

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 agosto 1989

SI PUBBLICA NEL POMERIGGIO  
DI MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00190 ROMA - CENTRALINO 85681

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 56. Ricorso depositato in cancelleria il 4 luglio 1989 (della provincia autonoma di Trento).

Acque pubbliche - Coordinamento delle attività volte al riassetto organizzativo e funzionale del suolo e delle acque - Attribuzione a tutte le disposizioni della legge impugnata della natura di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e di principi di riforma economico-sociale - Poteri di emanazione di atti di indirizzo e coordinamento attribuiti al Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dei lavori pubblici, anziché al Governo, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri - Illegittimo potere di controllo di competenza del comitato dei Ministri sull'attuazione dei programmi di intervento delle province autonome - Illegittimo potere di controllo sostitutivo attribuito al Presidente del Consiglio per attività da svolgersi in termini essenziali - Irragionevole previsione di trasferimento o delegazione alla provincia autonoma di funzioni amministrative già, peraltro, a loro spettanti - Asserita violazione della competenza provinciale in materia di ordinamento degli uffici e di acque pubbliche ed opere idrauliche, di urbanistica, tutela del paesaggio, porti lacuali, opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, miniere, cave, torbiere.

(Legge 18 maggio 1989, n. 183, artt. 1, quinto comma, 3, 4, primo comma, 9, ottavo comma, lett. a), e nono comma, lett. b), 12, 13, 14, 17, 18, 20, secondo, terzo, e quarto comma, 21, terzo comma, 22, primo, secondo e sesto comma, 25, terzo, quarto e quinto comma).

(D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, nn. 3, 5, 6, 13, 14, 16, 17, 21 e 24, 9, nn. 9 e 10, 16, 14, secondo e terzo comma, nonché titolo sesto)

Pag. 5

N. 57. Ricorso depositato in cancelleria il 4 luglio 1989 (della regione Friuli-Venezia Giulia).

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Finanziamento della spesa sanitaria - Attribuzione alle regioni della responsabilità di tale spesa - Mancata assegnazione dei mezzi finanziari nonché degli strumenti di Governo e di previsione di tale settore - Violazione della sfera di autonomia finanziaria della regione (nella specie: Friuli-Venezia Giulia) - Conseguente difficoltà al corretto svolgimento dell'attività regionale in materia di bilanci.

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 199).

(Cost., art. 81, quarto comma; statuto regione F.-V.G., legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, artt. 7, n. 1, 48, 49 e 50)

» 17

N. 58. Ricorso depositato in cancelleria il 4 luglio 1989 (della regione Veneto).

**Previdenza - Imposizione per le regioni a statuto ordinario (nella specie: Veneto) di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza di tali convenzioni, di somme, pari all'importo dovuto per gli anni precedenti dalle singole regioni, da prelevarsi a favore degli istituti previdenziali dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 271/1970 - Surrrettizia modifica del sistema normativo in materia di formazione professionale (legge n. 845/1978 e d.P.R. n. 616/1977) - Declassamento della regione ad ente di mera esecuzione e di erogazione sotto il controllo di un organo centrale dello Stato - Lesione della competenza legislativa e amministrativa della regione - Conseguente lesione dell'autonomia regionale, in particolare di quella finanziaria - Violazione dei principi relativi alla gestione finanziaria dello Stato.**

(Legge 19 gennaio 1953, n. 25, art. 21; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 36; legge 21 dicembre 1978, n. 845 (artt. 3, 4, 5, 16 e 22).

(Cost., artt. 81, 117, 118, 119 e 125 anche in relazione all'art. 5)

Pag. 18

N. 59. Ricorso depositato in cancelleria il 6 luglio 1989 (della regione Emilia-Romagna).

**Previdenza - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 - Accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza di tali convenzioni, di somme, pari all'importo dovuto per gli anni precedenti dalle singole regioni, da prelevarsi a favore degli istituti previdenziali dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 - Violazione dell'autonomia e delle competenze regionali - Illegittima sottoposizione di tali enti al controllo di un organo centrale - Illegittima ripetuta reiterazione di un decreto-legge, già emesso in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Regolamentazione retroattiva dei rapporti sorti sulla base del decreto non convertito operata dal Governo anche in violazione dei principi della sentenza n. 307/1983 - Surrrettizia conversione di decreto-legge operata da organo non abilitato.**

(D.-l. 29 maggio 1989, n. 196, art. 6).

(Cost., artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125)

» 21

N. 60. Ricorso depositato in cancelleria il 6 luglio 1989 (della regione Umbria).

**Previdenza - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 - Accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza di tali convenzioni, di somme, pari all'importo dovuto per gli anni precedenti dalle singole regioni, da prelevarsi a favore degli istituti previdenziali dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 - Violazione dell'autonomia e delle competenze regionali - Illegittima sottoposizione di tali enti al controllo di un organo centrale - Illegittima ripetuta reiterazione di un decreto-legge, già emesso in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Regolamentazione retroattiva dei rapporti sorti sulla base del decreto non convertito operata dal Governo anche in violazione dei principi della sentenza n. 307/1983 - Surrrettizia conversione di decreto-legge operata da organo non abilitato.**

(D.-l. 29 maggio 1989, n. 196, art. 6).

(Cost., artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125)

» 21

N. 61. Ricorso depositato in cancelleria il 6 luglio 1989 (della regione Toscana).

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Finanziamento della spesa sanitaria - Attribuzione alla regione della responsabilità di tale spesa - Marcata attribuzione dei mezzi finanziari nonché degli strumenti di governo e di controllo del settore - Abuso dello strumento normativo del decreto-legge in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Reiterazione illegittima del contenuto del d.-l. n. 111/1989 non convertito in legge - Violazione dell'autonomia regionale, del principio di imparzialità e buon andamento della p.a. - Istituzione di un albo di direttori generali, senza il prescritto esame di Stato per l'inclusione nello stesso - Richiesta di sospensione del decreto-legge impugnato.**

(D.-l. 29 maggio 1989, n. 199, artt. 1, 2, 3, 4 e 5).

(Cost., artt. 117, 118, 119, 77, 97, 3, primo comma, e 33, ultimo comma)

» 25

n. 62. Ricorso depositato in cancelleria l'8 luglio 1989 (della regione Lombardia).

**Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni, effettuate con decreto-legge, secondo le pretese degli enti assicurativi in danno della regione - Fiscalizzazione di oneri sociali il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo - Indebito accollo di contributi assicurativi e previdenziali senza corrispettivo trasferimento di fondi - Omesso coordinamento della finanza statale con quella regionale - Illegittima lesione dell'autonomia e delle competenze regionali - Abuso di uno strumento normativo (decreto-legge) in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano ed in contrasto con l'art. 15 della legge n. 400/1988 - In subordine: illegittima interferenza nelle funzioni dell'autorità giudiziaria - Compressione del diritto alla tutela giudiziaria spettante alle regioni - Richiesta di ordinanza istruttoria.**

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 196, art. 6).

(Cost., artt. 77, anche in relazione all'art. 15 della legge n. 400/1988; 81, 117, 118, e 189 - *recte*: 119 - anche in relazione agli artt. 16 e 22 della legge n. 845/1978 e legge n. 160/1975; in subordine: Cost., artt. 24, 101 e 113) . . . . .

Pag. 35

n. 63. Ricorso depositato in cancelleria l'8 luglio 1989 (della regione Piemonte).

**Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni, effettuate con decreto-legge, secondo le pretese degli enti assicurativi in danno della regione - Fiscalizzazione di oneri sociali il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo - Indebito accollo di contributi assicurativi e previdenziali senza corrispettivo trasferimento di fondi - Omesso coordinamento della finanza statale con quella regionale - Illegittima lesione dell'autonomia e delle competenze regionali - Abuso di uno strumento normativo (decreto-legge) in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano ed in contrasto con l'art. 15 della legge n. 400/1988 - In subordine: illegittima interferenza nelle funzioni dell'autorità giudiziaria - Compressione del diritto alla tutela giudiziaria spettante alle regioni - Richiesta di ordinanza istruttoria.**

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 196, art. 6).

(Cost., artt. 77, anche in relazione all'art. 15 della legge n. 400/1988; 81, 117, 118, e 189 - *recte*: 119 - anche in relazione agli artt. 16 e 22 della legge n. 845/1978 e legge n. 160/1975; in subordine: Cost., artt. 24, 101 e 113) . . . . .

» 40

n. 64. Ricorso depositato in cancelleria l'8 luglio 1989 (della regione Emilia-Romagna).

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Finanziamento della spesa sanitaria - Attribuzione alle regioni della responsabilità di tale spesa - Mancata attribuzione dei mezzi finanziari nonché degli strumenti di governo e di controllo del settore - Omesso coordinamento tra spesa statale e spesa regionale - Possibile disparità di trattamento dei cittadini in materia sanitaria e dei relativi servizi - Abuso di un mezzo normativo (decreto-legge) in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Conseguente violazione del principio di garanzia di partecipazione delle regioni alle decisioni politiche che le riguardano.**

**Servizio sanitario nazionale - Riorganizzazione delle strutture - Analitica imposizione alle regioni di ristrutturare e riorganizzare, entro un termine determinato, il servizio sanitario - Previsione di poteri sostitutivi in caso di mancata approvazione di tale disciplina - Violazione dell'autonomia regionale nonché della potestà normativa e regolamentare della regione - Lesione del principio relativo all'esercizio della funzione statale di indirizzo e di coordinamento - Violazione del principio di legalità - Abnorme uso del potere sostitutivo.**

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 199, artt. 1, 2 e 3).

(Cost., artt. 3, 32, 77, 81, 117, 119, 121, 125, 126 e 127) . . . . .

» 40



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 56

*Ricorso depositato in cancelleria il 4 luglio 1989*  
(della provincia autonoma di Trento)

**Acque pubbliche - Coordinamento delle attività volte al riassetto organizzativo e funzionale del suolo e delle acque -** Attribuzione a tutte le disposizioni della legge impugnata della natura di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e di principi di riforma economico-sociale - Poteri di emanazione di atti di indirizzo e coordinamento attribuiti al Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dei lavori pubblici, anziché al Governo, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri - Illegittimo potere di controllo di competenza del comitato dei Ministri sull'attuazione dei programmi di intervento delle province autonome - Illegittimo potere di controllo sostitutivo attribuito al Presidente del Consiglio per attività da svolgersi in termini essenziali - Irragionevole previsione di trasferimento o delegazione alla provincia autonoma di funzioni amministrative già, peraltro, a loro spettanti - Asserita violazione delle competenze provinciali in materia di ordinamento degli uffici e di acque pubbliche ed opere idrauliche, di urbanistica, tutela del paesaggio, porti lacuali, opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, miniere, cave, torbiere.

(Legge, 18 maggio 1989, n. 183, artt. 1, quinto comma, 3, 4, primo comma, 9, ottavo comma, lett. a), e nono comma, lett. b), 12, 13, 14, 17, 18, 20, secondo, terzo, e quarto comma, 21, terzo comma, 22, primo, secondo e sesto comma, 25, terzo, quarto e quinto comma).

(D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, nn. 3, 5, 6, 13, 14, 16, 17, 21 e 24, 9, nn. 9 e 10, 16, 14, secondo e terzo comma, nonché del titolo sesto).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale *pro-tempore* Mario Malossini, autorizzato con delibera n. 6997 del 16 giugno 1989, rappresentato e difeso dagli avvocati professori Valerio Onida e Gualtiero Rucca, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, largo della Gancia, 1, come da procura speciale a rogito notar Pierluigi Mott del 19 giugno 1989, n. 53853, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, quinto comma, 3, 4, primo comma, 9, ottavo comma, lett. a), e nono comma, lett. b), 12, 13, 14, 17, 18, 20, secondo, terzo e quarto comma, 21, terzo comma, 22, primo, secondo e sesto comma, 25, terzo, quarto e quinto comma, recante «Norme per il riassetto organizzativo funzionale della difesa del suolo», per violazione dell'art. 8, n. 3), n. 5), n. 6), n. 13), n. 14), n. 16), n. 17), n. 21), n. 24), dell'art. 9, n. 9), n. 10), dell'art. 16, dell'art. 14, secondo e terzo comma, nonché del titolo sesto del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione.

La legge 18 maggio 1989, n. 183, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 120 del 25 maggio 1989, recante «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», ha per scopo «di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi».

Alla realizzazione di tali attività sono chiamati — secondo l'ambito delle rispettive competenze — una serie di soggetti pubblici: «lo Stato, le regioni a statuto speciale e ordinario, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi di bonifica ed irrigazione e quelli di bacino montano» (art. 1, quarto comma).

