materia delle locazioni dovrebbe comportare quanto segue.

In una situazione di carenza delle abitazioni, si potrebbe anche ritenere razionalmente predicabile alla legittima discrezionalità del legislatore un regime provvisorio di blocco degli sfratti (come d'altra parte già ritenuto dalla Corte di cassazione, attesa proprio la transitorietà del regime stesso): perché può essere logico ritenere che il bene raro, costituito della casa, non possa reperirsi che presso i relativi proprietari; e che costoro possano conseguentemente essere limitati nel loro diritto dominicale, onde preservare il rapporto di godimento tra l'immobile e l'inquilino, mercé l'inibizione dello sfratto.

Appare invece difficile concepire come il sacrificio, conseguente all'imposizione di un prezzo di locazione inferiore alle condizioni di mercato, possa essere imposto solo ai proprietari di abitazioni. Infatti, in questo caso, la situazione di disagio degli inquilini non viene alleviata attribuendo o conservando loro direttamente il godimento di un immobile; ma attribuendo loro condizioni vantaggiose, nel pagamento di somme di denaro (a titolo di locazione). E la differenza tra queste condizioni vantaggiose e quelle di mercato, essendo quantificata in numerario, può ben essere imposta alla collettività.

Imporla ai singoli proprietari significa invece imporre loro un costo sociale: che potrebbe ben essere sopportato da «tutti» i contribuenti. Con conseguente lesione degli artt. 3 e 53 Cost.

Ne consegue dubbio di legittimità costituzionale dell'intera normativa sull'equo canone di locazione, di cui alla legge n. 392/1978 (artt. 79, primo e secondo comma, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25): là dove questa normativa non preveda che la differenza tra il canone equo e quello di mercato deva essere carico dell'intera collettività; ossia dell'erario;

12. — che le eccezioni di legittimità costituzionale, di cui al precedente punto 11), appaiono rilevanti nel caso di cui trattasi.

Infatti, nel caso medesimo, l'attore sostanzialmente chiede la restituzione di quanto pagato in più rispetto all'equo canone. Richiesta, che trova fondamento nel secondo comma dell'art. 79 legge n. 392/1978; con conseguente immediata rilevanza:

- A) sia delle questioni di legittimità costituzionale, di cui al precedente punto 11), I), ad A) e II);
- B) che della questione di legittimità costituzionale, di cui al precedente punto 11), I), ad B).

In particolare:

ad A) Le questioni in parola attengono alla legittimità del citato articolo 79, secondo comma, indipendentemente da termini iniziali (che potessero rilevare nel caso di cui trattasi) e dai quali soli potessero ritenersi decorrere i dubbi di legittimità in discorso.

Segnatamente: i dubbi, espressi al precedente punto 11), I), ad A), hanno per riferimento l'intero rapporto contrattuale dedotto in causa, fino dal suo inizio (coincidente con la pattuizione di un canone superiore a quello equo). I dubbi, espressi al precedente punto 11), II), hanno invece riguardo alla situazione giuridica esistente, fin dal momento dell'entrata in vigore della legge n. 392/1978.

ad B) La questione in esame ha invece un riferimento temporale preciso: costituito dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 333/1992 (11 luglio 1992). Sono quindi senz'altro rilevanti, relativamente alla questione stessa,

tutte le richieste di ripetizione da parte del locatario, riferite a canoni scadenti dopo l'entrata in vigore del citato decreto-legge. E, nel caso di cui trattasi, effettivamente esistono canoni pagati in misura superiore a quella legale, scaduti dopo l'11 luglio 1992.

Questo giudice ritiene però che rivestirebbero rilevanza anche le richieste, riferite a canoni scadenti anteriormente a tale termine.

Infatti, l'entrata in vigore del decreto-legge di cui trattasi segna solo il momento, a decorrere dal quale sarebbe cessata per il legislatore l'eccezionale carenza di offerta di appartamenti, giustificativa delle norme cogenti in materia di equo canone. Niente però vieta di pensare che la Corte costituzionale possa ritenere che questa carenza fosse cessata prima: sia in relazione alla riconosciuta eccezionalità della carenza stessa; sia in relazione alla circostanza che tale situazione riconosciuta eccezionale, tra blocchi dei contratti di locazione e successivo equo canone, durava tuttavia fin dai tempi dell'ultima guerra.

Inoltre, e sopra tutto, si deve osservare che le ragioni costituzionalmente giustificative dell'impugnato art. 79 secondo comma legge n. 392/1978, esaminate al precedente punto 11), I), ad B), non hanno riferimento al particolare rapporto contrattuale dedotto nella presente causa; ma hanno funzione dissuasoria, riferita ai rapporti tra locatori e locatari, nella loro generalità; e quindi hanno riferimento a tutti i rapporti contrattuali, e in particolare ai rapporti futuri rispetto a quello di cui trattasi.

Ne consegue che gli obblighi restitutori, relativi al contratto di cui è causa, troverebbero una giustificazione costituzionale nella generalità dei futuri contratti di locazione. Cessate dal 1992 le esigenze di tutela costituzionale dei locatari, in relazione alla generalità degli allori futuri contratti di locazione, è quindi anche cessata, per i contratti già allora in essere, la giustificazione costituzionale della norma, disponente gli obblighi restitutori in discorso (giustificazione considerata al precedente punto 11), I), ad B). In sintesi, e tornando al caso di cui trattasi, dovrebbe dirsi che: allo scioglimento del contratto di cui è causa, il locatore non doveva essere dissuaso da alcun che, riguardo al rispetto delle norme sull'equo canone; per cui, sotto questo aspetto dissuasorio, non si giustificava l'imposizione a tale locatore di alcun equo canone.

Conseguentemente, una pronuncia della Corte costituzionale potrebbe ritenere privi di giustificazione (e di legittimità) costituzionale l'art. 79, secondo comma, legge n. 392/1978, in relazione al precedente primo comma e al I comma dell'art. 12: riconoscendo piena validità ai pagamenti eseguiti secondo le pattuizioni contrattuali (e quindi per un importo maggiore rispetto all'equo canone), anche prima del 1992.

Si ammetta però che tale pronuncia possa invece fare salvo il principio della nullità di tali pagamenti, se eseguiti prima del 1992. Anche in questo caso, però, quanto adempiuto in più rispetto al canone legale potrebbe apparire bisognoso di essere riconsiderato, con riguardo all'ambito giuridico esistente al momento della richiesta di restituzione: ambito relativamente al quale sarebbe cessato ogni interesse dell'ordinamento a restaurare lo stato di diritto sussistente al momento del pagamento nullo. In questa logica, la richiesta di restituzione in questione potrebbe essere bloccata, dal disposto dell'art. 2034 del codice civile; anche in relazione, addirittura, al principio espresso dal seguente art. 2035.

Infatti, il pagamento di quanto liberamente pattuito è senz'altro corrispondente al comune sentire morale e sociale; a prescindere, tendenzialmente, dall'eventuale nullità che la legge comminasse, per motivi contingenti, a quella pattuizione. Mentre potrebbe addirittura ritenersi contraria al buon costume la posizione di colui che, concluso e eseguito un determinato contratto, cercasse poi di ripetere quanto pattuito e prestato.

Sotto questo punto di vista, è stato senz'altro socialmente utile l'intervento del legislatore del 1992: che ha abrogato una legge (appunto la n. 392/1978), tutta imperniata sulla contraddizione del citato comune sentire morale e sociale. E, comunque sia, la restaurazione dell'assonanza tra legge, e comune sentimento morale dovrebbe sottrarre all'obbligazione naturale, a suo tempo adempiuta «*contra legem*», il connotato di anti-giuridicità: connotato che solo avrebbe potuto evitare l'applicazione alla fattispecie, al momento della (successiva) richiesta di restituzione, dell'art. 2034 c.c.

L'eliminazione di questa anti-giuridicità passa necessariamente, nel caso di cui trattasi, attraverso l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 79, secondo comma, legge n. 392/1978.

Da tutto questo, la rilevanza dell'eccezione di legittimità costituzionale in esame: ossia della questione riferita all'ipotesi di cui al precedente punto 11), I), ad B), anche relativamente ai canoni pagati in più prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 333/1992.

Restando comunque riservato al successivo svolgimento del giudizio appurare se sia rituale un'eventuale eccezione del convenuto basata sull'art. 2034 c.c., alla luce dello *ius superveniens* che discendesse dalla decisione della Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*In attesa dell'esito dell'incidente di legittimità costituzionale di cui qui di seguito, di proprio ufficio,*

*Revoca la consulenza tecnica disposta con la precedente ordinanza in data 3 marzo 2001; e, visto l'art. 23, terzo comma, della legge n. 87/1953;*

*Ordina la trasmissione del presente fascicolo alla Corte costituzionale: perché la Corte stessa si pronunzi sui dubbi di legittimità costituzionale, elencati al precedente punto 11). E, in particolare,*

*Attesa la rilevanza alla causa dell'eccezione di legittimità costituzionale di cui qui di seguito, per i motivi esposti al precedente punto 12),*

*Voglia decidere sull'eventuale fondatezza relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, secondo comma, legge n. 392/1978, e, conseguentemente, dei precedenti art. 79, primo comma e 12, primo comma, in relazione agli artt. 2, 3 e 42 Cost., secondo quanto esposto al precedente punto 11), motivo I): là dove il citato art. 79, secondo comma, non limiti il diritto del locatario di ripetere la differenza tra canone equo e canone pattizio (regolarmente corrisposto) ai soli casi in cui il locatario stesso dimostri che il contratto di locazione si sia risolto per morosità, conseguente a impotenza finanziaria dovuta al pregresso pagamento di tale differenza; e*

*Voglia decidere sull'eventuale fondatezza relativa alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 79, primo e secondo comma, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25 della legge n. 392/1978, in relazione agli artt. 2, 3 e 53 Cost., secondo quanto esposto al precedente punto 11), motivo II): la dove i citati articoli della legge n. 392/1978 non prevedano che la differenza tra il canone equo e quello pattizio sia a carico dell'erario.*

Genova, addì 26 aprile 2001

*Il giudice onorario aggregato: MORELLO*

01C0843

**N. 610**

*Ordinanza emessa il 9 gennaio 2001 dalla Corte dei conti sull'appello proposto da Verrastro Giovanni contro Ministero del tesoro*

**Pensioni di guerra - Diritto al trattamento pensionistico del padre del minore morto a causa di guerra solo dopo il cinquantottesimo anno di età e l'avvenuto riconoscimento della inabilità a proficuo lavoro, anziché a prescindere da tali condizioni come stabilito per la madre - Disparità di trattamento tra il padre e la madre del minore in base al sesso.**

- D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, art. 57.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di appello ad istanza di Verrastro Giovanni avverso la sentenza della sezione giurisdizionale della Basilicata n. 55/1999 in data 21 gennaio-10 marzo 1999;

Visto l'atto di appello iscritto al n. 12360 del registro di segreteria;

Visti gli altri atti e documenti della causa;

Uditi nella pubblica udienza in data 9 gennaio 2001 il consigliere relatore dott. Antonio Mazziotti Gomez de Teran, l'avv. Angelo Luongo per l'appellante e la dott.ssa Anna Maria Alimandi per l'amministrazione;

Ritenuto in

## FATTO

Verrastro Giovanni rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Luongo ha proposto appello avverso la sentenza in epigrafe che ha respinto il ricorso avverso il decreto del Ministero del tesoro dell'11 ottobre 1991 e la determinazione del direttore generale in data 21 novembre 1985, avente ad oggetto il diniego di trattamento pensionistico indiretto.