La legge individua i soggetti competenti in materia di difesa del suolo: a livello centrale, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro dell'ambiente, e, come organi di nuova istituzione, il Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, il Comitato nazionale per la difesa del suolo, la Direzione generale della difesa del suolo (in cui viene trasformata la vecchia direzione generale delle acque e degli impianti), i servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sotto l'alta vigilanza del Comitato dei ministri.

L'art. 10 della legge attribuisce poi una serie di competenze alle regioni; l'art. 11 prevede che i comuni, le province, i loro consorzi e associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel bacino idrografico partecipino all'esercizio di funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali.

L'art. 12, infine, istituisce per ogni bacino idrografico di rilievo nazionale una autorità di bacino: organi dell'autorità di bacino sono il Comitato istituzionale; il Comitato tecnico; il segretario generale e la segreteria tecnico-operativa.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 12, il Comitato istituzionale è presieduto dal Ministro dei lavori pubblici, ovvero dal Ministro dell'ambiente per quanto attiene al risanamento delle acque, la tutela dei suoli dall'inquinamento e la salvaguardia dell'ecosistema fluviale, ed è composto, oltre che dai due Ministri indicati, dai Ministri dell'agricoltura e foreste e per i beni culturali e ambientali, o dai sottosegretari da loro delegati; dai presidenti delle giunte regionali delle regioni interessate, o dagli assessori delegati; dal segretario generale dell'autorità di bacino.

Il Comitato tecnico è organo di consulenza del Comitato istituzionale e provvede alla elaborazione del piano del bacino; è presieduto dal segretario regionale ed è costituito da funzionari designati, in numero paritetico, dalle amministrazioni statali e da quelle regionali presenti nel Comitato istituzionale, e nominati dal Ministro dei lavori pubblici (quinto e sesto comma).

Il segretario generale, infine, è nominato dal Comitato istituzionale, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di intesa con il Ministro dell'ambiente, tra i funzionari del Comitato tecnico ovvero tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore della difesa del suolo (art. 8).

Così individuati i soggetti di governo sistema della difesa del suolo, è importante esaminare le loro competenze.

1. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici ovvero del Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali nel caso di cui alla lett. d), previa deliberazione del Consiglio dei Ministri approva:

a) le deliberazioni concernenti i metodi ed i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività di cui agli artt. 2 c 3, nonché per la verifica ed il controllo dei piani di bacino, dei programmi di intervento e di quelli di gestione;

b) gli atti relativi alla delimitazione dei bacini di rilievo nazionale e interregionale;

c) i piani di bacino di rilievo nazionale, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo di cui all'articolo 6 e previo parere del consiglio superiore dei lavori pubblici;

d) il programma nazionale di intervento, di cui all'art. 25, terzo comma;

e) gli atti volti a provvedere in via sostitutiva in caso di persistente inattività dei soggetti ai quali sono demandate le funzioni previste dalla legge, qualora si tratti di attività da svolgersi entro termini essenziali, avuto riguardo alle obbligazioni assunte o alla natura degli interventi;

f) ogni altro atto di indirizzo e coordinamento nel settore disciplinato dalla presente legge (art. 4, primo comma).

2. — Il Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo:

a) ha funzioni di alta vigilanza sui servizi tecnici nazionali ed adotta gli atti di indirizzo e di coordinamento delle loro attività;

b) propone al Presidente del Consiglio dei Ministri lo schema di programma nazionale di intervento di cui all'art. 25 della legge (art. 4, secondo comma).

3. — Il Ministro dei lavori pubblici — che diventa il vero *dominus* della materia — ha competenza, ai sensi dell'art. 5 della legge, per quanto riguarda:

a) la formulazione di proposte, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo, per l'adozione degli indirizzi e criteri per lo svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico e per la realizzazione, gestione e manutenzione delle opere degli impianti e la conservazione dei beni;

b) il soddisfacimento delle esigenze organizzative necessarie al funzionamento del Comitato nazionale per la difesa del suolo;

c) la predisposizione della relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico, nonché della relazione sullo stato di attuazione dei programmi triennali di intervento di cui all'art. 25 della legge;

d) la progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di competenza statale, nonché l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di polizia idraulica e di pronto intervento di propria competenza;

e) il coordinamento, ad ogni livello di pianificazione, delle funzioni di difesa del suolo con gli interventi per la tutela e l'utilizzazione delle acque e la tutela dell'ambiente.

4. — Il Ministro dell'ambiente, ai sensi dell'art. 5, terzo comma, provvede nei bacini di rilievo nazionale ed internazionale, all'esercizio delle funzioni amministrative di competenza statale in materia di inquinamento e di smaltimento dei rifiuti, anche gli assetti di rilevanza ambientale di cui, in particolare, all'art. 3, primo comma, lettere a) e b).

5. — Il Comitato nazionale per la difesa del suolo (art. 6) ha una competenza di tipo consultivo (v. settimo comma).

6. — Di grande importanza, nel sistema della legge, sono i servizi tecnici nazionali (art. 9), istituiti — come si è detto — presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri «in un sistema coordinato ed unitario sotto l'alta vigilanza del Comitato dei Ministri», e a cui è assicurata «autonomia scientifica, tecnica, organizzativa ed operativa».

Sono costituiti come servizi tecnici nazionali i servizi tecnici già operanti presso il Ministero ll.pp. e il Ministero dell'ambiente (idrografico e mareografico; sismico; dighe; geologico); le strutture della p.a. che già operano nel settore, nonché quelle del Corpo forestale dello Stato e quelle proposte all'intervento straordinario nel Mezzogiorno; possono altresì essere istituiti altri s.t.n. con la procedura prevista nello stesso art. 9, nono comma.

Ai sensi di tale disposizione «entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con appositi regolamenti, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari, si provvede alla riorganizzazione ed al potenziamento dei servizi tecnici di cui al secondo comma, in particolare disciplinando:

a) l'ordinamento dei servizi tecnici nazionali ed i criteri generali di organizzazione, anche sotto il profilo della articolazione territoriale, di ogni singolo servizio;

b) i criteri generali per il coordinamento dell'attività dei servizi tecnici nazionali, dei servizi tecnici dei soggetti competenti ai sensi dell'art. 1, quarto comma, tenendo conto in modo particolare dell'attività svolta dai servizi tecnici regionali;

c) i criteri per la formazione di ruoli tecnici omogenei per ciascun servizio, con l'attribuzione di posizioni giuridiche basate sul possesso del titolo professionale necessario allo svolgimento delle attività di ogni singolo servizio e sul livello professionale delle mansioni da svolgere;

d) i criteri generali per la attribuzione della dirigenza dei servizi e dei singoli settori in cui gli stessi sono articolati nel rispetto del principio della proposizione ai servizi ed ai singoli settori tecnici di funzionari appartenenti ai relativi ruoli;

e) le modalità di organizzazione e di gestione del sistema informativo unico e della rete nazionale integrati di rilevamento e sorveglianza;

f) le modalità che consentono ai servizi tecnici nazionali di avvalersi dell'attività di enti e di organismi specializzati operanti nei settori di rispettiva competenza nonché di impiegare in compiti di istituto ricercatori e docenti universitari, sulla base di convenzioni-tipo, adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che definiscono l'applicazione delle disposizioni in materia di comandi finalizzate all'interscambio culturale e scientifico».

Ai s.t.n. sono preposti, ai sensi del decimo comma, art. 9, dirigenti generali tecnici. Essi, assieme al presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, e ai responsabili dell'Istituto geografico militare, del Centro interregionale per la cartografia, dell'Istituto idrografico della marina, del Servizio meteorologico dell'Istituto idrografico della marina, del servizio meteorologico dell'aeronautica militare, del Corpo forestale dello Stato e dell'Istituto nazionale di geofisica, compongono il Consiglio dei direttori (presieduto dal presidente del Consiglio superiore ll.pp.) che:

a) provvede, in conformità alle deliberazioni di cui all'art. 4, al coordinamento dell'attività svolta dai singoli servizi tecnici nazionali, dei servizi tecnici dei soggetti competenti ai sensi dell'art. 1, quarto comma, nonché altri organismi indicati al precedente settimo comma;

b) esercita ogni altra funzione demandategli con i regolamenti di cui al nono comma».

7. — L'art. 10 definisce le funzioni delle regioni, prevedendo che, ove occorra d'intesa fra loro, esercitino le funzioni ad esse trasferite e delegate ai sensi della presente legge, e in particolare quelle di gestione delle risorse di acqua e di terra e, tra l'altro:

a) delimitano i bacini idrografici di propria competenza;

b) collaborano nel rilevamento e nell'elaborazione del progetto di piano dei bacini di rilievo nazionale secondo le direttive dei relativi comitati istituzionali, ed adottano gli atti di competenza;

c) formulano proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e di progetti relativi ai bacini di rilievo nazionale;

d) provvedono alla elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione dei piani dei bacini idrografici di rilievo regionale nonché alla approvazione di quelli di rilievo interregionale;

e) dispongono la redazione e provvedono all'approvazione e all'esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei bacini di rilievo regionale e di rilievo interregionale, istituendo, ove occorra, gestioni comuni, ai sensi dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

f) provvedono, nei bacini di rilievo regionale ed in quelli di rilievo interregionale, per la parte di propria competenza, alla organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica, di piena e di pronto intervento idraulico ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni;

g) provvedono alla organizzazione e al funzionamento della navigazione interna;

h) attivano la costituzione di comitati per i bacini di rilievo regionale e di rilievo interregionale e stabiliscono le modalità di consultazione di enti, organismi, associazioni e privati interessati, in ordine alla redazione dei piani di bacino;

i) predispongono annualmente la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico del territorio di competenza e sullo stato di attuazione del programma triennale in corso e le trasmettono al Comitato nazionale per la difesa del suolo entro il mese di dicembre;

l) assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza ed esercitano ogni altra funzione prevista dalla presente legge.

8. — L'art. 11 richiama tutti gli altri enti locali (comuni, province, loro consorzi o associazioni, comunità montane, consorzi di bacino imbrifero montano) provvedendo che essi partecipano all'esercizio di funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nella forma stabilita dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali.

9. — Un ruolo centrale, in tutto il sistema creato dalla legge sulla difesa del suolo, è svolto dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale (art. 12).

Il Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino ha le seguenti competenze (quarto comma):

a) adotta criteri e metodi per l'elaborazione del piano di bacino in conformità agli indirizzi e ai criteri approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 4;

b) individua tempi e modalità per l'adozione del piano di bacino, che potrà eventualmente articolarsi in piani riferiti a sub-bacini;

c) determina quali componenti del piano costituiscono interesse esclusivo delle singole regioni, e quali costituiscono interessi comuni a più regioni;

d) adotta i provvedimenti necessari per garantire comunque l'elaborazione del piano di bacino;

e) adotta il piano di bacino;

f) assicura il coordinamento dei piani di risanamento e tutela delle acque, esercitando, fin dalla costituzione ed in vista della revisione della legislazione in materia, le funzioni delle conferenze interregionali di cui alla legge 10 maggio 1979, n. 319;

g) controlla l'attuazione del piano di bacino.

Il Comitato tecnico, in quanto organo di consulenza del comitato istituzionale, provvede alla elaborazione del piano di bacino avvalendosi della segreteria tecnico operativa.

Il segretario generale, infine:

a) provvede agli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità di bacino;

b) cura l'istruttoria degli atti di competenza del comitato istituzionale, cui formula proposte;

c) cura i rapporti, ai fini del coordinamento delle rispettive attività, con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali;

d) cura l'attuazione delle direttive del comitato istituzionale agendo per conto del comitato medesimo nei limiti dei poteri delegatigli;

e) riferisce al comitato istituzionale sullo stato di attuazione del piano di bacino per l'esercizio del potere di vigilanza ed in tale materia esercita i poteri che gli vengono delegati dal comitato medesimo;

f) cura la raccolta dei dati relativi agli interventi programmati ed attuali, nonché alle risorse stanziare per le finalità del piano di bacino da parte dello Stato, delle regioni e degli enti locali e comunque agli interventi da attuare nell'ambito del bacino, qualora abbiano attinenza con le finalità del piano medesimo;

g) è preposto alla segreteria tecnico-operativa.

Già da questa descrizione delle competenze emerge la collocazione peculiare e centrale di alcuni soggetti nel sistema della difesa del suolo: da un lato, a livello di vertice, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dei lavori pubblici; dall'altro, a livello locale, l'Autorità di bacino.

Già dall'esame delle competenze escono chiaramente indeboliti il Ministro dell'Ambiente e le Regioni (e Province autonome).

Questa conclusione appare ancor più suffragata se solo si tiene presente che il sistema della legge è basato sui bacini idrografici in cui è ripartito tutto il territorio nazionale (art. 13, primo comma): i bacini sono classificati in bacini di rilievo nazionale, di rilievo interregionale e di rilievo regionale.

L'individuazione dei bacini di rilievo nazionale è effettuata direttamente dalla legge (art. 14): tali sono, per il versante adriatico, i bacini dell'Isonzo, del Tagliamento, del Livenza, del Piave, del Brenta-Bacchiglione (per i quali è costituita un'unica autorità di bacino: art. 14, secondo comma), quello dell'Adige e quello del Po; per il versante tirrenico, i bacini dell'Arno, del Tevere, del Liri-Garigliano e del Volturno (per questi ultimi due è costituita egualmente una sola autorità di bacino).

Egualmente i bacini di rilievo interregionale sono stati individuati dalla legge (per il versante adriatico: Lemene, Fissaro, Tartaro, Canal Bianco, Reno, Marecchia, Conca, Tronto, Sanguo, Trigno, Saccione, Fortore, Ofanto; per il versante ionico: Brodano e Sinni; per il versante tirrenico: Magra, Fiora, Sele, Noce, Lao) (art. 15 primo comma).

Bacini di rilievo regionale sono invece tutti quelli non ricompresi negli elenchi precedenti: la loro individuazione e delimitazione è di competenza regionale.

Il sistema di accertamento di poteri sotteso alla legge appare infine ben chiaro se solo si esaminano gli strumenti principali di governo della difesa del suolo.

Al vertice del sistema di governo si colloca la coppia Presidente del Consiglio dei Ministri-Ministro dei lavori pubblici.

Lo strumento operativo per ricondurre nelle mani del Presidente del Consiglio dei Ministri (e del Ministro dei lavori pubblici) un rilevantissimo settore di attività solo genericamente riconducibili alla difesa del suolo è contenuto nell'art. 4, primo comma, lett. a), della legge, collegato all'art. 5, secondo comma, lett. a).

Prevede il primo comma dell'art. 4 che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici (ai sensi art. 5, secondo comma, lett. a), ovvero del Comitato dei ministri e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, approva — oltre ad una serie di atti e attività tutti estremamente rilevanti — «le deliberazioni concernenti i metodi e i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività di cui agli artt. 2 e 3».

Le attività di cui agli artt. 2 e 3 della legge sono attività conoscitiva, di pianificazione, di programmazione e di attuazione.

Nell'attività conoscitiva (art. 2) si intendono comprese le azioni di: raccolta, elaborazione, archiviazione, diffusione dei dati; accertamento, sperimentazione, ricerca e studi degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio; valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere previste dalla legge; attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria per il conseguimento delle finalità della legge.

In omaggio alla giurisprudenza della Corte sull'obbligo di mutua informazione (v. già Corte costituzionale, sent. nn. 358 e 359 del 1985), il terzo comma fa obbligo alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché alle istituzioni gli enti pubblici, anche economici, che comunque raccolgono dati nel settore della difesa del suolo, di trasmetterli alla regione territorialmente interessata e ai competenti servizi tecnici nazionali.

Amplissimo l'arco delle attività di pianificazione, programmazione ed attuazione. Ai sensi dell'art. 3 tali sono:

a) la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini idrogeologici, idraulici, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali, di forestazione e di bonifica, anche attraverso processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico;

b) la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, dei rami terminali dei fiumi e delle loro foci nel mare, nonché delle zone umide;

c) la moderazione delle piene, anche mediante serbatoi di invaso, vasche di laminazione, casse di espansione, scaricatori, scolmatori diversivi o altro, per la difesa dalle inondazioni e dagli allagamenti;

d) la disciplina delle attività estrattive, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste;

e) la difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili, nonché delle infrastrutture, contro i movimenti franosi, le valanghe e altri fenomeni di dissesto;

f) il contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine lungo i fiumi e nelle falde idriche, anche mediante operazioni di ristabilimento delle condizioni di equilibrio e delle falde sotterranee;

g) la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostituzione dei cordoni dunosi;

h) il risanamento delle acque superficiali e sotterranee allo scopo di fermarne il degrado e, rendendole conformi alle normative comunitarie e nazionali, assicurarne la razionale utilizzazione per le esigenze dell'alimentazione, degli usi produttivi, del tempo libero, della ricreazione e del turismo, mediante opere di depurazione degli affluenti urbani, industriali ed agricoli, e la definizione di provvedimenti per la trasformazione dei cicli produttivi industriali ed il razionale impiego di concimi e pesticidi in agricoltura;

i) la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua ed idrica, garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso costante vitale negli alvei sottesi, nonché la pulizia delle acque;

l) lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico, nonché della gestione degli impianti;

m) la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e la conservazione dei beni;

n) la regolamentazione dei territori interessati dagli interventi di cui alle lettere precedenti ai fini della tutela ambientale, anche mediante la determinazione dei criteri per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette;

o) la gestione integrata in ambienti ottimali dei servizi pubblici nel settore, sulla base di criteri di economicità e di efficienza delle prestazioni;

p) il riordino del vincolo idrogeologico;

q) l'attività di prevenzione e di allerta svolta dagli enti periferici operanti sul territorio».

Su tale amplissimo spettro di attività — quasi tutte rientranti o incidenti in materie di competenza provinciale — si esercita il potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di approvare (e del Ministro dei lavori pubblici, di proporre) «deliberazioni concernenti i metodi e i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività».

Sul versante locale, la centralità delle autorità di bacino dipende dal (ed è collegato al) ruolo da essa svolto in relazione al piano di bacino (per i bacini nazionali) che, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è preparato e adottato dall'Autorità di bacino (art. 12, quarto comma).

L'art. 17 definisce il piano di bacino come «lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme di uso finalizzate alla conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque» (primo comma).

Le disposizioni del piano hanno carattere immediatamente vincolante sia per le amministrazioni e gli enti pubblici, che per i soggetti privati (quinto comma). Al piano di bacino devono essere adeguati, entro dodici mesi, i piani territoriali e i programmi regionali previsti per il coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani (legge n. 984/1977); i piani di risanamento delle acque (legge n. 310/1976); i piani di smaltimento dei rifiuti (d.P.R. n. 915/1982); i piani territoriali paesistici (art. 5, legge n. 1497/1939; art. 1-bis, legge n. 431/1985); i piani di disinquinamento previsti dall'art. 7 della legge n. 349/1986; i piani generali di bonifica.

Il sesto comma prevede infine un obbligo delle regioni, entro novanta giorni dalla pubblicazione del decreto di approvazione del piano, di emanare le disposizioni concernenti l'attuazione urbanistica del piano: decorso tale termine, comunque, tutti gli enti interessati sono tenuti a rispettare le prescrizioni nel settore urbanistico.

A questa efficacia fiocante del piano di bacino, che diventa così sovraordinato ad ogni altro strumento pianificatorio, corrisponde un contenuto ambizioso. Il piano di bacino infatti contiene:

a) il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali e intercomunali, nonché dei vincoli idrogeologici (r.d.-l. n. 3267/1923) e paesistici;

b) la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;

c) le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;

d) l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto, del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;

e) la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;

f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso e vincolo finalizzati alla conservazione del suolo e alla tutela dell'ambiente;

g) il proseguimento ed il completamento delle opere indicate alla precedente lett. f), qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali e da leggi ordinarie di bilancio;

h) le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il bacino idrografico:

i) la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;

l) la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;

m) l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;

n) le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulla qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei;

o) le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza;

p) il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate;

q) il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre;

r) il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità;

s) le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto.

Gli artt. 18, 19 e 20 dettano una serie di norme procedurali relative all'approvazione dei piani, sia per i bacini di rilievo nazionale, che per quelli di rilievo interregionale e regionale.

Il ruolo delle regioni e delle province, per i piani di bacino nazionale e interregionale, si limita alla possibilità di esprimersi in ordine alle osservazioni al piano e di formulare un parere sul progetto di piano (art. 18, nono comma, e art. 19, primo comma); per i piani di bacino di rilievo regionale, l'elaborazione e l'approvazione è di competenza regionale, ma la regione (o la provincia) deve trasmettere il piano adottato al Comitato nazionale per la difesa del suolo, ed è soggetta a possibili interventi sostitutivi.

Strumento di attuazione dei piani sono i programmi triennali di intervento (artt. 21 e 22).

La legge sulla difesa del suolo gioca su un equivoco di fondo: che la nozione di «difesa del suolo» debba essere onnicomprensiva e che le attività ad esse facenti capo debbano essere necessariamente sovraordinate ad ogni altra.

Solo se si parte da questo presupposto si spiega l'enorme ampiezza di settori che l'art. 3 fa rientrare nelle attività facenti capo alla difesa del suolo (e su cui, quindi, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, può emanare deliberazioni concernenti metodi e criteri); solo così si spiegano i contenuti onnicomprensivi che deve avere il piano di bacino.

Questo equivoco di fondo, poggia, poi, su di un trend che si profila sempre di più in materia ambientale: quello di respingere le regioni (e le autonomie in genere) in un ruolo marginale, di secondo piano, al massimo di mera esecuzione.

Per criticare il carattere onnicomprensivo della nozione «difesa del suolo» e il carattere sovraordinato delle attività che ad essa si riconducono non dovrebbe, in realtà, essere necessario spendere troppe parole: le vicende politico-istituzionali italiane già conoscono un'altra vicenda di pretesa onnicomprensività, esaustività e sovraordinazione di una materia.

Ci riferiamo — com'è evidente — alla materia urbanistica.

Sono ben noti i dibattiti che seguirono alla concezione «riduttiva» di urbanistica che era stata adottata nei decreti di trasferimento del 1972 e le critiche che colpirono la sent. n. 142/1972 della Corte che quella nozione ristretta aveva salvato. Ed è altrettanto noto che, sull'onda di quelle critiche, nel secondo trasferimento di funzioni si adottò in una

nozione ben più ampia, per cui l'urbanistica concerne «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente» (art. 80 del d.P.R. n. 616/1977).

È ancora più noto comunque, ed è vicenda recentissima, che questa concezione «panurbanistica» non è mai stata accolta dalla Corte, che ha affermato che la nozione allargata di urbanistica desumibile dall'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977 «non esclude la configurabilità in ordine al territorio di valutazioni e di discipline diverse, neppure se improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità» (Corte costituzionale, sent. n. 359/1985).

D'altra parte, ciò è quanto emerge dal sistema vigente: affianco alla disciplina urbanistica vi sono altre discipline (tutela delle bellezze naturali; tutela delle cose culturali e artistiche; tutela degli inquinamenti; tutela idrogeologica) che condizionano dall'esterno la regolamentazione degli usi del territorio dettata dalla pianificazione urbanistica.

Così, per quel che attiene al rapporto tra disciplina urbanistica e tutela paesistica, la Corte costituzionale (sent. n. 359/1985) ha precisato che il territorio «può ben essere da un lato punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti», e «dall'altro essere il punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse».

Il territorio, dunque, nella pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale è stato considerato come punto di riferimento non esclusivo della regolamentazione urbanistica, bensì come punto di riferimento anche di altri interessi, rispetto a quello urbanistico — che pur assume una funzione compositiva — differenziati.

L'importante intuizione degli interessi differenziati — finora usata solo per togliere spazio alla competenza urbanistica regionale e provinciale — deve già essere considerata recessiva di fronte alla pervasività della disciplina relativa alla difesa del suolo?

La provincia ricorrente non vorrebbe in realtà che questa legge fosse l'ennesima riprova della logica perversa che domina la vicenda istituzionale italiana, in applicazione di un principio di «rincorsa» per cui l'ultimo arrivato prende (o tenta di prendersi) quote crescenti di potere.

Eppure, i dubbi che questa sia la vicenda sono forti: caduta per varie ragioni, la concezione (filoregionale) «panurbanistica» si è assistito — nella materia genericamente riconducibile alla tutela dell'ambiente e del paesaggio — ad un succedersi di interventi legislativi, che nascondevano, nemmeno in maniera troppo velata, volontà di emersione di rivincita di apparati ministeriali.