L'appellante sostiene la violazione di legge ravvisabile nella incostituzionalità della norma, sulla base della quale al ricorrente con la sentenza impugnata è stato negato trattamento pensionistico indiretto, quale padre di minore morto a causa di guerra.

Si osserva che riconoscere alla madre vedova del minore morto a causa di guerra trattamento pensionistico indipendentemente dall'età e dall'idoneità a proficuo lavoro, ai sensi della lettera *b*) dell'art. 57 del d.P.R. n. 915 del 1978 e negarlo al padre fino a quando egli non abbia raggiunto l'età di 58 anni (ai sensi del primo comma, lettera *a*), del citato art. 57) configura una violazione del disposto del primo comma dell'art. 3 della Costituzione.

Si eccepisce in via preliminare l'illegittimità costituzionale della lettera *a*) del primo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 915 del 1978 per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sostiene l'appellante che la predetta disposizione stabilisce una chiara disparità di trattamento nei confronti dei padri di minori morti a causa della guerra, rispetto alle madri, in quanto, a parità di condizioni, riconosce alle madri vedove il diritto a trattamento pensionistico di guerra indipendentemente dall'età e dalla inabilità a proficuo lavoro, mentre nei confronti dei padri riconosce lo stesso diritto solo dopo il compimento del 58° anno di età, ovvero dopo l'avvenuto riconoscimento della precitata inabilità.

Si afferma che nella fattispecie la norma riserva a due cittadini due trattamenti diversi, discriminando sulla base del sesso in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Si chiede che il giudice di appello, ritenuto che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla violazione della eccepita questione di legittimità costituzionale e ritenuto altresì che la questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata, voglia disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Nel merito si insiste per l'accoglimento dell'appello, con conseguente riconoscimento in favore del ricorrente del diritto a conseguire trattamento pensionistico privilegiato indiretto, quale padre di minore morto a causa di guerra a decorrere dal 1° maggio 1981.

In udienza l'avv. Angelo Luongo ha insistito sulla sollevata questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La dott.ssa Anna Maria Alimandi ha sostenuto che la questione sollevata di legittimità costituzionale è manifestamente infondata.

## IN DIRITTO

Osserva il collegio che il ricorrente a seguito della morte del figlio, morto per uno scoppio di un ordigno bellico in data 28 settembre 1980, aveva proposto istanza per il trattamento pensionistico di guerra e l'amministrazione del Tesoro aveva respinto l'istanza per difetto di presupposto del richiedente che non aveva raggiunto l'età richiesta, né era inabile a proficuo lavoro.

Di fronte all'eccezione di incostituzionalità dell'art. 57, primo comma, lettera *b*), del T.U. n. 915 del 1978, il giudice di primo grado ha ritenuto che la Corte costituzionale, con riferimento a tale norma, ha affermato che la natura risarcitoria del trattamento pensionistico di guerra non implica identità assoluta nelle caratteristiche e negli effetti giuridici rispetto alla pura obbligazione civilistica di risarcimento; in conseguenza tale peculiare natura risarcitoria non rende irrazionali condizioni e limiti posti dal legislatore per il conseguimento del beneficio, quando nell'esercizio della sua discrezionalità abbia posto condizioni di ammissibilità al beneficio; ove il legislatore abbia posto delle condizioni di ammissibilità alla percezione della pensione da parte del padre, i diversi caratteri riconosciuti alla pensione di guerra sia di solidarietà sia di una possibile funzione alimentare, giustificano una razionale diversificazione tra i soggetti destinatari beneficiari del trattamento pensionistico e cioè al padre, al quale è venuto meno il sostentamento e la madre a titolo risarcitorio per la perdita del figlio.

Ritiene la sezione che il ragionamento seguito dal giudice di primo grado sia frutto di un equivoco.

È vero che la Corte costituzionale (ord. n. 293 in data 10 marzo 1988) ha affermato che la natura risarcitoria del trattamento pensionistico di guerra non esclude condizioni e limiti posti per il conseguimento del beneficio dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità legislativa.

Tuttavia l'art. 57, d.P.R. n. 915 del 1978 riconosce alla madre del minore morto a causa della guerra trattamento pensionistico indipendentemente dall'età e dalla idoneità a proficuo lavoro; viceversa lo stesso art. 57, comma 1, lettera a), riconosce al padre lo stesso trattamento pensionistico solo dopo il compimento del 58° anno di età, ovvero dopo l'avvenuto riconoscimento della inabilità a proficuo lavoro.

Ritiene la sezione che la differenza tra il trattamento giuridico del padre e della madre del minore morto a causa della guerra non risiede in una diversità di condizioni oggettive che giustifichino un diverso trattamento del legislatore nell'esercizio del proprio potere discrezionale in ordine alla scelta legislativa da esso posta in essere, ma esclusivamente nella differenza di sesso tra il padre e la madre del minore, nel senso che al primo viene riservato un determinato trattamento giuridico e alla seconda viene riservato un trattamento giuridico più favorevole.

Osserva altresì la sezione che non appare giustificabile sotto il profilo costituzionale dell'art. 3 che alla madre sia riconosciuto un trattamento pensionistico indipendentemente dall'età e dall'idoneità a proficuo lavoro, mentre al padre lo stesso trattamento viene attribuito soltanto quando egli abbia raggiunto l'età di 58 anni ovvero sia riconosciuto non idoneo a proficuo lavoro anche per una diversa ed ulteriore considerazione: è noto che la Costituzione attribuisce un uguale diritto al lavoro all'uomo e alla donna e un diritto ad una retribuzione paritaria a parità di prestazione lavorativa svolta.

Viceversa la disposizione in esame, disponendo la enunciata disparità di trattamento tra il padre e la madre di un minore morto a causa di guerra, sembra postulare la giustificazione che al padre del minore compete il trattamento pensionistico, quando egli abbia raggiunto una determinata età ovvero non sia nelle condizioni fisiche di conseguire un reddito adeguato a causa della propria inidoneità a proficuo lavoro; viceversa alla madre del minore il trattamento pensionistico compete a prescindere dall'età e dalla idoneità a proficuo lavoro, in contrasto col principio costituzionale della parità dell'uomo e della donna anche di fronte al diritto al lavoro e alle conseguenti pari opportunità.

Ritiene in conseguenza la sezione che la questione relativa alla illegittimità costituzionale della disposizione in esame sia non manifestamente infondata, oltre che palesemente rilevante; pertanto, ritenuto che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale innanzi esposta, questa sezione dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

*P. Q. M.*

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

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 57, T.U. n. 915 del 1978 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio in data 9 gennaio 2001.

*Il Presidente:* SIMONETTI

*Il consigliere relatore:* MAZZIOTTI GOMEZ DE TERAN

## N. 611

*Ordinanza emessa il 24 maggio 2001 dal tribunale di Napoli  
nel procedimento penale a carico di De Lorenzo Francesco ed altri*

**Processo penale - Collegio per procedimenti relativi ai reati ministeriali - Udienza preliminare - Possibilità di svolgimento delle funzioni di giudice dell'udienza preliminare da parte del medesimo collegio che nella fase delle indagini preliminari abbia svolto le funzioni di pubblico ministero - Lesione dei principi di eguaglianza, di presunzione di non colpevolezza e del giusto processo.**

- Legge 5 giugno 1989, n. 219.
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo comma, e 111.

## IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Ritenuto:

che con sentenza del 15 febbraio 1999 il giudice udienza preliminare di Napoli trasmetteva per competenza il procedimento a carico di De Lorenzo Francesco e Marone Giovanni imputati del delitto di corruzione, al collegio per i reati previsti dall'art. 96 della Costituzione, costituito all'epoca, dal dott. Paolo Piccialli, presidente, dott. Alessandro Cocchiara e dott. Enrico Caria, giudici;

che il pubblico ministero estendeva l'imputazione anche a carico di Marino Eugenio Paolo e Saggiomo Luigi, e il collegio, in quella stessa composizione, in data 30 giugno 1999 procedeva all'interrogatorio degli indagati;

che all'esito il collegio inoltrava al Presidente del Senato della Repubblica, richiesta di autorizzazione a procedere a carico dei quattro indagati per il reato di concorso in corruzione (artt. 110, 319 e 321 c.p.);

che il Senato concedeva l'autorizzazione, e che in data 11 gennaio 2001 il pubblico ministero formulava la richiesta di rinvio a giudizio;

che veniva quindi fissata l'udienza preliminare per il giorno 30 marzo 2001 innanzi al collegio composto dal presidente Paolo Piccialli e dai giudici Enrico Caria e Maria Annunziata Nocera, quest'ultima subentrata al posto del collega Cocchiara, nel frattempo trasferito in altro distretto;

che prima dell'inizio dell'udienza preliminare il presidente Piccialli dichiarava di astenersi ritenendo che, ai sensi dell'art. 36, lettera h), c.p.p., sussistevano gravi ragioni di convenienza in quanto la sua partecipazione all'udienza preliminare non era conforme ai requisiti di terzietà e di imparzialità del giudice richiesti dal novellato art. 111 della Costituzione;

che in apertura dell'udienza preliminare la difesa dell'imputato De Lorenzo Francesco proponeva istanza di ricasazione nei confronti dei tre componenti del collegio in quanto avevano svolto le funzioni di pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari;

che sia l'astensione che la ricasazione venivano rigettate dalla Corte di appello;

che per l'udienza odierna è fissato il prosieguo dell'udienza preliminare;

Tanto premesso, poiché il collegio nell'attuale nuova composizione, intende sollevare d'ufficio questione di costituzionalità, sentito il pubblico ministero e i difensori,

## O S S E R V A

Non è manifestamente infondato il dubbio che l'attuale interpretazione della legge n. 219 del 1989 viola i principi costituzionali di eguaglianza (art. 3 Cost.), di presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) e, in special modo, del giusto processo (attuale art. 111 Cost.), poiché detta interpretazione determina, nei procedimenti a carico di ministri, un'irragionevole affievolimento delle garanzie per l'imputato che, all'udienza preliminare, ha come suo giudice quello stesso collegio di cui all'art. 7 della legge costituzionale n. 1 del 1989, che nella fase precedente, ha esercitato nei suoi confronti le funzioni di pubblico ministero (nel caso di specie, due dei componenti del collegio hanno interrogato gli imputati ed hanno poi chiesto l'autorizzazione a procedere).