Così, l'inizio degli anni '80 ha visto la rapida emersione, sotto il profilo istituzionale e dei poteri di cui è dotato, del Ministro senza portafogli per il coordinamento della protezione civile, figura ancora istituzionalmente non chiara e i cui poteri — ormai assestatisi — nemmeno una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 201/1987) pare essere riuscita a scalfire.

A metà degli anni '80 è stata la volta del Ministero per i beni culturali e ambientali, che, con un «blitz» del sottosegretario Galasso, è riuscito a riconquistare (anche a gestire?) uno spazio che sembrava perso all'amministrazione culturale, quello della pianificazione paesistica (legge n. 431/1985).

Immediatamente successiva è stata l'istituzione del Ministero dell'ambiente, che sembrava aver ricondotto ad unitarietà le politiche ambientali e le attività istituzionali ad esse relative (legge n. 349/1986, su cui v. le sentt. della Corte costituzionale nn. 210 e 64 del 1987).

In questo quadro vittima predestinata — oltre le regioni che si sono viste sottrarre sempre maggiori competenze — sembrava essere il Ministero dei lavori pubblici, ridotto ormai a gestire ben poche cose.

Quand'è il colpo di coda! La tanto attesa legge sulla difesa dei suoli, oltre a mantenere minoritarie le regioni, riacchia in un angolino (l'«angolino» della tutela dell'inquinamento e dello smaltimento dei rifiuti, ai sensi dell'art. 5, terzo comma) il Ministero dell'ambiente ed esalta il ruolo del Ministero dei lavori pubblici.

Quale sia la coerenza del disegno istituzionale non è dato sapere: l'unica logica rintracciabile — appunto — è quella della «rincorsa», con la conseguenza del continuo accavallamento di funzioni e di attività e con l'inevitabile risultato della impossibilità della gestione della materia.

Ciò che spaventa ancora di più è poi come sarà conciliabile l'onnicomprensività che si vorrebbe attribuire alla difesa del suolo (e quindi al Ministero dei lavori pubblici), con quanto finora detto e scritto e sancito in tema di ambiente (con la corrispondente esaltazione del relativo Ministero).

Non è certo necessario ricordare che ai sensi dell'art. 1, terzo comma della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente «è compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento».

A questa definizione di ambiente si riallacciano alcune recenti sentenze della Corte costituzionale sulla legge in questione (nn. 210/1987, 617/1987 e 641/1987), con cui sono state respinte alcune questioni di legittimità costituzionale: ha infatti parlato la Corte di uno sforzo in atto, che va riconosciuto ed apprezzato, «di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende cioè ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali». L'ambiente «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri o marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni» (210/1987). In una sentenza successiva (641/1987) la Corte ha ancora affermato che l'ambiente è un «bene immateriale unitario», anche se formato da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela.

Chiarissimo, poi, è stato finora il tentativo della Corte costituzionale di mantenere le regioni e le province autonome all'interno del circuito della gestione delle politiche dell'ambiente, e di non assecondare una politica centralistica.

In particolare in materia di tutela paesistica, la Corte ha individuato l'esistenza di un principio di leale cooperazione nei rapporti tra Stato e regioni, principio di cui è sicuramente espressione «l'imposizione del dovere di mutua informazione (art. 3, ultimo comma, della legge n. 382/1975)» (sent. n. 359/1985).

Sempre nella stessa materia, giudicando nella legittimità costituzionale della legge n. 431/1985 (c.d. legge Galasso), la Corte ha sottolineato che «i problemi concernenti il rapporto tra competenze statali e competenze regionali che una siffatta tutela paesistica pone . . . non sono ignorati dalla nuova normativa, la quale . . . accoglie in proposito soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo il modello ispirato al principio di leale cooperazione» (sent. n. 151/1986).

Egualmente rilevante appare l'affermazione effettuata dalla Corte costituzionale in una recentissima sentenza (n. 302/1988), in cui ha ribadito che «la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata, secondo la nostra Costituzione, a un sistema di intervento pubblico basato su un concorso di competenze statali con quelle regionali»: «nell'attuazione legislativa di questo principio si è perseguito un equilibrio di volta in volta diverso delle anzidette componenti pubbliche concorrenti alla tutela del paesaggio»: «in ogni caso, qualunque sia l'equilibrio che il legislatore, nel suo discrezionale apprezzamento, intende stabilire fra le competenze dello Stato e quelle delle regioni, resta fermo, per esso il vincolo costituzionale in base al quale deve essere fatto salvo . . . il principio di una equilibrata concorrenza e cooperazione fra le une e le altre competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio».

Va sottolineato, infine, che la Corte ha posto un importante principio relativo alle competenze regionali in materia di tutela ambientale, affermando che «non può negarsi alla regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto può essere individuato, in relazione all'assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico e acustico» (sent. n. 183/1987).

E ancor più recentemente la Corte costituzionale, nel rigettare un ricorso statale contro una legge regionale ha affermato: «ai pari di numerose leggi adottate da altre regioni, la legge impugnata si inserisce, dunque, nel novero dei provvedimenti diretti a proteggere la natura da interventi dell'uomo eventualmente distruttivi dell'equilibrio geo-fisico ed ecologico. Come tale, essa costituisce esercizio delle funzioni trasferite alle regioni dall'art. 83 del d.P.R. n. 616/1977, le quali, secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte (v. spec. sentt. nn. 239/1982, 359/1985, 151/1986, 183/1987, 1029/1988), comprendono la conservazione delle risorse naturali e la salvaguardia di un equilibrato assetto del territorio nei suoi aspetti esteriori e nella sua struttura geo-fisica» (sent. n. 1108/1988).

Sovrapposizione di competenze ministeriali, espulsione delle regioni e delle province dal sistema di governo delle politiche ambientali, mancata considerazione del principio di leale cooperazione: questa è la filosofia di fondo della legge sulla difesa del suolo.

La legge sulla difesa del suolo incide in maniera gravemente lesiva sulle competenze legislative ed amministrative della provincia di Trento.

Ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia (d.P.R. n. 670/1972), la provincia di Trento ha potestà legislativa primaria nelle materie:

- 5) urbanistica e piani regionali;
- 6) tutela del paesaggio;
- 7) usi civici;

- 11) porti lacuali;
- 13) opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche;
- 14) miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere;
- 15) caccia e pesca;
- 16) alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna;
- 17) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale;
- 20) turismo e industria alberghiera;
- 21) agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico, comuni agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica;
- 22) espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale;
- 24) opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria.

La stessa provincia ha altresì competenza concorrente (art. 9, nono comma) in materia di utilizzazione delle acque pubbliche. È inoltre competente per il rilascio del parere sulle opere idrauliche di prima e seconda categoria, e partecipa all'intesa con lo Stato in ordine alla predisposizione del piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (art. 14, dello statuto).

Il demanio idrico, con esclusione dei fiumi Adige e Drava, nei tratti classificati di prima e seconda categoria, e del fiume Iserco, compresi comunque gli alvei e le pertinenze, i ghiacciai e i laghi, escluso il lago di Garda, nonché le opere di bonifica valliva e montana, le opere di sistemazione idraulico-forestale, fermo restando il regime previsto dalle norme in vigore per le grandi derivazioni, è stato trasferito dall'art. 8, lett. e), del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115.

Le attribuzioni in materia di urbanistica, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale sono state trasferite alla provincia con il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, che ha altresì dettato una serie di norme relative ai modi e ai limiti degli esercizi dei poteri provinciali in tali materie.

Precisa l'art. 5 del d.P.R. n. 381/1974 che in relazione al trasferimento alle province del demanio idrico «le province stesse esercitano tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio e in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento».

Per quanto riguarda i poteri provinciali sulle concessioni di derivazioni dispone l'art. 6.

L'art. 7 prevede esplicitamente che tutte le opere idrauliche, escluse quelle di prima e di seconda categoria (tali essendo quelle relative all'Adige, al Drava e all'Iserco), sono di competenza provinciale (esiste altresì un piano di coordinamento tra Stato e province delle opere idrauliche di rispettiva competenza).

L'art. 8 delle citate norme di attuazione disciplina infine procedure ed efficacia del piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche previsto dall'art. 14 dello statuto.

Il piano — prevede esplicitamente l'art. 8, primo comma — deve programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle province interessate.

Il piano è predisposto e deliberato da un comitato composto da tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti della provincia interessata, ed è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica su proposta, conforme all'intesa raggiunta, del Ministro dei lavori pubblici.

Sulla base di queste procedure, il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche nel territorio della provincia di Trento è stato reso esecutivo con d.P.R. del 22 dicembre 1986.

Il dispositivo del piano (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 192, del 19 agosto 1987, serie generale, mentre il testo integrale è depositato presso il Ministero dei lavori pubblici il Magistrato delle acque a Venezia e l'ufficio del genio civile a Trento) è relativo all'utilizzazione delle acque, sia sotto il profilo della disciplina delle quantità, che sotto il profilo delle tutela della qualità, e ai profili di difesa del suolo.

La disciplina della quantità delle acque detta le norme relative ai limiti delle concessioni per usi civili, potabili e domestici, per usi zootecnici, per usi irrigui, per usi industriali, per usi antincendio, per usi ..... per uso idroelettrico (grandi e piccole derivazioni).

La disciplina della tutela della qualità fa rinvio alla legge provinciale 18 novembre 1978, n. 47.

Il paragrafo relativo alla difesa del suolo prevede che «l'indirizzo sistematorio tradizionale sia estensivo che intensivo non viene modificato. Si conferma quindi che obiettivi fondamentali degli interventi sistematori sono la difesa del suolo, il miglioramento della copertura boscata, il consolidamento delle pendici e la difesa della erosione e dalle frane, la regimazione delle acque, il riequilibrio del trasporto solido. La sistemazione dei corsi d'acqua comprenderà opere trasversali, tali da ridurre convenientemente la velocità media della corrente, ed opere longitudinali per la difesa dei centri abitati, delle infrastrutture esistenti e delle aree agricole.

Gli alvei dovranno essere calibrati per il contenimento delle piene a ricorrenza centennale con il franco di un metro, ove possibile si procederà alla costruzione di bacini di deposito e sedimentazione.

Per quanto riguarda la laminazione delle piene, la provincia ha già avviato la progettazione per la costruzione di un serbatoio sul torrente Avisio, in località Valda, della capacità di circa sessantacinque milioni di metri cubi, la cui costruzione determinerà un consistente effetto sul contenimento delle piene del fiume Adige, senza escludere la possibilità di integrazione delle portate primaverili-estive. All'esercizio di tale serbatoio provvederà la provincia secondo direttive dello Stato sulla base di apposita disciplina stabilita d'intesa con la provincia stessa».

Per conto suo, la provincia si è dotata di un efficace strumento di governo della materia ambientale, approvando recentemente (con d.p.g.p. del 26 gennaio 1987, n. 1-41) il «testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti» (nel testo unico è ricompresa anche la normativa relativa al piano provinciale di risanamento delle acque, piano adottato con d.g.p. 12 giugno 1987, n. 5460).

In questo sistema di competenze, che nello stesso tempo ha garantito il rispetto delle potestà costituzionali della provincia senza andare a scapito dell'efficienza e della prontezza di intervento, è calata come una mannaia la legge sulla difesa del suolo, decapitando competenze, mettendo nel nulla atti già faticosamente predisposti, gettando nella confusione i sistemi di tutela dell'ambiente che si andavano finalmente arrestando.

Se si fa riferimento a quelli che abbiamo definito come gli strumenti-chiave dell'accentramento, vale a dire gli artt. 3 e 4, da un lato, e gli artt. 17 e 18, dall'altro, ci si accorge con facilità di come la disciplina della legge sia invasiva di competenze provinciali.

La grandissima parte delle attività previste dall'art. 3 su cui possono essere emanate deliberazioni concernenti metodi o criteri ai sensi dell'art. 4, primo comma, lett. a), sono relative a materie di competenza provinciale.

Tanto vale ad esempio per le lettere a), b), h), che incidono sulle competenze previste dall'art. 8 dello statuto. Ma è addirittura eclatante per quanto riguarda la lett. d) e la lett. n) (che altro non è che la competenza urbanistica).

Quanto previsto alla lett. i) (razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua e idrica, garantendo comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso costante vitale negli alvei sottesi, nonché la polizia delle acque) copre in maniera quasi perfetta le competenze provinciali ex art. 5, del d.P.R. n. 381/1984 oltre ad andare ad incidere sul piano generale per l'utilizzazione delle acque.

Ancora più grave la violazione delle competenze provinciali se si fa riferimento ai contenuti dei piani di bacino di rilievo regionale e interregionale.

Fra le altre cose, i piani devono contenere: «l'indicazione delle opere necessarie ... in funzione ... del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico e di riequilibrio territoriale» (art. 3 lett. d); la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali e estrattive (lett. e); l'individuazione dei vincoli; la normativa relativa alle attività estrattive; l'indicazione delle zone da assoggettare a vincoli particolari; valutazioni prognostiche sugli usi, sulle utilizzazioni future, sulle priorità degli interventi, ecc.

La provincia di Trento è interessata a tre piani di bacino di rilievo nazionale (Alto Adriatico per il Brenta-Bacchiglione; Adige; Po) e a nessun piano di rilievo interregionale. È di assoluta evidenza che i contenuti dei piani di bacino incidono sulla potestà a legislativa e amministrativa provinciale sia per quanto attiene genericamente alla propria autonomia di valutazione (vedi lett. d, i, p, r, s) sia per quanto attiene alla sovrapposizione con il piano delle acque (vedi lett. f, g, l, n, p, r), sia ancora per quanto attiene alla violazione di specifiche potestà provinciali (vedi lett. f, g, m; sui vincoli idrogeologici, v. Corte costituzionale, sent. n. 201/1985).

Una palese violazione della competenza urbanistica è poi nell'art. 22, sesto comma che attribuisce all'approvazione dei programmi di intervento gli effetti di cui all'art. 81 del d.P.R. n. 616/1977.

A fronte dei forti poteri centrali sia per quanto riguarda la deliberazione delle politiche di intervento sia per quanto riguarda l'approvazione dei singoli atti, la partecipazione regionale e provinciale in materia di difesa del suolo si riduce ad una collaborazione subalterna: limitata presenza nelle autorità di bacino; pareri sui piani, sui programmi e gli altri atti.

Per la provincia di Trento ciò significa passare da un piano generale delle acque approvato da un comitato paritetico alla presenza ridotta, a marginale e subalterna nelle autorità di bacino e nel procedimento di approvazione dei relativi piani.

Il criterio dell'intesa, che la Corte ha sempre valorizzato nei rapporti Stato-regioni speciali (v. da ultimo Corte costituzionale sent. n. 335/1988), non è stato minimamente preso in considerazione dal legislatore: eppure, un modello di immediato riferimento — che poteva essere preso in considerazione per l'approvazione dei piani di bacino di interesse della provincia — era costituito proprio dall'art. 8 del d.P.R. n. 381/1974, relativamente al piano generale delle acque.

Non solo: ma tutta la normativa impugnata è ispirata ad un odioso atteggiamento di diffidenza verso le autonomie regionali e provinciali, che si sostanzia nell'ampio uso (o abuso?) dei poteri sostitutivi, che trovano un loro primo richiamo nell'art. 4, primo comma, lett. e) della legge.

La generica previsione della lett. e) dell'art. 4 e le altrettanto generiche formule utilizzate nella legge non sono infatti sufficienti a garantire l'esistenza dei presupposti dalla Corte ritenuti necessari per l'esercizio statale del potere sostitutivo.

Come la Corte ha più volte affermato (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986, 64 e 304 del 1987, 177/1988), «affinché lo Stato possa legittimamente sostituirsi alle regioni nell'esercizio di una funzione ad esse spettante occorre: a) che lo Stato disponga di un potere di vigilanza nei confronti di attività regionali prive di distrettualità nell'an, ora perché sottoporre a termini perentori, ora perché l'inerzia della regione metterebbe in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali o la cura di interessi affidati alla responsabilità finale dello Stato; b) che il potere di sostituzione sia strettamente strumentale all'adempimento di obblighi o al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale; c) che il potere sostitutivo sia esercitato da un'autorità di Governo, nello specifico senso definito dall'art. 92 della Costituzione; d) che l'esercizio del controllo sostitutivo sia assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i rapporti tra Stato e regioni e, specialmente, al principio della leale cooperazione» (così sent. n. 101/1989).

Le ipotesi di poteri sostitutivi previsti dalla legge (v. art. 15, quarto comma; art. 17, sesto comma; art. 18, secondo comma; art. 32, quarto comma) non sembrano rispondere a questi requisiti.

L'art. 32, dedicato alle competenze delle province autonome di Trento e di Bolzano, prevede che per le acque appartenenti al demanio idrico della provincia, «restano ferme le competenze in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e in materia di opere idrauliche previste dallo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione».

Tale formula potrebbe far riferimento al d.P.R. n. 381/1974 e potrebbe intendersi come formula di salvezza anche dell'art. 8 delle norme di attuazione, relativo al piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche.

Lo spirito dell'art. 32 è tuttavia contraddetto — o comunque è reso dubbio — dall'art. 1, quinto comma, che perentoriamente afferma che «le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nonché principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione».

Le regioni a statuto speciale e le province autonome, nell'ambito della competenza legislativa primaria, sono assoggettate — com'è ben noto — alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Negli ultimi anni, il legislatore nazionale pare aver scoperto questo limite, facendone tuttavia un uso non sempre corretto.

La Corte costituzionale ha comunque affermato (sent. n. 219/1984) che «è evidente che la natura di riforma economico-sociale di una normativa non può essere determinata dalla sola, apodittica affermazione del legislatore». Tale natura «non dipende dalla qualificazione che ne dia qualsiasi autorità né dalla stessa qualificazione che la normativa dia a sé medesima, ma dalla sua obiettiva natura accertabile alla stessa Corte».

In ogni caso, non pare accettabile — se non appunto in una logica di schiacciamento e di svuotamento delle competenze provinciali — definire tutte le disposizioni di una legge come norme di riforma economico-sociale: la formula dell'art. 1, quinto comma, così concepita è affatto incostituzionale e andrà dichiarata illegittima; la Corte, eventualmente, potrà poi individuare quali disposizioni abbiano tale spessore (v. anche Corte costituzionale, sent. n. 1002/1988, che ha proceduto a tale individuazione di alcune norme all'interno della legge sulla caccia).

Per quanto riguarda le competenze della provincia di Trento, non è poi chiaro perché l'art. 32, secondo comma, preveda solo per il bacino dell'Adige (e non per quelli del Po e del Brenta-Bacchiglione) che i riferimenti ai presidenti delle giunte regionali e ai funzionari regionali si intendono effettuati al presidente provinciale e ai funzionari provinciali.

L'art. 25 della legge impugnata detta disposizioni in ordine alle modalità di finanziamento degli interventi, prevedendo che la ripartizione degli stanziamenti tra le amministrazioni dello Stato e delle regioni venga disposta sulla base del programma nazionale di intervento (predisposto da un apposito Comitato di ministri ed approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), tenendo conto delle priorità indicate nei singoli programmi (terzo comma). Le assegnazioni sono finalizzate alla realizzazione degli interventi previsti nei programmi di cui all'art. 21, per i quali lo stesso articolo dispone una serie di prescrizioni in ordine alla destinazione degli stanziamenti di spesa.

Le disposizioni dell'art. 25, combinate con quelle che disciplinano le modalità di programmazione degli interventi e di utilizzo delle risorse assegnate, sono infine lesive della autonomia finanziaria della provincia in quanto pongono dei vincoli sul versante della spesa, in materie di competenza provinciale.

Infatti, si ha da un lato un intervento finanziario dello Stato in materie di competenza provinciale, senza che a ciò corrisponda una distribuzione di fondi agli enti interessati; dall'altro, un vincolo rigoroso sulle uscite, in quanto le regioni e le province possono provvedere in proprio stanziamenti alla realizzazione di opere e interventi previsti dai piani di bacino di rilievo nazionale, solo previo parere favorevole del Comitato di bacino.

P. Q. M.

La ricorrente provincia autonoma di Trento chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, quinto comma; 3, 4, primo comma; 9, ottavo comma, lett. a), e nono comma, lett. b); 12, 13, 14, 17, 18, 20, secondo, terzo e quarto comma; 21, terzo comma; 22, primo, secondo e sesto comma; 25, terzo, quarto e quinto comma; 31 e 35 della legge 18 maggio 1989, n. 183, recante «norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», per violazione dell'art. 8, n. 3), n. 5), n. 6), n. 13), n. 14), n. 16), n. 17), n. 21), n. 24), dell'art. 9, n. 9), n. 10), dell'art. 16, dell'art. 14, secondo e terzo comma, nonché del titolo sesto del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione.

Milano, addì 23 giugno 1989.

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

89C0763

n. 57

Ricorso depositato in cancelleria il 4 luglio 1989  
(del presidente della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia)

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Finanziamento della spesa sanitaria - Attribuzione alle regioni della responsabilità di tale spesa - Mancata assegnazione dei mezzi finanziari nonché degli strumenti di Governo e di previsione di tale settore - Violazione della sfera di autonomia finanziaria della regione (nella specie: Friuli-Venezia Giulia) - Conseguente difficoltà al corretto svolgimento dell'attività regionale in materia di bilanci.

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 199).

(Cost., art. 81, quarto comma; statuto regione F.-V.G., legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, artt. 7, n. 1, 48, 49 e 50).

Ricorso del presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, in giudizio rappresentato e difeso dall'avv. Gaspare Pacia, con domicilio eletto presso l'ufficio della regione Friuli-Venezia Giulia, in Roma, piazza Colonna n. 355, come da procura a margine, nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, avverso il d.-l. 29 maggio 1989, n. 199 («Misure urgenti per la riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale»), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 124 del 30 maggio 1989.

I

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 124 del 30 maggio 1989, è stato pubblicato il d.-l. 29 maggio 1989, n. 199 («Misure urgenti per la riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale»), con il quale, fra l'altro, si dispone:

all'art. 1, primo comma, che il Fondo sanitario nazionale «è trasformato in fondo sanitario interregionale» e che esso è ripartito fra le regioni e province autonome da una apposita commissione, formata da sette rappresentanti delle regioni e province autonome «a rotazione», e da cinque rappresentanti dei Ministeri interessati;

all'art. 1, terzo comma, che la ripartizione è effettuata «sulla base di un sistema di coefficienti parametrici, predeterminati dalla stessa commissione, su proposta del Ministro della sanità, e preordinati al progressivo conseguimento di livelli uniformi di prestazioni sanitarie, in tutto il territorio nazionale»;

all'art. 1, settimo comma, che le deliberazioni della commissione «sono rese esecutive con decreto del Ministro della sanità»;

all'art. 1, nono comma, che «le maggiori spese di gestione, derivanti da prestazioni e servizi eccedenti quelli uniformemente garantiti sul territorio nazionale a norma degli artt. 3 e 4 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, sono finanziate dalle regioni e dalle province autonome con utilizzo di proprie risorse»;

all'art. 1, decimo comma, che le regioni e le province autonome che conseguono eventuali disavanzi nella gestione dei servizi previsti a norma degli artt. 3 e 4 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, provvedono alla relativa copertura con proprie risorse.

## II

Le disposizioni dei commi nono e decimo, appena riportati, ledono la sfera di autonomia finanziaria della regione Friuli-Venezia Giulia, delineata negli artt. 48, 49 e 50 dello statuto speciale (l.c. 31 gennaio 1963, n. 1); e sono anche in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, come già riconosciuto da codesta ecc.ma Corte, in situazioni analoghe, con le sentenze n. 307/1983 e n. 245/1984.

La spesa sanitaria si forma indipendentemente dalle scelte regionali; e non si può far gravare sulle regioni l'onere relativo, senza la contestuale previsione di un'adeguata speciale copertura finanziaria, che si aggiunga alle entrate ordinarie, preordinate allo svolgimento delle funzioni normali.

Tale copertura speciale non può essere apprestata se non dallo Stato, tanto più che rimane riservato allo Stato — in particolare, al Ministero della sanità — il potere di proporre i coefficienti parametrici per la ripartizione del fondo fra le regioni e le province autonome, al dichiarato fine di realizzare il «progressivo conseguimento di livelli uniformi di prestazioni sanitarie in tutto il territorio nazionale» (art. 1, terzo comma); e rimane pur sempre riservato allo Stato il potere di rendere esecutive (art. 1, settimo comma) le deliberazioni della commissione (adottate — ripetesi — su proposta dello Stato medesimo).

Va, infine, rilevato che le disposizioni anzidette (nono e decimo comma dell'art. 1) rendono estremamente incerte e precarie le previsioni dei bilanci regionali, sia perché non si sa come e quando possano essere accertate «le maggiori spese di gestione derivanti da prestazioni e servizi eccedenti quelli uniformemente garantiti sul territorio nazionale», sia perché non è dato di prevedere in quale misura potranno determinarsi i disavanzi di gestione. E ne discende, così, un serio ostacolo al corretto svolgimento, per quanto riguarda la regione Friuli-Venezia Giulia, della competenza assegnata dall'art. 7, n. 1 dello statuto.