Dunque, la prassi interpretativa finora applicata, appare oggi in palese contrasto con il novellato art. 111 della Costituzione secondo cui « ... ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale».

Nessun dubbio infine, che l'odierna udienza preliminare non può essere celebrata, indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità, in quanto la detta questione attiene alla composizione del giudice dell'udienza preliminare.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento.*

*Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti private non presenti a dibattimento, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Napoli, addì 24 maggio 2001

*Il Presidente: PICCIALLI*

01C0845

N. 612

*Ordinanza emessa il 22 maggio 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 giugno 2001) dal tribunale di Pescara nel procedimento civile vertente tra Sistema Impianti s.a.s. ed altri e Cassa di Risparmio di Pescara e Loreto Aprutino S.p.a.*

**Credito (Istituti di) - Interessi bancari - Clausole relative all'anatocismo contenute nei contratti stipulati anteriormente alla delibera CICR di cui all'art. 25, d.lgs. n. 342/1999 - Prevista validità ed efficacia fino alla data di entrata in vigore di tale delibera - Sanatoria di clausole nulle - Eccesso di delega in relazione agli artt. 1, comma 5, legge n. 128/1998 e 25, legge n. 142/1992.**

- D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, art. 120, comma 3, introdotto dall'art. 25, d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342 [recte: d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 3].
- Costituzione, art. 76.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento civile iscritto al n. 2390 del ruolo generale degli affari civili dell'anno 1995 trattenuto in decisione all'udienza del 1° dicembre 1999 e vertente tra:

Sistema Impianti s.a.s., Grandis Angelo, Ventura Franca Maria, attori - opposenti e CA.RI.PE. e L.A. S.p.a., convenuta - opposta;

Premesso che gli attori, con atto di citazione notificato il 20 giugno 1995, proponevano opposizione avverso il decreto monitorio emesso dal Presidente del tribunale di Pescara del 23 maggio 1995 in favore della CA.RI.PE. con cui venivano ingiunti, in via solidale, al pagamento della somma di L. 47.778.657 (costituita per L. 26.503.058 dal saldo passivo del contratto di conto corrente n. 45657 e per L. 21.273.599 per n. 4 effetti insoluti, comprese le spese di protesto) alla data dell'11 aprile 1995, oltre gli interessi dal 12 aprile 1995 al tasso del 17,75% e delle spese della procedura monitoria. E che gli opposenti chiedevano la revoca del decreto opposto per-

ché nullo, la dichiarazione della nullità della clausola relativa agli interessi, nonché l'inapplicabilità della capitalizzazione trimestrale degli interessi, l'inapplicabilità degli interessi convenzionali alle operazioni di sconto, l'illegittimità del recesso della Banca e la nullità delle prestate fideiussioni da parte di Grandis e Ventura.

Atteso che la Banca opposta, nel costituirsi in giudizio, contestava punto per punto i diversi motivi di opposizione deducendo, in merito alla clausola della capitalizzazione degli interessi, che la stessa fosse legittima in quanto derivante dagli usi bancari.

Rilevato che, nel corso del giudizio veniva ammessa e disposta consulenza tecnica d'ufficio nonché un'integrazione di consulenza e che, all'udienza di precisazione delle conclusioni in data 1° dicembre 1999, questo giudicante tratteneva la causa a decisione a norma dell'art. 190-bis c.p.c.

Rilevato, infine, che nella specie e per ciò che qui rileva, gli opposenti eccepivano, ma solo nella comparsa conclusionale, la nullità della clausola di capitalizzazione trimestrale degli interessi richiesta dalla Banca opposta richiamando, da un lato, il recente orientamento della suprema Corte al riguardo (Cass. 16 marzo 1999, n. 274 e Cass. 30 marzo 1999, n. 3096) e dall'altro, il dettato dell'art. 25 del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342.

Tanto premesso, ritiene questo giudice rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione — sollevata dagli opposenti tardivamente, ma rilevabile d'ufficio — di illegittimità costituzionale dell'art. 25, cpv. del d.lgs. n. 342 del 1999 per violazione dell'art. 76 della Carta Costituzionale.

La norma richiamata, infatti, prevede sino all'emanazione della delibera del CICR, la salvezza delle clausole contrattuali sull'anatocismo contenuta nei contratti stipulati anteriormente ed, in altri termini, attribuisce alla norma una funzione di sanatoria delle clausole in questione — clausola, come detto, oggetto della presente controversia — attraverso un'implicita interpretazione autentica della normativa vigente.

Deve rilevarsi che il menzionato decreto legislativo è stato emanato in attuazione dell'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998 che delegava al Governo il compito di emanare «disposizioni integrativa e correttive del d.lgs. n. 385/1993 e successive modificazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati nell'art. 25 della legge n. 142/1992». Ma quest'ultima norma nulla prevedeva quanto a principi e criteri direttivi in materia di anatocismo.

Tanto rilevato e tenuto conto del dettato restrittivo di cui all'art. 76 della Costituzione, deve sottolinearsi come la norma oggetto d'esame era delegata al Governo per le sole scelte riguardanti la c.d. discrezionalità tecnica e cioè l'individuazione delle scelte di dettaglio, empiricamente meglio praticabili, per la realizzazione delle scelte di merito risultanti dalla legge delega e riservate esclusivamente al Parlamento. Il richiamato art. 25, invece, operando una scelta tra due o più norme ed operando una scelta tra due o più prospettazioni egualmente possibili, ma tra loro contrapposte, mediante la riferita interpretazione autentica, travalica l'ambito dell'esercizio di una discrezionalità tecnica e comporta scelte politiche e di merito, come tali fuori dei poteri normativi del Governo.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23, Legge n. 87, del 1953;*

*Solleva d'ufficio, in quanto non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale del III comma dell'art. 120 del d.lgs. n. 385/1993, come introdotto dall'art. 25, d.lgs. n. 342/1999, per contrasto dell'art. 76 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Si comunichi la presente ordinanza ai Presidenti dei due rami del Parlamento, al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti.*

Pescara, addì 22 maggio 2000

*Il giudice: AMBROSI*

N. 613

*Ordinanza emessa il 6 marzo 2001 dal giudice di pace di Rimini  
nel procedimento civile vertente tra Marinovici Grigore, in proprio e prefettura di Rimini*

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo per due mesi - Identità di trattamento sanzionatorio in raffronto all'ipotesi di mancanza dei requisiti per la guida - Violazione del principio di uguaglianza.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126, comma 7, come modificato dall'art. 19, comma 3, d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Premesso che nel ricorso che precede era stata fissata udienza di comparizione, denegando la sospensione del provvedimento impugnato;

Vista l'eccezione di incostituzionalità dedotta dal ricorrente, che reitera l'istanza di sospensione;

Preso atto che il rilievo di costituzionalità è diretto contro l'art. 126, comma 7, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e successive variazioni (art. 19, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1993, n. 507) con riferimento alla fattispecie disciplinata dall'art. 116, comma 13, c.d.s. ed in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto detta norma non tiene nel dovuto conto il principio di eguaglianza dato che con la medesima sanzione vengono penalizzati sia coloro che non possiedono i requisiti per la guida dei veicoli, sia coloro che hanno il documento di guida e tutti i requisiti, ma hanno semplicemente omesso un atto formale di rinnovo;

Considerato che pende presso la Corte cost. altro analogo procedimento sulla medesima fattispecie promosso dal giudice di pace di Caldaro dott. Francesco Negliocchi con ordinanza del 1° agosto 2000;

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 295 c.p.c. nonché gli artt. 3, 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ordina:*

*è revocata la propria ordinanza 27 febbraio 2001; è sospesa l'efficacia del presente procedimento per pregiudizialità costituzionale con immediata trasmissione di copia autentica del fascicolo d'ufficio e del fascicolo delle parti alla Corte costituzionale di Roma, a cura della cancelleria;*

*la notificazione del presente provvedimento a cura della cancelleria alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa;*

*la comunicazione della presente ordinanza a cura della cancelleria al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Manda alla cancelleria per l'occorrente.*

Rimini, addì 6 marzo 2001

*Il giudice di pace: SORLINI*

## N. 614

*Ordinanza emessa il 22 febbraio 2001 dal g.i.p. del tribunale di Genova  
nel procedimento penale a carico di Barattieri Gianluca ed altri*

**Reati e pene - Reato di rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione - Indeterminatezza della fattispecie incriminatrice per la mancata definizione della nozione di notizia riservata - Ingiustificata identità della pena edittale massima rispetto al più grave reato di rivelazione di segreti di Stato - Rilevante divario tra minimo e massimo edittale con possibilità di arbitraria determinazione della pena da parte del giudice - Violazione del principio di legalità e di tassatività in materia penale.**

- Codice penale, art. 262.
- Costituzione, artt. 3 e 25.

## IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Sull'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 261 c.p., in relazione agli artt. 3 e 25 della Costituzione sollevata dalla difesa di Ghinoi Fabio e Alberti Giovanni, cui si sono associati il difensore di Barattieri ed il p.m. osserva.