Per le considerazioni suesposte, che si fa riserva di illustrare, di precisare e di integrare nel corso del giudizio.

*Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 29 maggio 1989, n. 199, nelle parti sopra indicate.*

Trieste-Roma, addì 26 giugno 1989

Avv. Gaspare PACTA

89C0764

n. 58

*Ricorso depositato in cancelleria il 4 luglio 1989  
(della regione Veneto)*

**Previdenza - Imposizione per le regioni a statuto ordinario (nella specie: Veneto) di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza di tali convenzioni, di somme, pari all'importo dovuto per gli anni precedenti dalle singole regioni, da prelevarsi a favore degli istituti previdenziali dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 271/1970 - Surrettizia modifica del sistema normativo in materia di formazione professionale (legge n. 845/1978 e d.P.R. n. 616/1977) - Declassamento della regione ad ente di mera esecuzione e di erogazione sotto il controllo di un organo centrale dello Stato - Lesione della competenza legislativa e amministrativa della regione - Conseguente lesione dell'autonomia regionale, in particolare di quella finanziaria - Violazione dei principi relativi alla gestione finanziaria dello Stato.**

(Legge, 19 gennaio 1955, n. 25, art. 21; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 36; legge 21 dicembre 1978, n. 845 (artt. 3, 4, 5, 16 e 22).

(Cost., artt. 81, 117, 118, 119 e 125 anche in relazione all'art. 5).

Ricorso in via principale della regione Veneto, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, autorizzato con deliberazione della giunta regionale 20 giugno 1989, n. 3329, rappresentato e difeso dal professore avv. Giorgio Berti e domiciliato in Roma presso l'ufficio di rappresentanza della regione Veneto, piazza

Borghese, 91, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione normativa dettata con l'art. 6 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 196, disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati, disposizione intitolata «assicurazione per gli apprendisti artigiani» (*Gazzetta Ufficiale* n. 123 del 29 maggio 1989).

#### FATTO

L'impugnata disposizione dell'art. 6 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 196, dettata per le sole regioni a statuto ordinario, prevede che le regioni comunichino, entro il mese di giugno 1989, ai Ministri del lavoro e delle previdenza sociale e del tesoro «la stipula delle convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845».

Il secondo comma del citato art. 6 predetermina in parte il contenuto delle convenzioni, le quali dovrebbero stabilire anche «il pagamento in cinque annualità costanti dei contributi per gli anni 1988 e precedenti»; dette annualità non dovrebbero superare il limite «per ogni regione e per ciascuno degli anni interessati alla rateizzazione» del 4% della quota del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, fondo determinato, per l'anno 1989, con l'art. 1 della legge 1<sup>o</sup> febbraio 1989, n. 40; ove la rateizzazione fosse insufficiente rispetto ai contributi dovuti, dovrebbe automaticamente aumentarsi il numero delle annualità di contribuzione a carico della regione. Quanto poi al terzo comma dell'art. 6, in esso si prevede che, in caso di mancata stipulazione delle convenzioni da parte delle regioni, il Ministero del tesoro provveda ad accantonare importi annuali corrispondenti a quelli cui le regioni sarebbero tenute sulla base delle stipulande convenzioni; tali importi dovrebbero essere scomputati dalle erogazioni spettanti alle regioni, per gli anni 1989 e successivi, come risultante dalla ripartizione del fondo comune ex art. 8 della legge n. 281/1970, e quindi direttamente corrisposti agli istituti assicuratori entro il termine di ogni esercizio. Infine, il quarto comma dell'art. 6, sempre per gli anni 1989 e successivi, dispone che comunque, sino alla stipula delle suddette convenzioni, i contributi che si affermano dovuti da ogni regione siano trattenuti sulle quote del fondo comune «sulla base dei crediti annualmente comunicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai fini della successiva erogazione a favore degli istituti assicuratori».

L'applicazione della illustrata norma determinerebbe per la regione Veneto le seguenti conseguenze:

a) stipulazione delle convenzioni con l'I.N.A.I.L. e con l'I.N.P.S. entro il 30 giugno 1989 (pena la riduzione della quota del fondo comune operata d'ufficio dal Ministro del tesoro ai sensi del comma 3 dell'art. 6):

b) pagamento, rateizzato in cinque annualità, delle quote arretrate sino al 1988: da notare che il corrispondente costo presuntivo ammonterebbe per la regione Veneto a circa L. 90.000.000.000, onere del tutto insostenibile nell'ambito complessivo della finanza regionale, a fronte del quale risultano inadeguati sia il numero delle annualità di rateizzazione (troppo poche), sia la troppo ampia percentuale della quota del fondo comune che si prevede venga impiegata a tale scopo (4%); per tale via verrebbe invece in pratica assorbito l'intero incremento annuo del fondo medesimo;

c) iscrizione, già in sede di assestamento del bilancio preventivo per il 1989 di una spesa di circa L. 18.000.000.000 (prima annualità), attualmente di assai difficile se non impossibile reperibilità.

Ci si è soffermati dettagliatamente sulla norma impugnata e su alcune delle conseguenze che in fatto discenderebbero dalla sua applicazione perchè l'uno e l'altro profilo sono necessari per inquadrare compiutamente la vera e propria disamina giuridica della disposizione dell'art. 6 del d.-l. n. 196/1989, e quindi mettere meglio in luce la illegittimità della norma stessa a confronto con i principi costituzionali sull'ordinamento regionale.

#### DIRITTO

*Violazione dei principi contenuti nei seguenti articoli della Costituzione: art. 117, 118, 119 e 125, anche in relazione all'art. 5, nonché alle norme sul trasferimento delle funzioni amministrative dettate con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 36) e alle norme della legge quadro in materia di formazione professionale, legge 21 dicembre 1978, n. 845 (art. 16 e 22, art. 3, 4 e 5) e di disciplina dell'apprendistato, legge 19 gennaio 1955, n. 25 (art. 21).*

La norma impugnata, per esplicita menzione del suo primo comma, si collega alla legge quadro sulla formazione professionale n. 845/1978 (in particolare all'art. 16 di tale legge), la quale ha ripartito nella materia, già definita con l'art. 36 del d.P.R. n. 616/1977, i poteri e le funzioni tra Stato e regioni. Va subito posto in luce che la disposizione del d.-l. n. 196/1989 non introduce dichiaratamente alcuna modificazione in questo assetto di poteri, ma si limita a richiamarlo, inserendosi in esso come norma di completamento di un sistema preesistente. O, almeno, ciò è quanto si ricava dalla lettura del primo comma dell'articolo in esame, giacché i commi successivi, come vedremo meglio nel prosieguo, introducono invece rilevanti modificazioni del quadro normativo, e ciò fanno in termini surretizi e indiretti, nel tentativo evidentemente di nascondere o mimetizzare i gravi aspetti di illegittimità costituzionale di dette modificazioni.

Secondo le ricordate norme del d.P.R. n. 616/1977 e della legge n. 745/1978, spettano alle regioni le funzioni legislative e le corrispondenti funzioni amministrative nella materia della formazione professionale, da intendersi come complesso di attività volte a favorire la crescita morale e professionale del (futuro) lavoratore; trattasi, in termini più precisi, di una attività pubblicistica o, meglio, come si esprime la legge (art. 2 della legge n. 845/1978), di una serie di iniziative costituenti un servizio di interesse pubblico, rivolte certamente ad un primo inserimento del lavoratore nel mondo della produzione, ma completamente distinte da tutto ciò che attiene al costituirsi e svolgersi del rapporto di lavoro, ivi compresi naturalmente gli aspetti retributivi, contributivi e previdenziali. Il che si ricava con molta chiarezza da numerose disposizioni: l'art. 36 del d.P.R. n. 616/1977, che esplicitamente ribadisce la statualità della disciplina del rapporto di lavoro degli apprendisti; l'art. 2 della legge n. 845/1978, secondo cui la formazione professionale si concretizza in interventi per la diffusione delle conoscenze tecniche e pratiche; norma specificata dall'art. 16, secondo comma, secondo cui i progetti per la formazione, attuativi dei programmi e dei piani regionali, si articolano in attività teoriche, tecniche e pratiche.

È da sottolineare che tale disciplina «materiale» trova piena corrispondenza nella disciplina dei profili «finanziari» delle attività formative, quale risulta dall'art. 22 della legge n. 845/1978, ove sono con nettezza distinti le attività di formazione professionale promosse dalle regioni, da finanziarsi «nell'ambito del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281», dalle «attività di formazione professionale ricentranti nelle competenze dello Stato», le quali trovano invece copertura «in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale»; secondo l'art. 18 della medesima legge, spettano appunto allo Stato i profili della formazione professionale che hanno maggiori connessioni con il rapporto di lavoro vero e proprio (v. in particolare la lett. a) dell'art. 18).

È in questo quadro che deve collocarsi e leggersi la disposizione dell'art. 16, terzo comma, della legge n. 245/1978, richiamata dalla norma impugnata: in base a tale disposizione, «le regioni, per i fini di cui all'art. 21 della legge 19 gennaio 1955, n. 25, stipulano con gli istituti assicuratori convenzioni per il pagamento, a valere sui fondi di cui all'art. 22, primo comma, della presente legge, delle somme occorrenti per le assicurazioni in favore degli apprendisti artigiani». Nel sistema che si è illustrato, appare chiaro insomma che l'onere contributivo-assicurativo che legittimamente può far carico alle regioni è soltanto quello corrispondente agli interventi per la formazione posti in essere dalle regioni stesse: non quindi l'obbligo a prestazioni contributive inerenti al rapporto di lavoro dell'apprendista, ma quel più limitato, ed eventuale, obbligo contributivo che può sorgere in occasione delle «attività teoriche, tecniche e pratiche» in cui si concretizzano come detto gli interventi regionali nel campo della formazione professionale. È solo per questa via, tra l'altro, che può trovare spiegazione la previsione, ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978, dell'utilizzo dello strumento convenzionale per regolare il rapporto tra regione ed istituti assicuratori: lo stesso prodursi dell'obbligo contributivo e la sua entità saranno invero da valutarsi di volta in volta, caso per caso, in relazione al tipo di intervento formativo posto in essere: e la convenzione, data la sua adattabilità e flessibilità, si rivela allora mezzo adeguato.

È ancora da dire, prima di passare ad una più puntuale considerazione della norma impugnata, che il sistema, che si è brevemente illustrato, dei poteri e delle funzioni regionali ricostruibile sulla base delle citate disposizioni del d.P.R. n. 616/1977 e della legge n. 845/1978, è coerente e in armonia con il quadro costituzionale del rapporto Stato-regioni, e più in particolare con l'attribuzione di materie ex art. 117 della Costituzione; con il principio della corrispondenza tra funzioni legislative e funzioni amministrative (art. 118 della Costituzione); con la fondamentale previsione dell'autonomia finanziaria regionale ex art. 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata, apparentemente collegandosi, come accennato, a questo quadro, tenta in realtà di stravolgerlo: non solo invero si configura, con detta disposizione, un sistema contributivo obbligatorio a carico della Regione, ma si cerca altresì di collegare detto obbligo contributivo al rapporto di lavoro dell'apprendista, quasi che potesse ad un tratto venir meno la netta e precisa distinzione tra servizio di interesse pubblico per la formazione (regionale) e rapporto dell'apprendista (statale).

La dimostrazione più evidente di un tale inammissibile capovolgimento la si ha considerando i termini della nuova disciplina dettata con la norma impugnata per le convenzioni tra regione e istituti assicurativi: tali «convenzioni» (ma è chiaro che l'espressione non corrisponde più al significato vero) vengono fatte corrispondere a un comportamento doveroso che le regioni sono tenute sempre e comunque a porre in essere, indipendentemente dal tipo e dalla quantità di interventi per la formazione professionale previsti e da realizzarsi nell'ambito dei piani regionali. Si tenta insomma di introdurre e di porre a carico della regione un sistema di assicurazione obbligatoria del rapporto di lavoro degli apprendisti artigiani. È solo accettando questo presupposto che gli altri profili della «convenzione», come regolati dall'art. 6, possono trovare giustificazione: così è a dirsi sia per la imposizione del pagamento delle annualità pregresse (sino al 1988) e dalle modalità della rateizzazione; sia, soprattutto, per il potere attribuito al Ministro del tesoro di

disporre d'ufficio l'accantonamento di somme corrispondenti a dette annualità, sottraendole al fondo comune ex art. 8 della legge n. 281/1970, nella ipotesi di mancata stipulazione delle convenzioni (e ciò, si badi, senza distinguere se la convenzione non sia stipulata per fatto dell'istituto assicurativo, piuttosto che per fatto della regione); sia infine, per il potere ministeriale di ritenere o trattenere, in relazione alle annualità contributive successive al 1989 e fino a che le convenzioni non siano state stipulate, i corrispondenti importi sulle quote spettanti a ciascuna regione a titolo di ripartizione del fondo comune.

È appena il caso di sottolineare come pure il risvolto «organizzativo» di un siffatto sistema contributivo sia del tutto illegittimo: la regione non sarebbe invero che un ente di mera esecuzione ed erogazione nell'ambito di una struttura che ha il proprio vertice nelle autorità dello Stato (Ministro del tesoro; Ministro del lavoro). Insieme all'art. 117, viene così violato anche l'art. 118 della Costituzione, sotto il profilo della limitazione delle funzioni amministrative spettanti alle regioni.

Quanto all'art. 119, è evidente come di fronte a un congegno come quello costruito dalla disposizione impugnata, non si possa più seriamente configurare un'autonomia finanziaria della regione; gravissima è comunque anche la violazione di un principio costituzionale relativo al sistema finanziario dello Stato (art. 81, ultimo comma, della Costituzione): la disposizione normativa impugnata, pur introducendo un nuovo onere a carico della finanza pubblica (da cui sarebbe troppo comodo pretendere di escludere, solo a questi fini, la regione) non indica i mezzi per farvi fronte, pretendendo di far gravare il relativo onere su di un fondo, come quello ex art. 8 della legge n. 281/1970, predeterminato e fissato indipendentemente dalla considerazione degli importi contributivi in questione.

*Per i motivi suesposti, si chiede e conclude: voglia l'ecc.ma Corte adita dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative contenute nell'art. 6 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 196.*

Prof. avv. Giorgio BERTI

89C0765

N. 59

*Ricorso depositato in cancelleria il 6 luglio 1989  
(della regione Emilia-Romagna)*

**Previdenza - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 - Accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza di tali convenzioni, di somme, pari all'importo dovuto per gli anni precedenti dalle singole regioni, da prelevarsi a favore degli istituti previdenziali dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 - Violazione dell'autonomia e delle competenze regionali - Illegittima sottoposizione di tali enti al controllo di un organo centrale - Illegittima ripetuta reiterazione di un decreto-legge, già emesso in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Regolamentazione retroattiva dei rapporti sorti sulla base del decreto non convertito operata dal Governo anche in violazione dei principi della sentenza n. 307/1983 - Surrettizia conversione di decreto-legge operata da organo non abilitato.**

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 196, art. 6).

(Cost., artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125).

Ricorso per la regione Emilia-Romagna, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale Luciano Guerzoni, rappresentata e difesa per procura a margine del presente atto dall'avv. Alberto Predieri e presso il suo studio elettivamente domiciliata in Roma, via Nazionale, 230, giusta deliberazione g.r. n. 2895 del 20 giugno 1989, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per l'annullamento dell'art. 6 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 196.

1. — Il d.-l. n. 196/1989 reitera il d.-l. 28 marzo 1989, n. 110, il quale a sua volta reiterava il d.-l. 30 dicembre 1988, n. 548, ad onta di qualsiasi monito della Corte, a testimonianza ulteriore che la costituzione materiale (intesa come formula semantica dell'eufemismo con cui si indicano le violazioni ripetute) prevale su quella formale.

La formula dell'art. 6, primo comma, del d.-l. n. 196/1989 riproduce pari pari quella dell'art. 6 del d.-l. n. 110/1989, la quale a sua volta riproduceva integralmente quella dell'art. 11 del d.-l. n. 548/1988. Il secondo, terzo e quarto comma dell'art. 6 del d.-l. n. 196/1989 sono identici ai corrispondenti commi dell'art. 6 del d.-l. n. 110/1989, i quali a loro volta erano di poco diversi dai corrispondenti commi dell'art. 11 del d.-l. n. 548/1988.

2. — Non si può tacere che lo strumento adoperato per sottrarre illegittimamente la competenza alle regioni, cioè il d.-l. n. 196/1989, è illegittimo nella sua struttura, oltre che nel suo contenuto invasivo della sfera regionale, sotto più profili, i quali tutti concorrono a manifestare l'illegittimità e rafforzano l'illegittimità della spoliazione che la regione Emilia-Romagna denuncia alla Corte.

La illegittima normazione, infatti, è stata assunta con un decreto-legge privo dei presupposti costituzionali, secondo una deplorabile tendenza, più e più volte stigmatizzata dai Presidenti delle Camere, dalle commissioni parlamentari, a continuare nell'uso perverso del decreto-legge, privo tanto del rispetto della Costituzione e della legalità, quanto di efficacia e di efficienza.

3. — Va sottolineato che il decreto-legge è reiterato per la terza volta, in violazione delle norme costituzionali.

La piaga dell'abuso o dell'uso disinvolto (per usare le parole di un giurista autorevole già presidente della Corte) dei decreti-legge è aggravata quando all'impiego del decreto-legge fuori dei casi straordinari previsti dalla Costituzione, si aggiunge la prassi del tutto incostituzionale delle reiterazioni a catena dello stesso decreto che, non convertito, viene ritirato e contestualmente ripresentato via via.

I decreti-legge reiterati, mai apparsi nelle prime tre legislature, comparsi con un primo caso nella quarta con il d.-l. 29 ottobre 1964, n. 1014, reiterato con il d.-l. 23 dicembre 1964, n. 1351, successivamente convertito in legge 19 febbraio 1965, n. 28, con quattro casi nella quinta (e tre dei quattro decreti reiterati riguardavano provvedimenti urgenti in favore delle zone colpite dalle alluvioni dell'autunno 1968) e cinque nella sesta, sono diventati otto nella settima, sessantanove nella ottava, novantadue nella nona.

Un decreto-legge reiterato non è solo illegittimo: è anche una manifestazione, divenuta purtroppo istituzionale, delle istituzioni «materiali» contrarie alla Costituzione, all'unica Costituzione normativa, e di discredito del diritto e della funzione legislativa. Esso sancisce, visivamente e simbolicamente, l'inadeguatezza di un congegno che non produce diritto, cioè certezza, ma incertezza continuata, con una sovrapposizione di precetti decaduti, talvolta poi fatti rivivere in qualche modo, oppure mantenuti in vita sincronizzando decadenze e riedizioni del decreto, sempre con stravolgimento delle norme costituzionali. Alla funzione legislativa esercitata dal parlamento viene sostituita una funzione legislativa esercitata indebitamente e illegittimamente dal governo, con reiterazioni che assicurano la continuità della normativa stessa, sconvolgendo i termini di decadenza posti dall'ordinamento costituzionale.

La reiterazione del decreto-legge comporta sempre una violazione smaccata che rovescia il ruolo del governo, non più operatore, sia pur principale, nella fase dell'iniziativa, ma legislatore che aggrega la domanda e ad essa risponde con una legislazione frammentaria, confusa, episodica. La reiterazione produce, di fatto, una convalidazione dei comportamenti che la decadenza dei decreti avrebbe reso *contra legem* in quanto le disposizioni contenute nel decreto non convertito perdono di efficacia giuridica completamente, tanto da essere considerate *tamquam non esset*. Come bene è stato scritto da un autorevole presidente della Corte «i decreti-legge sono gli unici atti normativi, previsti dal nostro sistema, suscettibili di trasformarsi — nel caso non vengano tempestivamente convertiti — da fonti di diritto in fonti di illecito, lasciando del tutto privi di fondamento i rapporti instauratisi ai sensi delle loro prescrizioni. Di più: nell'ipotesi scolastica, ma non irrealizzabile, di una sentenza non più impugnabile, che sia stata emessa in applicazione di un decreto-legge destinato a decadere, ne deriva la possibilità che venga meno la stessa autorità della "cosa giuridica", al di fuori dei casi tassativamente previsti dalle norme processuali» (L. Paladini, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1977, 165). Cfm. in giurisprudenza: «le disposizioni dei decreti-legge non convertite ovvero sostituite o modificate in senso sostanziale in sede di conversione perdono *ex tunc* la loro efficacia con la conseguente illegittimità degli atti e dei rapporti giuridici sorti in base alle norme non convertite e sostituite» (Cass., 17 febbraio 1978, n. 781, in *Giust. civ.*, 1978, I, 869).

Sul punto la Corte si è pronunciata con chiarezza: «la mancata conversione del decreto-legge produce la cessazione dei suoi effetti — per necessaria ed automatica conseguenza dell'inerzia del Parlamento — come non mai esistito quale fonte di diritto a livello legislativo»: così le testuali espressioni della sentenza n. 307/1983 della Corte costituzionale, punto 7.

Ma tutto ciò viene nullificato dal decretatore, che continua ad applicare un qualche cosa che norma non è; che anzi, secondo la dottrina più autorevole, è solo una fonte di illecito che di fatto regola la materia, come se non esistesse l'ordine delle competenze sancito dalla costituzione; che sta in piedi perché, pur dopo ogni manifestazione di volontà del Parlamento, viene perpetuato autoriproducendosi, in violazione di norme e principi.

Tutte queste violazioni e disfunzioni, che l'uso illegittimo del decreto-legge fa constatare ogni giorno, vengono continuamente rilevate, nelle più autorevoli sedi, dai Presidenti dei due rami del Parlamento dalla Corte dei conti, dalle commissioni, dagli uffici studi, documentazione e ricerche.

4. — Ancora va detto che il decreto-legge n. 196/1989 è privo di motivazione, che per questo genere di atti normativi è indispensabile. Essa sarebbe stata tanto più necessaria perché il testo della disposizione illegittima mancava nelle precedenti versioni e bisognava, perciò, di una sua autonoma motivazione che desse ragione della esistenza di quel caso straordinario di necessità e di urgenza che l'art. 77 della Costituzione esige come presupposto per l'esercizio del potere di decretazione.

La motivazione addotta (e che è sempre la stessa in ogni decreto) è pura tautologia.

In altre parole, la motivazione della straordinaria necessità ed urgenza è data dal dire che c'è la straordinaria necessità ed urgenza. Questa è una non-motivazione o, peggio, una irrisione.

5. — La regione Emilia-Romagna deve rilevare che l'illegittimità della reiterazione è rilevante sotto il profilo della lesione delle sue competenze, perché si ha l'esercizio di un potere illegittimamente esercitato da un organo diverso da quello a cui è attribuito costituzionalmente, cioè il Parlamento, il cui atto legislativo nel sistema è posto in posizione di supremazia nei confronti degli atti legislativi regionali, se emanato nel rispetto delle competenze: mentre la formazione di un atto di altro organo, di per sé, con la sua produzione, indebita ed illegittima, invade la competenza della regione, statuendo su materie di interesse regionale, sulle quali nessuna statuizione è possibile se non nel rispetto delle competenze costituzionali (sentenze nn. 154/1967 e 191/1976).

6. — Non si può tacere che è più che dubbio che nella materia di competenza regionale, in cui al legislatore statale è riservato il livello, o la submateria, dei principi, che si impongono come limite alla legislazione regionale, possano emanarsi decreti-legge immediatamente operativi.

Essi pretendono di abrogare, prima ancora della conversione, leggi regionali, e, per di più, leggi regionali emanate in attuazione di una norma interposta rispetto al precepto costituzionale. Se anche, però, si ammettesse questo intervento del decreto-legge ad effetti necessariamente precari o intermittenti e istituzionalmente caduchi, che opera una abrogazione anch'essa precaria (o una sospensione, non prevista da alcuna norma) della legislazione regionale, il superamento dei limiti di tempo imposti dalla Costituzione ad una normazione straordinaria, basata su presupposti di straordinarietà e di urgenza, perpetuando senza fine gli effetti del decreto decaduto, urta contro norme tassative e contro i principi che connotano il sistema parlamentare e le relazioni fra regioni e Stato, fra organi costituzionali e Parlamento, Governo e regioni.