## IN FATTO

Con richiesta depositata il 21 dicembre 1998 il p.m. chiedeva il rinvio a giudizio di Barattieri Gianluca, Alagona Giuseppina, Agostini Sergio, Alberti Giovanni e Ghinoi Mario Fabio contestando loro i seguenti reati:

all'Alberti e al Ghinoi la violazione degli artt. 110, 261, in relazione all'art. 256, c.p perché, consegnando a persone non legittimate o autorizzate a conoscerne i contenuti, fra i quali Barattieri Gianluca, disegni tecnici, specifiche ecc. ... relativi alla costruzione del carcere di massima sicurezza di Caltagirone, documenti contenenti notizie che nell'interesse della sicurezza dello Stato debbono rimanere segrete o delle quali era stata vietata la divulgazione, rivelavano notizie di carattere segreto; accertato a Genova nel febbraio 1998;

al Barattieri il reato di cui all'art. 256 c.p. perché si procurava disegni tecnici, specifiche e progetti di cantiere relativi alla costruzione degli impianti di sicurezza del carcere di Caltagirone, sopra indicati; accertato a Genova nel dicembre 1997.

Con la stessa richiesta venivano altresì contestati al Barattieri e all'Alagona il reato di cui all'art. 4, lett. d) legge n. 429/1982 per aver emesso, quali rappresentanti della IGEFI S.p.a. una fattura per operazioni inesistenti e, correlativamente, all'Agostini la violazione della stessa norma per aver annotato la predetta fattura, di importo pari a L. 67.800.000, fatti tutti accertati a Genova nella primavera del 1997.

Nel corso dell'udienza preliminare, fissata da questo giudice allorché il processo le è stato assegnato, il p.m. modificava l'imputazione di cui all'art. 256 c.p. e, correlato art. 261 c.p., contestando agli imputati la violazione dell'art. 262 c.p.p., essendo emerso dalle dichiarazioni dei dipendenti del DAP, già sentiti a sommarie informazioni dal p.m., che i documenti rinvenuti in possesso del Barattieri rivestivano la qualifica di «riservati».

Alla luce della mutata contestazione i difensori chiedevano termine e, alla successiva udienza, due di essi (per Alberti e Ghinoi) formulavano richiesta di applicazione della pena, cui il p.m. non aderiva, non ritenendo ipotizzabile l'ipotesi di cui al quinto comma dell'art. 262 c.p.

Gli stessi difensori sollevavano eccezione di incostituzionalità della norma contestata ai loro assistiti in relazione agli artt. 3 e 25 della Costituzione, cui si associavano gli altri difensori ed il p.m.

Veniva pertanto disposta la separazione delle posizioni processuali in relazione ai reati tributari, ai sensi dell'art. 18, lettera b) c.p.p. non apparendo la questione irrilevante né manifestamente infondata.

## IN DIRITTO

Non pare possa esservi dubbio sulla rilevanza, ai fini della decisione di questo giudice, della questione sollevata che coinvolge la norma stessa che, ove violata, comporterebbe la responsabilità penale degli imputati; un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale invero impedirebbe il prosieguo del processo nei confronti degli imputati in relazione al reato di cui all'art. 262 c.p. loro contestato.

Nella loro eccezione i difensori esaminano le diverse ipotesi previste dall'art. 256 c.p. (e del correlato art. 261 c.p.) e da quella prevista dall'art. 262 c.p.

Osservano come, a seguito dell'approvazione della legge 27 ottobre 1977 n. 801, l'art. 256 c.p. abbia finalmente ricevuto una definizione del concetto di segreto che prima mancava. La stessa legge, all'art. 18 stabilisce peraltro che quel concetto di segreto si applica alle fattispecie previste e punite dal libro I, titolo I, capi I e V, del codice penale. Analoga definizione non è avvenuta in relazione all'art. 262 c.p., al quale tuttavia si applicherebbe comunque, in virtù della norma richiamata da ultimo, il concetto di segreto come definito dall'art. 12 della legge n. 801/1977. Secondo parte della dottrina poiché la legge del 1977 nulla ha detto sul concetto di notizia riservata definendo il solo segreto, la categoria della notizia riservata dovrebbe considerarsi implicitamente abrogata. Secondo altri, invece, si tratta di figure concettualmente distinte, ma, così opinando, la norma di cui all'art. 262 c.p. presta il fianco a eccezioni di incostituzionalità.

Questo giudice ritiene che non possa considerarsi abrogato l'art. 262 c.p. a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 801/1977; quella legge infatti ha disciplinato e definito il concetto di segreto di Stato (dichiarandolo applicabile laddove ci si riferisca al segreto di Stato, all'interno del libro primo, titolo I, capi I e V, c.p.), nulla dicendo in materia di notizia riservata, che è di per sé una *minus* rispetto al segreto, ma ugualmente oggetto di tutela nell'ambito dei delitti contro la personalità dello Stato.

Che si tratti di un *minus* emerge della nozione stessa di segreto se comparata a quella di notizia riservata, l'uno inteso come notizia che non può essere divulgata in ragione dei superiori interessi dello Stato l'altro come notizia che può essere divulgata a determinate condizioni e a determinate categorie di persone in relazione a ragioni di alta amministrazione. Si tratta in effetti di due nozioni tra loro concettualmente differenti.

Tuttavia se entrambe le norme esistono nell'ordinamento non può ritenersi manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità sollevata.

In primo luogo, osserva la difesa, «disancorando la fattispecie di cui all'art. 262, primo comma, c.p. dall'ambito della tutela penale del segreto e della correlativa nozione ci si trova di fronte ad un precetto talmente scarno e privo di qualsiasi contenuto informativo sul disvalore (che non consista nel mero potere discrezionale del divieto da parte dell'amministrazione) che risulta operazione esegetica irrealizzabile quella di comprendere la struttura ontologica di una notizia riservata sicché essa sarebbe tale solo allorché l'amministrazione ne vieta, discrezionalmente, la circolazione.»

In tal modo viene ad essere violato il principio di tassatività della legge penale, dettato dall'art. 25 della Costituzione, poiché la norma penale non delinea i tratti salienti della fattispecie punibile, lasciando la definizione degli stessi all'autorità amministrativa.

Tale eccezione non pare manifestamente infondata. Si versa infatti nell'ipotesi della c.d. norma penale in bianco laddove l'esatto contenuto precettivo della norma penale si evince oltre che dalla norma penale stessa, da altra norma, nella specie quella amministrativa, che la integra.

La Corte costituzionale ha più volte affermato che il principio di legalità non è violato quando sia una legge dello Stato, non importa se proprio la medesima legge o un'altra legge, a indicare con sufficiente specificazione i presupposti o i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla cui trasgressione deve seguire la pena (così sent. n. 26/66; n. 61/69 e n. 168/1971) «spettando al giudice penale di indagare volta per volta, se il provvedimento sia stato legittimamente emesso nell'esercizio di un potere-dovere previsto da una legge che determini con sufficiente specificazione le condizioni e l'ambito di applicazione del provvedimento».

Nel caso di specie, l'apposizione del vincolo di «riservatezza» sembra essere l'esito del decreto n. 549280 del Ministro di grazia e giustizia del 7 dicembre 1993, a firma G. Conso (in atti, fald. I, all. alle dichiarazioni testimoniali di Arredi, 22 aprile 1998) e di un parere dell'autorità nazionale per la sicurezza, di data 16 giugno 1994 (ibidem) nonché di un incontro dell'11 novembre 1993, tenutosi presso l'ufficio nazionale per la sicurezza (il cui verbale è nel fald. I, all. 73); proprio nel verbale di tale riunione si afferma che essa si è resa necessaria per definire l'esatta portata dell'art. 6, lettera c) del d.lgs. n. 406/1991 e, conseguentemente, distinguere tra i lavori dichiarati segreti e quelli la cui esecuzione deve essere accompagnata da misure di sicurezza, inserendo nel primo caso le opere dichiarate segrete, con relativi livelli di classifica (riservato, riservatissimo e segreto) da individuarsi ad opera dell'amministrazione appaltante con riferimento ai criteri sanciti dalla pubblicazione PCMANSI/R, «Norme unificate per la tutela del Segreto di Stato».

Già da quanto fin qui detto emerge l'estrema frammentarietà della materia, che ha richiesto ripetuti atti amministrativi, sia pure di alta amministrazione, per definire ciò che è segreto, ciò che è riservato e ciò che invece è solo soggetto a «precauzioni particolari per la sua esecuzione» rimettendo all'amministrazione appaltante l'effettiva valutazione sulle condizioni di esistenza del vincolo.

Se così è non può ritenersi manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della norma, poiché in effetti la definizione concreta di ciò che può e ciò che non può essere divulgato e con quali modalità sembra essere rimessa ad atti amministrativi e i cui limiti concettuali, a differenza di quanto dettato dall'art. 12 della legge 24 ottobre 1977 n. 801 in tema di segreto di Stato, appaiono assai incerti e labili, tanto da richiedere ripetute consultazioni tra gli organi amministrativi preposti.

Ne consegue l'incertezza del precetto penale, poiché, a differenza di quanto avviene per gli ordini richiamati dall'art. 650 c.p., ordini portati a conoscenza dei destinatari e dai quali direttamente si evince in virtù di quale potere legislativamente conferito sono stati emanati, nel caso dell'art. 262 c.p. il potere di dichiarare o meno le notizie quali non divulgabili è affidato a provvedimenti amministrativi emessi in virtù di poteri non direttamente conferiti da norme di legge ma da autorità amministrative sicché sembra attività interpretativa della stessa autorità amministrativa preposta stabilire se un certo progetto sia sottoposto a segreto ovvero sia da qualificarsi lavoro la cui esecuzione deve essere solo accompagnata da particolari misure di sicurezza. Significativa in tale senso è la citata missiva dell'Autorità per la sicurezza nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (28 gennaio 1998, n. 46/3853 prot. allegata alle dichiarazioni del teste Arredi, del Ministero dei lavori pubblici che l'aveva sollecitata) laddove riferisce che «Il Ministero di grazia e giustizia con decreto n. 54980/10 d.m. del 7 dicembre 1993, ha stabilito che i lavori che l'amministrazione penitenziaria ha, anche in passato, dichiarato segreti sono da ritenersi come lavori la cui esecuzione deve essere accompagnata da particolari misure di sicurezza». Sembra infatti che il senso di quella missiva sia: «attenzione, l'amministrazione penitenziaria li definiva segreti ma secondo il Ministero di grazia e giustizia non dovrebbe essere così». Infatti l'uso del verbo «sono da ritenersi» pare indicare una situazione di incertezza che lo stesso Ministero nutre sul grado di segretezza dei lavori stessi e, conseguentemente, sulla disciplina cui assoggettarli. Tant'è che la predetta lettera viene indirizzata al Ministero dei lavori pubblici, anch'essa autorità amministrativa coinvolta nella costruzione delle carceri, che chiedeva lumi sulle misure di sicurezza da adottare in relazione alla costruzione di carceri.

Sotto diverso profilo si osserva che la mancata indicazione, nel contesto dell'art. 262 c.p. dei motivi per i quali può essere disposta la non divulgabilità delle notizie priva il giudice ordinario del potere, conferitogli dalla legge, di valutare la legittimità dell'atto amministrativo. Invero, a differenza dall'art. 650 c.p., che prevede espressamente le ragioni di emanazione del provvedimento amministrativo (giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico ecc. ...), che deve essere legalmente dato, nulla dice l'art. 262 c.p., rimettendo *in toto* all'autorità amministrativa le ragioni di apposizione del divieto, sicché il giudice, dalla mera lettura dello stesso, non è in grado di valutare se esso sia stato legittimamente apposto.

Non pare dunque manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità sotto il profilo della violazione del principio di tassatività perché non solo dal dettato dell'art. 262 c.p. non si evince esattamente il precetto imposto ma esso non emerge con chiarezza neppure dagli atti amministrativi integrativi, emanati da una pluralità di autorità amministrative in relazione ai poteri loro di volta in volta assegnati, sicché non può che condividersi l'opinione, richiamata dalla difesa, di quell'autore che ha rilevato come il legislatore del 1977 abbia perso una buona occasione per definire, oltre al concetto di segreto di Stato, anche quello di notizia che deve restare riservata, nell'ambito, si ricordi, dei delitti contro la personalità dello Stato.

Infatti non pare potersi dimenticare che l'art. 262 c.p. è inserito nel capo I del libro I che disciplina i più gravi reati contro la personalità dello Stato, puniti con pene detentive assai elevate e giudicabili di fronte alla Corte d'Assise, sicché, se qualche incertezza nel precetto normativo può essere tollerata in materia di violazione dell'ordine legalmente dato dalla PA, contravvenzione punita dall'art. 650 c.p. con pena alternativa, non pare che essa sia giustificata in una materia così delicata da coinvolgere la sicurezza stessa dello Stato.

La difesa ha sollevato eccezione di incostituzionalità dell'art. 262 c.p. anche in relazione all'art. 3 della Costituzione osservando come l'art. 262 c.p. rechi sanzione identica nel massimo a quella prevista dall'art. 261 c.p., che è ridotta solo nel minimo, pur tutelando interessi diversi: il primo infatti tutela l'unità fisica dello Stato da attacchi esterni o interni ed il continuo e corretto funzionamento degli organi costituzionali, la seconda interessi che, non individuabili a priori in ragione di quanto più sopra detto, non appartengono comunque al rango costituzionale. Non si giustifica allora identica sanzione.

Pare a chi scrive che la sanzione prevista dall'art. 262 c.p. presti il fianco anche ad altra cesura di incostituzionalità, in relazione all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, per l'eccessivo divario previsto tra la pena minima (tre anni) e la pena massima (24 dovendosi applicare il limite di cui all'art. 23 c.p.).

Sotto il primo profilo non vi è dubbio che, a seguito della definizione del segreto di Stato fornita dall'art. 12 della legge n. 801/1977, l'art. 261 c.p. tuteli dalla diffusione di notizie ecc. ... che «siano idonee a recare danno all'integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi istituzionali, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato». Tale tutela è, in una parola, quella dello Stato costituzionale democratico.

Le notizie delle quali sia stata vietata la divulgazione non potranno mai determinare un così elevato pericolo per l'integrità dello Stato, sicché l'identica sanzione tra le due ipotesi appare priva di giustificazione dal punto di vista sostanziale. Infatti l'art. 261 c.p. prevede una pena minima di cinque anni, ferma restando la pena massima di anni ventiquattro mentre l'art. 262 c.p. prevede una pena minima di anni tre e massima sempre di ventiquattro. Tale previsione, uguale nel massimo, non sembra giustificata da identità delle condotte poiché quelle di cui all'art. 262 c.p. aggrediscono beni di minore valore.

Sotto il secondo profilo si osserva che la «forbice» tra il minimo ed il massimo editale previsto dall'art. 262 c.p., sempre restando all'interno dell'ipotesi dolosa, dà al giudice un eccessivo potere discrezionale senza fornire strumenti adeguati per la quantificazione della pena, se non verso «l'alto» nei minimi, ai commi secondo e terzo.

Laddove infatti il comportamento sia doloso, e non sia tempo di guerra o vi sia scopo di spionaggio, nel qual caso la pena minima è elevata a dieci e quindici anni, il giudice può spaziare dai tre anni (portati eventualmente a due con concessioni di generiche o anche a pena inferiore in caso di riti alternativi) a ventiquattro anni, così da potersi ragionevolmente affermare che vi sia indeterminatezza della sanzione.

La questione è stata già proposta all'attenzione della Corte, che tuttavia non è entrata nel merito (ord. 156 del 2000) e pare a chi scrive non manifestamente infondata.

La Corte costituzionale ha affermato che il principio di legalità della pena «non impone al legislatore di determinare in misura rigida e fissa la pena da irrogare per ciascun tipo di reato ... strumento idoneo al conseguimento delle finalità della pena e più congruo rispetto al principio di uguaglianza è la predeterminazione della pena ... fra un massimo ed un minimo ed il conferimento al giudice del potere discrezionale di determinare in concreto, entro tali limiti, la sanzione da irrogare, al fine di adeguare quest'ultima alle specifiche caratteristiche del singolo caso» (sent. n. 299/1992). Il potere dovere imposto al giudice di adeguare la pena al fatto concreto rende quanto più possibile «personale» la pena, attuando il principio di uguaglianza in materia penale. Tuttavia la stessa Corte ha affermato che il potere discrezionale del giudice, volto all'individualizzazione della sanzione, deve trovare nella legge i suoi limiti e i suoi criteri direttivi.

L'art. 133 c.p. risponde a tale esigenze, individuando i criteri cui deve attenersi il giudice nella determinazione della pena; tuttavia «la determinazione legislativa del minimo e del massimo della pena irrogabile per ciascun tipo di reato non rappresenta soltanto un limite alla discrezionalità giudiziale ma costituisce anche un indispensabile parametro legislativo per l'esercizio di essa, un criterio guida senza il quale il potere così riconosciuto al giudice non sarebbe riconducibile al principio di legalità». Invero solo mediante l'indicazione dei minimi e massimi edit-

tali il giudice può concretamente adeguare la pena da irrogare in concreto a quella che la stessa sentenza citata definisce «scala di graduazione individuata nel minimo e massimo edittale» dal legislatore; in mancanza di tale scala il potere del giudice si tradurrebbe in arbitrio. Tale graduazione, tuttavia, prosegue la Corte, «non deve eccedere il margine di elasticità necessario a consentire l'individualizzazione della pena, secondo i criteri di cui all'art. 133 c.p. e che manifestamente risulti non correlato alla variabilità delle fattispecie concrete e delle tipologie soggettive rapportabili alla fattispecie astratta. Altrimenti la predeterminazione legislativa della misura della pena diverrebbe solo apparente ed il potere conferito al giudice si trasformerebbe da potere discrezionale a potere arbitrario.».

Dell'ampiezza del margine tra minimo e massimo della pena concesso al giudice si è già detto: si va da un minimo di due anni (o meno, se applicati i riti alternativi) ad un massimo di anni ventiquattro. «L'individuazione del disvalore oggettivo di un fatto reato tipico, e del diverso grado di offensività, spetta al legislatore mentre al giudice compete valutare la particolarità del caso singolo onde individualizzare la pena e le due sfere di attività non vanno confuse».

Nell'ipotesi prevista dall'art. 262 c.p. il legislatore ha, come si è detto, effettuato una qualche graduazione, prevedendo delle aggravanti, che aumentano il limite minimo di pena in caso di fatto commesso in tempo di guerra e per motivi di spionaggio politico o militare. Tuttavia tali aggravanti, legislativamente previste, non paiono sufficienti a determinare con sufficiente certezza i criteri ai quali il giudice di merito deve attenersi nel quantificare la pena in caso di rivelazione di notizie delle quali l'autorità competente ha vietato la divulgazione, tanto più ove si tenga conto dell'estrema incertezza sul precetto dettato dalla norma di cui sopra si è detto. Non sembra che i criteri dettati dall'art. 133 c.p. siano sufficienti a indirizzare il giudice nella sua valutazione del disvalore del fatto, che, si ricordi, riguarda comunque un reato contro la personalità dello Stato. L'eccessivo divario tra il minimo ed il massimo sembra di fatto risolversi nell'affidare al giudice ogni valutazione sul disvalore oggettivo del fatto, valutazione che, come affermato dalla sentenza citata, spetterebbe al legislatore, tanto più trattandosi di reati che concernono la massima tutela dello Stato dovendo il giudice solo valutare il disvalore concreto del fatto portato al suo giudizio, all'interno di una valutazione oggettiva fornitagli dal legislatore.

Anche sotto questo profilo, pertanto, ad avviso di questo giudice può sollevarsi eccezione di incostituzionalità in relazione alla norma dell'art. 262 c.p.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 262 c.p. in relazione agli artt. 3 e 25 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del procedimento penale e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*La presente ordinanza viene notificata mediante lettura in udienza al p.m. e agli imputati che sono o devono ritenersi presenti ai sensi dell'art. 420-quater c.p.p.*

*Si ordina che, a cura della cancelleria, venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.*

Genova, addì 22 febbraio 2001

*Il giudice: RUBINI*

## NN. da 615 a 624

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 19 gennaio 2001 dal tribunale di Milano su atti relativi rispettivamente a: Barauskiene Edita (r.o. 615/2001), Gaamoussi Khalid (r.o. 616/2001), Fauzi Ben Hbib (r.o. 617/2001), Ayari Mohamed (r.o. 618/2001), Nabil Mustafa (r.o. 619/2001), Tome Abdul Aziz (r.o. 620/2001), Ayari Samir (r.o. 621/2001), Rachid Wahbi (r.o. 622/2001), Rios Ovalle Willy Peter (r.o. 623/2001), Perez Daniele (r.o. 624/2001).*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Applicazione della disciplina di cui agli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ. - Inidoneità di tale procedura ad assicurare la pienezza del contraddittorio e dell'esplicazione delle difese - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 10, 13 e 24.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Accertamento concreto da parte del giudice della sussistenza dell'impossibilità di attuare l'accompagnamento immediato - Esclusione - Incidenza sui poteri d'indagine del giudice.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 10 e 111.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Accertamento da parte del giudice sulle allegte ragioni idonee a configurare il divieto di espulsione e conseguentemente sulla mancanza del presupposto per il trattenimento - Incidenza sui poteri di indagine del giudice.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 10 e 111.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Obbligo di dare avviso al difensore d'ufficio o di fiducia, contestualmente alla comunicazione al giudice dall'inizio del trattenimento - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 3; d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 10 e 24.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Mancata previsione di limite massimo anche per il cumulo successivo di vari periodi di trattenimento fondati sul medesimo decreto di espulsione - Conseguente impedimento per il giudice di accertare il superamento di tale limite - Lesione del principio di ragionevolezza e di parità di trattamento di situazioni identiche.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 10 e 13.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Obbligo di provvedere alla convalida con un unico contestuale atto - Conseguente sottrazione al giudice del potere di determinare il ragionevole termine massimo anche cumulato del trattenimento - Lesione del principio di ragionevolezza e di parità di trattamento di situazioni identiche - Lesione del principio di riserva di giurisdizione.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 10, 13 e 111.

#### IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza in esito all'udienza di lunedì 19 febbraio 2001 nel procedimento n. 397/2001 E.

#### F A T T O

Con decreto pronunciato a' sensi dell'art. 13, d.lgs. n. 286/1998, il prefetto di Teramo disponeva l'espulsione, con accompagnamento alla frontiera, nei confronti della persona straniera Barauskiene Edita nata in Lituania il giorno 16 giugno 1970.

Tale decreto prefettizio veniva notificato alla persona interessata in data 9 marzo 2000.

Con decreto del questore di Milano, poi, veniva disposto il «trattenimento» di tale persona nel centro di via Corelli in Milano, poiché il questore riteneva sussistenti i presupposti (necessità accertamenti, acquisizione documento d'identità; mancanza vettore). Questo secondo decreto veniva notificato in data 16 febbraio 2001 ore 13.

Gli atti relativi alla notifica dei sopra menzionati provvedimenti amministrativi venivano infine depositati presso la cancelleria del tribunale in data 17 febbraio 2001 alle ore 11,15.

A questo giudice, a norma dell'art. 14, d.lgs. citato, è ora demandato di convalidare il provvedimento di «trattenimento». Ciò dovrebbe avvenire in esito a un'udienza camerale, trattata secondo il rito disciplinato dagli artt. 737 e ss. c.p.c. (esspressamente richiamati dal d.lgs. n. 286/1998).

Con tale atto giudiziario di «convalida», oggi, sulla scorta della sola documentazione amministrativa fornita dal prefetto e dal questore (o meglio, sulla scorta dei due soli decreti sopra indicati e delle relative notificazioni), senza alcun potere istruttorio ufficiale, si dovrebbe pertanto:

verificare che il fascicolo amministrativo sia stato depositato in cancelleria entro quarantotto ore dal momento della notifica del provvedimento questorile (momento che si deve ritenere coincidente con quello di inizio del «trattenimento»);

verificare che nel modulo prestampato, che costituisce il decreto di «trattenimento», sia stata barrata almeno una delle caselle poste a fianco delle frasi che riproducono il disposto normativo circa i presupposti del medesimo «trattenimento»;

verificare che, dal momento del deposito in cancelleria del fascicolo amministrativo a quello dell'inizio della presente udienza, non siano trascorse più di quarantotto ore;

sentire la persona trattenuta, alla presenza del difensore avvisato dalla cancelleria dopo il deposito degli atti.

Qualora il «controllo» in questione dia esito positivo, questo giudice dovrebbe infine procedere alla convalida.

Analogamente dovrebbe procedere, questo giudice, rispetto alle altre nove persone per le quali è da ieri iniziato il trattenimento.

Già questa semplice, ancorché sintetica, descrizione del procedimento suscita gravi dubbi di legittimità costituzionale delle scelte legislative in tema di procedura da seguire per la convalida, di poteri del giudice in questa sede e di garanzie della persona «trattenuta», sicché devono essere svolte le seguenti considerazioni in:

## DIRITTO

Ritiene il remittente opportuno premettere che, in questa sede, dovendosi unicamente confrontare l'astratta corrispondenza del provvedimento amministrativo che dispone il trattenimento con la previsione di legge, non ci si potrà soffermare sui presupposti dell'espulsione, né sulle sue finalità né sulle modalità esecutive dell'accompagnamento.

Pertanto va subito sottolineato che i dubbi investono direttamente, tutti e solo, la disciplina della presente udienza camerale.

D'altro canto il remittente non ignora le precedenti pronunce di codesta onorevole Corte, in particolare la sentenza 3-7 febbraio 2000 n. 31 (che, per gli obblighi derivanti da trattati internazionali, ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* volto ad abrogare l'intero testo unico di cui al d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286) e prima ancora la sentenza 13-21 novembre 1997 n. 353 (che, per l'impossibilità di eludere da parte dello Stato l'obbligo di presidiare le proprie frontiere, ha dichiarato non fondato un dubbio di legittimità sollevato non dal tribunale di Milano, bensì dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, circa la negazione di tutela delle persone straniere anche per i casi umani più dolorosi).

In altri termini, lo scrivente non può non prendere atto che, come osservato appunto nella sentenza n. 353/1997, «le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno ... rispettate».

Lo scrivente, peraltro, neppure può trascurare di osservare che proprio la legge in tema di immigrazione e di condizione delle persone straniere, per esempio all'art. 13, comma 8, d.lgs. n. 286/1998, sancisce solennemente che la persona straniera «comunque presente ... nel territorio dello Stato» (e quindi anche a chi vi soggiorni in modo non conforme alle leggi) gode tuttavia di tutti i diritti fondamentali dell'essere umano, come espressamente stabilito anche dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998; «allo straniero comunque presente alla frontiera e nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

Tale osservazione, d'altra parte, risulta confortata anche dalla recente sentenza 8-16 giugno 2000, n. 198, di codesta onorevole Corte.

Orbene, poiché appare difficile credere che il legislatore nazionale si sia voluto limitare a enunciare, sia pure con altisonanza, il principio della pari dignità del cittadino e della persona straniera, senza poi riconoscergliela nelle situazioni concrete; poiché insomma pare difficile supporre che il legislatore nazionale abbia davvero inteso sterilizzare a priori ogni seria possibilità di difesa, di azione e di tutela dello straniero, quanto meno nella presente fase, appare allora doveroso svolgere le seguenti osservazioni.

Muovendo dalla condizione giuridica dello straniero anche irregolarmente soggiornante nel territorio italiano, considerando la natura reale del «trattenimento» esaminando poi le norme costituzionali rilevanti in materia, si potranno forse meglio delineare i dubbi di legittimità costituzionale della normativa che dovrebbe essere oggi applicata dallo scrivente.

### *I diritti costituzionali dello straniero*

L'approccio interpretativo prevalente in dottrina è nel senso che i diritti inviolabili ineriscono alla persona in quanto tale, sì che essi devono essere pienamente riconosciuti anche in favore degli stranieri, compresi quelli che si trovino in posizione formalmente irregolare.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, anch'essa, sin dalla sentenza n. 120 del 1967, ha affermato che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare [ ... ] diritti fondamentali».

Per questo anche a tutti gli stranieri è stata riconosciuta un'ampia serie di diritti fondamentali: il diritto alla libertà personale, il diritto di difesa, la presunzione di non colpevolezza, il diritto alla tutela giurisdizionale, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di associazione, il diritto alla segretezza della corrispondenza, la libertà di religione, il diritto alla salute, i diritti di famiglia.

Proprio in tema di diritto di famiglia, di recente tale riconoscimento è avvenuto con varie pronunce che hanno accolto altrettante eccezioni di illegittimità costituzionale:

la sentenza 12-27 luglio 2000, n. 376, ha dichiarato illegittimo l'art. 17, comma 2, lettera *d*, della legge 6 febbraio 1998 n. 40, poi trasfusa nell'art. 19, comma 2, lettera *d*, del d.lgs. n. 286/1998, in quanto non estendeva il divieto di espulsione anche al marito convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio, in quanto tale omissione risultava ledere i principi di protezione dell'unità familiare e i diritti umani fondamentali inerenti la comune responsabilità dei genitori nell'educazione dei figli; la Corte ha infatti ritenuto che la legge ordinaria avesse violato in quel caso gli artt. 2, 3, 10, 29 e 30 della Costituzione, nonché la Convenzione europea 4 novembre 1950 per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848;

la sentenza 17-26 giugno 1997, n. 203, richiamando la n. 28 del 1995, ha affermato che «la garanzia della "convivenza del nucleo familiare" si radica nelle "norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e in particolare, nell'ambito di questa, ai figli minori"; e che il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono (...) diritti fondamentali della persona che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri»;

la sentenza 6-13 febbraio 1995, n. 34, ha dichiarato illegittimo l'art. 7-bis del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge n. 39/1990, nella parte in cui prevedeva il reato dello straniero che non si fosse «adoperato» per ottenere dall'autorità diplomatica o consolare il necessario documento di viaggio; la Corte ha infatti ritenuto che una definizione normativa così generica, priva di un referente naturalistico concreto, violasse l'art. 25 della Costituzione siccome non era rispettosa del principio di tassatività della fattispecie contenuta nella riserva assoluta di legge in materia penale, principio consacrato appunto nell'art. 25 della Costituzione e dunque valido anche per tutte le persone straniere.

Ma pure altre recenti pronunce, pur dichiarando la non fondatezza dei dubbi prospettati in quanto alle lamentate lacune si sarebbe dovuto sopperire con una diversa interpretazione da parte dei giudici di merito, hanno riaffermato che anche in capo alla persona straniera comunque presente sul territorio italiano vanno riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana, e in particolare quello di difesa *ex art. 24* Costituzione:

la sentenza 8-22 giugno 2000, n. 227, ha affermato che la persona straniera ha sempre diritto a conoscere, nella sua lingua, i provvedimenti coercitivi o comunque pregiudizievoli adottati nei suoi confronti (nella specie, il provvedimento prefettizio di espulsione), trattandosi fra l'altro di un diritto garantito, oltre che implicitamente dall'art. 24 della Costituzione, anche dall'art. 1 del protocollo n. 7 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo dall'Italia con la legge 9 aprile 1990, n. 98; dall'art. 13 del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, fatto a New York il 19 dicembre 1966, ratificato con la legge 25 ottobre 1977, n. 881;

la sentenza 8-16 giugno 2000, n. 198, aveva precedentemente enunciato affermazioni analoghe, fornendo una interpretazione adeguatrice dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286/1998, e rinnovando espressamente l'affermazione che «lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana, fra i quali quello di difesa, il cui esercizio effettivo implica che il destinatario di un provvedimento, variamente restrittivo della libertà di autodeterminazione, sia messo in grado di comprenderne il contenuto e il significato»;

analogamente aveva stabilito codesta onorevole Corte con la sentenza 12-19 gennaio 1993, n. 10, respingendo l'eccezione già allora sollevata dall'Avvocatura di Stato, secondo cui il rispetto del principio di uguaglianza non impone una assoluta identità di trattamento normativo per situazioni oggettivamente diversificate; in tale occasione la Corte aveva anche ricordato che «il diritto dell'imputato ad essere immediatamente e dettagliatamente informato nella lingua da lui conosciuta della natura e dei motivi dell'imputazione contestatagli dev'esser

considerato un diritto soggettivo perfetto, direttamente azionabile», ricordando altresì il principio della effettiva partecipazione dell'imputato allo sviluppo della sequenza procedimentale come intrinsecamente connesso al diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, e sottolineando che tale principio va riferito a tutte le fasi del processo.

Da un simile quadro giurisprudenziale, emerge dunque in modo assolutamente inconfutabile che qualunque essere umano, e dunque anche ogni persona straniera, comunque presente nel territorio italiano, come ha espressamente proclamato codesta onorevole Corte, «gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana».

### *La detenzione amministrativa*

Il «trattenimento» nei «centri di permanenza temporanea» è stato istituito dalla legge n. 40/1998 e poi trasfuso nell'art. 14, d.lgs. n. 286/1998. Esso ha il dichiarato scopo di superare i limiti ravvisati circa la cosiddetta legge Martelli, costruita intorno all'istituto dell'intimazione ad abbandonare il territorio dello Stato, cui l'accompagnamento coatto alla frontiera seguiva solo nei casi di inottemperanza, nonché i limiti del successivo decreto Conso (d.l. n. 107/1993), leggi sulle cui ceneri è poi nata la legge n. 40/1998 (Napolitano - Turco), ora raccolta in testo unico nel d.lgs. n. 286/1998.

Che tale «trattenimento» abbia introdotto nel nostro ordinamento la detenzione amministrativa, risulta innegabile sol che si consideri che esso si connota:

come una restrizione della libertà personale per un periodo di venti giorni (prorogabili a trenta), periodo peraltro indefinitamente e discrezionalmente reiterabile fino a quando l'espulsione non sia eseguita (ciò che ben può dipendere da elementi sottratti alla volontà dello straniero, come l'indisponibilità del vettore o la mancanza di collaborazione delle autorità consolari estere per la sua identificazione);

come una sanzione, benché senza reato da espriare, disposta con un atto amministrativo sostanzialmente discrezionale anziché con atto dell'autorità giudiziaria motivato (sia sui presupposti sia sulla durata);

come atto amministrativo soggetto a un controllo giurisdizionale che, se non altro a causa della procedura camerale prescelta, risulta decisamente attenuato nel suo contenuto e per l'effettività del contraddittorio che lo precede;

come condizione avverso la quale la persona che vi si trova è sostanzialmente neutralizzata nell'esercizio dei diritti effettivi di difesa;

come un istituto per la tutela della cui effettività la legge attribuisce notevoli poteri all'autorità di polizia (per esempio il potere, ex art. 13, comma 7, d.lgs. n. 286/1998, di ripristinare senza ritardo la «misura» qualora essa sia stata violata);

come una misura destinata ad incidere notevolmente, per l'intensità e la durata di compressione della libertà fisica dello straniero da espellere, sul diritto fondamentale tutelato dall'art. 13 della Costituzione.

In questo modo, al sottosistema strettamente penale (tendenzialmente improntato al rispetto delle garanzie costituzionali) e al sottosistema di polizia e di ordine pubblico motivato da istanze di difesa sociale e quindi disancorato da quelle garanzie, si è deciso di affiancare una sorta di diritto speciale dello straniero. Tale diritto speciale si distingue per il fatto che crea una condizione che sottopone l'immigrato a continui controlli di polizia, a cagione della ritenuta natura perpetua dell'illecito amministrativo che gli si imputa (ossia l'ingresso irregolare nel nostro Paese), e che neppure una condotta virtuosa, per quanto protratta nel tempo, potrà mai valere a sanare, a differenza di quanto accade per i delitti grazie a istituti sia ordinari (per esempio la sospensione condizionale della pena e la riabilitazione) sia straordinari (come l'amnistia) che il nostro ordinamento appronta.

Trattandosi di misura notevolmente afflittiva, il cui contenuto è assolutamente comparabile alla custodia in carcere, appare evidente che anche alla detenzione amministrativa, definita dalla legge «trattenimento in un centro di accoglienza», devono applicarsi le garanzie previste dai diritti fondamentali della persona umana.

Dunque, dovendosi riconoscere per gli argomenti innanzi svolti, che il principio di eguaglianza vale anche per tutti gli stranieri, è inevitabile individuare nel regime penalistico, per esempio dell'arresto, il *tertium comparationis* necessario ai fini del controllo di ragionevolezza e di uguaglianza, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

*I dubbi di legittimità costituzionale*

Il remittente, astretto da una disciplina palesemente intesa a consentire al giudice solo un burocratico controllo astratto e formale, una disciplina che appare solo formalmente ossequiosa del precetto costituzionale, sottopone pertanto al vaglio di codesta onorevole Corte i seguenti dubbi.

L'art. 14, comma 4, testo unico n. 286/1998 dispone che il giudice debba osservare per la convalida la procedura di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c. Tale procedura si applica normalmente, e per la sua stessa natura, a oggetti sostanziali che non incidono su diritti o non incidono in posizione di contrasto, tanto che è destinata a concludersi con provvedimenti strutturalmente revocabili modificabili e quindi inidonei a passare in giudicato. Queste caratteristiche strutturali danno origine a procedimenti camerali semplificati rispetto ai quali risulta ragionevole la forte attenuazione delle garanzie del contraddittorio e delle prove così come l'impugnabilità attraverso semplice reclamo. Ebbene, in tale parte il menzionato art. 14, comma 4, pare essere in contrasto con gli artt. 3, 10, 13 e 24 della Costituzione, poiché deve dubitarsi che una simile procedura «leggera» possa consentire, in modo efficace e concreto, il riconoscimento della dignità della persona trattenuta (anche se straniera) e la esplicazione dei suoi diritti di piena difesa, diritti previsti anche dalla Convenzione europea 4 novembre 1950 per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, oltre che dal protocollo n. 7 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo dall'Italia con la legge 9 aprile 1990, n. 98) e dal patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, fatto a New York il 19 dicembre 1966, (ratificato con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, e dunque oggetto di doverosa applicazione in forza dell'art. 10 della Costituzione. D'altro canto gli artt. 3 e 13 vengono in considerazione per il fatto che la Costituzione impone che la convalida di atti restrittivi della libertà personale) da parte dell'autorità giudiziaria assuma ragionevoli forme procedimentali al fine di rendere effettiva l'inviolabilità della medesima libertà al di fuori dei tassativi casi di legge.

Lo stesso art. 14 comma 4 t.u. risulta inoltre in contrasto con gli artt. 3, 10 e 111 della Costituzione (per ragioni analoghe a quelle già illustrate) nella parte in cui non consente al giudice procedente di svolgere autonomi e approfonditi accertamenti sulla concreta sussistenza delle ragioni che sole giustificano, a norma del medesimo art. 14 t.u., il «trattenimento». La assoluta genericità delle motivazioni addotte dal questore mediante la barratura di riquadri accanto a parafrasi dell'art. 14, comma 1, t.u., invero, esclude che il giudice possa seriamente valutare la fondatezza e la permanente sussistenza dell'impossibilità di accompagnamento immediato. Per esempio, mancando ogni elemento circa il vettore concretamente scelto, il giudice non potrà apprezzare se la discrezionalità amministrativa abbia avuto qualche ruolo nella durata della indisponibilità del vettore medesimo.

In proposito, mette conto sottolineare che, in tema di misure custodiali, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che esse devono ancorarsi a una rigorosa gamma di presupposti (gravi indizi di colpevolezza relativi a delitti puniti con pene superiori a precisi limiti edittali; solo allora possono aver rilievo le esigenze cautelari, comunque nei limiti dettati dai principi di proporzionalità e adeguatezza). Già con la sentenza n. 39/1970, per esempio, codesta onorevole Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 220 t.u.l.p.s., che prevedeva l'arresto in flagranza per reati puniti con la sola pena pecuniaria. Anche con la sentenza n. 1/1980 — pronunciata dunque in anni che poi si sarebbero detti di piombo —, si sono individuati limiti di contenuto per la legislazione in materia di coercizione personale, ed è legittima la sensazione che la Corte intendesse allora escludere la possibilità di dar corso alla privazione della libertà personale in ambiti diversi dal processo penale.

Nel caso del «trattenimento», per converso, la fattispecie di base (l'illecito amministrativo rappresentato dall'ingresso illegale in Italia) risulta sicuramente caratterizzata da un disvalore giuridico e sociale parecchio minore rispetto a quello dei delitti che consentono l'applicazione di misure coercitive. Risulta perciò difficile sussumere nel precetto costituzionale della ragionevolezza un istituto, come la detenzione amministrativa in esame, che non solo si fonda su presupposti di gravità espressamente valutata minore dal legislatore (si tratta, come detto, di un mero illecito amministrativo) ma per giunta consente che tali presupposti siano unicamente enunciati in forma per lo più affatto generica nel decreto che dispone il «trattenimento» medesimo, senza possibilità di riscontro da parte del giudice.

Ancora, l'art. 14, comma 4, t.u. risulta inoltre in contrasto con l'art. 3 e con l'art. 111 della Costituzione nella parte in cui non consente al giudice procedente di svolgere autonomi accertamenti sulla concreta sussistenza di allegare ragioni che legalmente (come per esempio nel caso di una donna in stato iniziale di gravidanza o nel caso

di chi abbia richiesto la sanatoria), escludono sia pure temporaneamente l'espellibilità e dunque sarebbero tali da travolgere anche il «trattenimento» che su quel presupposto si fonda (poiché, disapplicato quel decreto prefettizio, anche il decreto questorile risulterebbe caducato).

L'art. 14, comma 3, del medesimo t.u., e del pari l'art. 20 del regolamento (d.P.R. 394/1999) omettono di imporre che il questore (contestualmente alla trasmissione degli atti alla cancelleria del giudice della convalida) provveda anche a informare dell'avvenuto inizio del «trattenimento» (ossia dell'inizio della detenzione amministrativa) il difensore di fiducia eventualmente nominato dallo straniero o quello di ufficio desumibile dagli elenchi appositi. Ciò pare in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, poiché l'omissione del tempestivo avviso non consente alla parte afflitta dalla misura di approntare le opportune difese col suo patrono con adeguata ponderazione.

In proposito, non è inutile ricordare che all'iniziale mancata previsione di assistenza obbligatoria di difensore si è posto rimedio solo col d.P.R. n. 394 del novembre 1999, norme di attuazione del testo unico sull'immigrazione. Tuttavia, l'art. 20 del regolamento dispone (diversamente dall'art. 386, comma 2, c.p.p.) che solo lo straniero venga avvisato che nell'udienza di convalida sarà assistito da un difensore d'ufficio. Ma ciò significa che il difensore d'ufficio sarà designato solo successivamente, dal giudice, e avvisato più tardi dalla cancelleria, all'ultimo momento, come pure quello di fiducia. Appare allora evidente che il difensore non ha potuto colloquiare preventivamente con il suo assistito, né ha potuto predisporre un ricorso contro l'espulsione che, pur in presenza dei presupposti, avesse una qualche possibilità di accoglimento.

Il «trattenuto» vede perciò frustrata l'esperibilità dell'unico rimedio che abbia qualche chance di utilità, ossia appunto il ricorso contro l'espulsione. Grave risulta perciò la menomazione concreta del diritto di difesa sotto il profilo della effettività.

L'art. 14, comma 5, del medesimo t.u. omette di prevedere un termine massimo del «trattenimento» o detenzione amministrativa, in quanto esclude che il giudice possa accertare se la stessa persona trattenuta, in forza del medesimo decreto di espulsione, sia già stata «trattenuta» in precedenza per il periodo massimo di venti giorni, eventualmente prorogati. Ciò pare violare l'art. 3 della Costituzione.

L'art. 14 inoltre impone al giudice di provvedere, con un unico atto, a convalidare il «trattenimento» e autorizzare il protrarsi di tale detenzione amministrativa fino al limite di venti giorni, prorogabili poi di altri dieci. Ciò rende evidente che al giudice, in contrasto con gli artt. 3, 13 e 111 della Costituzione, è precluso di apprezzare nel caso concreto quale sia la durata, secondo una ragionevole stima, dell'allegata impossibilità di accompagnamento immediato alla frontiera. Reputa invece il remittente che una norma rispettosa dei diritti costituzionali fondamentali non possa che devolvere al giudice della fattispecie la relativa valutazione, onde consentire il migliore possibile contemperamento, nel caso concreto, delle esigenze di tutela delle frontiere da un lato, e del sacrificio della libertà personale della persona «trattenuta» dall'altro. Si osservi in proposito che un periodo di venti giorni di detenzione amministrativa è pari al quadruplo del minimo edittale della (analogamente afflittiva) pena dell'arresto.

Le questioni sopra sollevate risultano rilevanti per la decisione sulla convalida del «trattenimento», in quanto:

l'adozione di una diversa procedura, e segnatamente di quella prevista dal codice di procedura penale per l'analogo caso dell'arresto, garantirebbe alla persona trattenuta la possibilità di svolgere compiutamente le proprie difese, dopo un approfondito esame della situazione da parte della persona «trattenuta» e del suo difensore; ciò non è invece attualmente possibile;

la piena esplicazione del diritto di difesa, da un lato, e i poteri istruttori d'ufficio del giudice, consentirebbe a quest'ultimo di estendere il proprio controllo a elementi ulteriori rispetto alle mere enunciazioni contenute negli atti amministrativi sottoposti al suo vaglio solo formale ed estrinseco nonché alle allegazioni della persona «trattenuta»; ciò non è invece attualmente possibile;

l'immediato avviso al difensore avrebbe consentito il previo incontro di costui con la persona «trattenuta» e quindi il libero e pieno esercizio di ogni ragionevole difesa; ciò non è invece attualmente possibile;

l'esistenza di un limite massimo di cumulo di periodi anche successivi di «trattenimento» consentirebbe al giudice di verificarne il concreto rispetto nel caso presente; ciò non è invece attualmente possibile;

il potere di determinare con prudente apprezzamento il tempo dell'allegata impossibilità di accompagnamento coattivo consentirebbe al giudice di contenere in un termine anche inferiore ai venti giorni la durata massima del «trattenimento»; ciò non è invece attualmente possibile.

Qualora venisse riconosciuta fondata anche una sola delle censure qui illustrate, sarebbe allora possibile accertare l'insussistenza delle condizioni necessarie per la convalida e per il mantenimento della detenzione amministrativa, e nell'ultimo caso sarebbe inoltre possibile limitare il sacrificio della libertà personale della persona «trattenuta».

Accertata la non manifesta infondatezza delle questioni e considerata la loro rilevanza ai fini della decisione, vanno pertanto adottati i provvedimenti di cui alla parte dispositiva.

*P. Q. M.*

*Letti ed applicati gli artt. 134 Cost., 11, legge n. 87/1953;*

*Dichiara non manifestamente infondate e rilevanti ai fini del decidere le questioni di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 286/1998, relativamente all'art. 14 e in particolare:*

*art. 14, comma 4, laddove applica alla convalida del «trattenimento» la disciplina degli artt. 737 e ss. c.p.c., ossia una procedura manifestamente inadatta ad assicurare la pienezza del contraddittorio e dell'esplicazione delle difese;*

*art. 14, comma 4, laddove esclude che il giudice possa concretamente accertare la sussistenza dell'asserita impossibilità di attuare l'accompagnamento immediato;*

*art. 14, comma 4, laddove esclude che il giudice possa procedere ad accertamenti sulle allegte ragioni idonee a configurare il divieto di espulsione, e conseguentemente la mancanza del presupposto per il «trattenimento»;*

*art. 14, comma 3, e art. 20 del regolamento d.P.R. n. 394/1999, laddove non contengono l'obbligo di dare avviso al difensore, d'ufficio o di fiducia, contestualmente alla comunicazione al giudice dell'inizio del «trattenimento»;*

*art. 14, comma 5, laddove non prevede il limite massimo anche per il cumulo successivo di vari periodi di «trattenimento» fondati sul medesimo decreto di espulsione, e conseguentemente impedisce al giudice di accertare se quel limite sia stato superato;*

*art. 14, comma 4, laddove impone al giudice di provvedere con unico contestuale atto alla convalida, e perciò gli sottrae il potere di determinare il ragionevole termine massimo anche cumulato del «trattenimento» tenendo conto delle concrete circostanze del caso e bilanciando i contrapposti interessi della tutela delle frontiere e quelli di libertà personale della persona straniera;*

*In riferimento ai parametri costituzionali rappresentati, rispettivamente:*

*dagli artt. 3, 10, 13 e 24 della Costituzione, che impongono la ragionevolezza della discrezionalità legislativa anche nella scelta della procedura da adottarsi per la restrizione e la convalida della restrizione della libertà personale, e assicurano il diritto di difesa anche a tutte le persone;*

*dagli artt. 3, 10 e 111 della Costituzione, che prevedono l'obbligo del giudice di espletare ogni opportuna indagine per accertare la verità, nella specie relativamente alla sussistenza dell'impossibilità di accompagnamento immediato;*

*dagli artt. 3, 10 e 111 della Costituzione, che prevedono l'obbligo del giudice di espletare ogni opportuna indagine per accertare la verità, nella specie relativamente all'esistenza delle allegte cause ostative all'espulsione;*

*dagli artt. 3, 10 e 24 della Costituzione, che assicurano anche a tutte le persone il diritto di piena difesa;*

*dagli artt. 3, 10 e 13 della Costituzione, che impongono la ragionevolezza e la parità di trattamento di situazioni identiche, relativamente alla irragionevolezza della assenza di previsione di un limite di cumulabilità di periodi successivi di coercizione personale;*

*degli artt. 3, 10 e 13 della Costituzione, che impongono la ragionevolezza e la parità di trattamento di situazioni identiche, relativamente alla irragionevolezza della assenza di previsione di un limite di cumulabilità di periodi successivi di coercizione personale;*

*degli artt. 3, 10, 13 e 111 della Costituzione, che impongono la ragionevolezza e la parità di trattamento di situazioni identiche, nonché la devoluzione al giudice della valutazione del caso concreto, nella specie in relazione agli apprezzamenti di merito circa la durata massima prevedibile dell'impossibilità di accompagnamento immediato;*

*Oltre che per gli argomenti meglio illustrati in motivazione;*

*Sospende pertanto il procedimento di convalida in corso;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, tutti gli atti del presente giudizio siano tempestivamente trasmessi alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, e che ne venga data comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati della Repubblica, oltre che al difensore della persona «trattenuta».*

Milano, addì 19 gennaio 2001

*Il giudice: PERTILE*

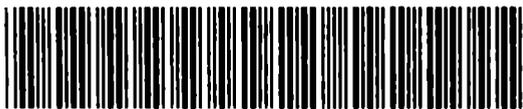
**01C0849**

GIAMPAOLO LECCISI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

(4651609/1) Roma, 2001 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



\* 4 1 1 1 1 0 0 3 4 0 0 1 \*

**L. 7.500**  
**€ 3,87**