7. — Il decreto-legge reiterato pone norme illegittime per il loro contenuto, come meglio si vedrà, che non sono norme, a ben vedere. La reiterazione comporta che nella sostanza è sempre la stessa disposizione che viene riprodotta pari pari: ma mentre la prima aveva forza e valore di legge, le altre sono disposizioni o sequenze di parole, prive di effetti normativi. La norma del primo decreto-legge della catena non convertita è decaduta. «La mancata conversione del decreto-legge produce la cessazione dei suoi effetti — per necessaria ed automatica conseguenza dell'inerzia del Parlamento — come non mai esistito quale fonte di diritto a livello legislativo»: così le testuali espressioni della sentenza n. 307/1983 della Corte costituzionale, punto 7. Ne deriva che «le disposizioni dei decreti-legge non convertite ovvero sostituite o modificate in senso sostanziale in sede di conversione perdono *ex tunc* la loro efficacia con la conseguente illegittimità degli atti e dei rapporti giuridici sorti in base alle norme non convertite e sostituite» (Cass., 17 febbraio 1978, n. 781, in Giust. civ. 1978, I, 869).

La reiterazione della identica disposizione decaduta altro non è se non una conversione sostanziale illegittima, perché pretende di avere ed ha, di fatto, gli stessi effetti che avrebbe ove la conversione non fosse stata rifiutata e avesse avuto luogo. Infatti, conversione significa dare in via definitiva forza e valore di legge a disposizioni che tale forza e valore avevano in via transitoria, a tempo determinato, decorso il quale o la conversione attribuiva la forza e il valore ricordato o la disposizione perdeva ogni effetto normativo e giuridico, se non quello produttivo di illeciti.

Orbene la norma successiva al decreto decaduto che, riproducendo il testo delle sue disposizioni divenute «mai esistite», ne costituisce una reale conversione prodotta da un organo non abilitato (e cioè il Governo che si sostituisce al Parlamento solo abilitato alla conversione), è illegittima, anzi inesistente. Il Governo può produrre norme con i presupposti che la costituzione circoscrive, con forza e con valore di legge nelle forme e nei modi previsti dall'art. 77, con gli effetti limitati nel tempo e condizionati alla conversione. Ma il Governo non può procedere alla conversione. Che tale conversione avvenga in modo ostantato (si avevano purtroppo casi, prima dell'entrata in vigore dell'art. 15 della legge n. 400/1988, che vieta al Governo di regolare mediante decreto-legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti, in cui il decreto-legge convalidava gli effetti del decreto decaduto, in ostantata violazione dell'art. 77 della Costituzione, ultimo comma, ultimo inciso, secondo cui, pur avendo il decreto non convertito perso ogni efficacia, le Camere possono con legge regolare i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito) o che tale conversione avvenga in modo coperto (come avviene nei nostri tre casi) la sostanza non cambia. Una norma che in difetto di conversione è stata espunta come inesistente dall'ordinamento (salvo il salvataggio deciso dal Parlamento non della norma né dell'atto ma di taluni suoi effetti fattuali) resta inesistente e improduttiva di effetti, anche se la disposizione illegittimamente viene riprodotta in un contenitore qual è il decreto-legge che potrà anche

contenere norme aventi forza e valore di legge, purché nuove e non reiterate, ma che per quelle disposizioni identiche a quelle decadute (a loro volta identiche a quelle del precedente decreto e così via via percorrendo a ritroso questa genesi perversa) non è abilitato a dare ad esse forza e valore di legge.

8. — Non ogni atto normativo o norma di produzione governativa ha forza e valore di legge: lo hanno solo quelle norme che sono contenute in atto-fonte e che, di per sé, possono avere forza e valore di legge. In altre parole, per una disposizione, l'essere contenuta in un contenitore o atto fonte elencato o abilitato, qual è il decreto-legge, non comporta di per sé il costituire norma avente forza e valore di legge se mancano presupposti e condizioni che, secondo la costituzione, consentono a quella disposizione di acquistare quella forza e quel valore.

Disposizione (o struttura semantica o sequenza di parole), norma, atto o contenitore, hanno ciascuna una loro identità e diversità e un loro ruolo, interconnesso, ma non per questo confuso o intercambiabile. Sarebbe superfluo insistere su constatazioni di questo genere, rese definitive dall'insegnamento di Crisafulli. Ci sia consentito solo di ricordare che proprio la materia dei decreti-legge ha dimostrato (nelle controversie sulla data di entrata in vigore degli emendamenti aggiuntivi, integrativi o sostitutivi apportati al disegno di legge nel provvedimento di conversione) la scissione fra disposizioni e norme e atto, con la diversa efficacia *ex nunc* ed *ex tunc* su cui la giurisprudenza si è soffermata e consolidata (e che in precedenza abbiamo ricordato).

In conclusione, non solo una disposizione può contenere più disposizioni e norme; ma un atto può contenere più norme, un atto o un insieme di disposizioni può contenere norme di effetti diversi o addirittura non norme, disposizioni insuscettibili di produrre norme.

9. — Questo è il nostro caso. Quando la disposizione ha prodotto una norma decaduta non può produrre effetti, perché l'atto con forza e valore di legge non può essere reiterato, né la disposizione può essere utilmente inserita in un atto che non può produrre effetti normativi, perché non è più abilitata a produrre una nuova norma.

Se a quel determinato contenuto sostanziale si vuol dare forza e valore di legge, c'è un solo metodo se si vuol rimanere nella Costituzione: la presentazione di un disegno o di progetto di legge, come atto di impulso di un procedimento legislativo il cui atto terminale produca l'atto e la norma legislativa, nei modi statuiti dalla legge e dai regolamenti parlamentari.

I quali — possiamo aggiungere — non consentono la riproposizione di disposizioni o strutture semantiche già inseriti in progetti presentati e non accolti se non dopo un determinato periodo.

Le ricordate norme dei regolamenti parlamentari costituiscono un parametro che testimonia l'estraneità al nostro sistema di una reiterazione.

Resta fermo peraltro che altro è la reiterazione illegittima per i regolamenti parlamentari e altro è quella illegittima per le norme costituzionali; l'illegittimità nei confronti di queste e il chiaro inequivocabile precetto dell'art. 77 e dell'interpretazione che la Corte ne ha dato, rendono superfluo passare ad esaminare se, in ipotesi, la reiterazione dei decreti decaduti urti contro le norme dei regolamenti parlamentari.

10. — Una disposizione o struttura semantica che è stata dotata di effetti normativi e ha prodotto una norma ed effetti normativi e che non li può più produrre se non viene incanalata nel procedimento legislativo ordinario, come abbiamo detto, non è una norma, perché è divenuta «non esistente» e non può essere richiamata in vita.

Se il ragionamento dev'essere portato alle conseguenze estreme, l'avvocatura potrebbe dire che una invasione di competenze con una non norma è un'invasione impossibile (modellandola sul reato impossibile). Se — proseguendo nella sequenza — da questo se ne dovesse trarre la conclusione che il ricorso è inammissibile perché l'art. 6 del d.l. n. 196/1989 è sprovvisto di forza e valore di legge, la regione dovrebbe concordare con l'avvocatura sull'inammissibilità del suo ricorso.

Sotto questo profilo, fermo restando che la difesa delle sue competenze ha abilitato la regione ad adire la Corte per far valere il suo interesse a far dichiarare che quella pseudo-norma ha l'aspetto di disposizione normativa perché si trova scritta in un numero della *Gazzetta Ufficiale*, va sottolineato che, al di sotto dell'apparenza o della *species*, la disposizione censurata *non habet cerebrum*, avrebbe detto Fedro o non ha Nerves of Government, direbbe Karl Deutsch; non ha, diciamo conclusivamente, forza e valore di legge.

Se così non fosse, e se le norme reiterate denunciate esistessero, esse sarebbero illegittime in quanto non è consentita una reiterazione che altro non è se un artificio di basso conio per superare l'insuperabile barriera posta dal termine entro cui la legge di conversione dev'essere approvata.

11. — Il cercare di dire che la regione non può far valere queste illegittimità perché essa può far valere solo le violazioni dell'ordine delle competenze a lei attribuite, non è persuasivo.

Innanzitutto, la norma illegittima in tanto invade in quanto posta con un decreto-legge, atto che acquista effetti immediati; e contro questi effetti se vi è invasione di competenza, la regione deve difendersi, evitando la invasione, difendendo la sua sfera; cosicché se la difesa della sfera di competenza si attua facendo valere l'illegittimità costituzionale del mezzo usato, questo rientra nelle competenze e nella legittimità regionale.

Il ricorso alla Corte è dato per evitare invasioni illegittime: se, in radice, viene fatta valere l'illegittimità, non può essere applicata quella giurisprudenza che in altri casi può avere limitato il *petitum* delle regioni alle invasioni di competenza senza consentire alle regioni medesime di far valere vizi della legge o degli atti aventi forza e valore di legge di per sé; e resta sempre fondamentale la considerazione che la Corte è giudice *a quo* e come tale può essa sollevare e decidere qualunque questione di legittimità relativa all'atto che la Corte deve giudicare.

12. — Indipendentemente dai vizi ora denunciati, la norma dell'art. 6 del d.-l. n. 196/1989 «Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati» (il solo titolo denuncia subito la violazione dell'art. 15, terzo comma, della legge n. 400/1988) introduce un meccanismo a più titoli lesivo della competenza regionale, perché impone alle regioni un comportamento, statuendo che esse debbono provvedere a stipulare convenzioni, e qualora tali convenzioni non vengano stipulate, il Ministero del tesoro disponga delle somme pari al contributo dovuto per l'anno precedente, bloccandole prima nel fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 e pagandole poi agli istituti previdenziali.

Viene introdotto un congegno sanzionatorio ai danni delle regioni alla cui disponibilità vengono sottratte le somme ricordate anche se la convenzione non venisse stipulata per fatto o colpa degli enti previdenziali, con manifesta irragionevolezza e violazione dei principi di eguaglianza e di autonomia e delle competenze garantite dagli artt. 117 e 118.

Per di più, si realizza un controllo anomalo, non previsto dalla Costituzione, affidandolo ad un organo centrale, violando il combinato degli artt. 117, 118, 119 e 125, e violando il principio dell'autonomia posto dall'art. 119, in quanto il fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970, costituito allo scopo di dare attuazione alla norma di autonomia, viene posto a disposizione del Ministro del tesoro che può disporre di somme in esso affluite, distrarle e impiegarle per pagamenti a terzi che esso decide, disponendo in modo autoritativo del fondo destinato nella intenzione del legislatore a garantire l'esplorazione dell'autonomia finanziaria regionale.

13. — È prevedibile che il Presidente del Consiglio obietterà che le regioni non hanno alcuna competenza in materia, perché la «materia» della previdenza ed assistenza sociale obbligatoria (assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, contro le malattie, l'invalidità e vecchiaia, etc.) non è contemplata fra quelle demandate alla potestà legislativa concorrente delle regioni dall'art. 117 della Costituzione e perché la materia non può essere ricompresa nell'ambito della «istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica», ovvero nell'ambito dell'«artigianato» in quanto l'art. 35 del d.P.R. n. 616/1977 ha assegnato alle regioni solo «i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente a quella conseguente a riconversione di attività produttive, ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria; la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigiana e professionale», con un quadro confermato dalla legge-quadro in materia di formazione professionale 21 dicembre 1978, n. 845, i cui artt. 2 e 3 forniscono un quadro degli spazi di intervento riservati alle regioni, ed in cui non vi è alcun cenno alle assicurazioni sociali degli apprendisti artigiani.

Tutto ciò è non fondato ed è contraddetto dalla stessa legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845, il cui art. 16 è richiamato dal primo comma dell'art. 6 denunciato. Detto art. 16 prevede, fra le competenze proprie delle regioni per la formazione professionale, quelle relative alla formazione degli apprendisti, nel cui quadro lo stesso art. 16 prevede, a carico delle regioni, obblighi dipendenti e connessi all'esercizio dei poteri-doveri ad esse attribuiti per la formazione professionale.

Nelle competenze delle regioni si inquadrano, dunque, le previsioni legislative; e quelle competenze in materia di formazione professionale che debbono essere esercitate nell'ambito delle norme costituzionali sull'autonomia regionale poste dagli artt. 117, 118 e 119, sono invase dall'art. 6 del d.-l. n. 196/1989.

14. — Né può sostenersi che si tratti di funzioni delegate, perché una tal delega sarebbe ravvisabile nel terzo comma dell'art. 16 della legge n. 845/1978. Il tentativo di sottrarsi al controllo della Corte non può essere spinto sino al punto di affermare che lo Stato ha delegato alle regioni la facoltà di stipulare contratti al cui pagamento deve provvedere il fondo delle regioni. Lo Stato, in altre parole, delegherebbe le regioni a pagare con i loro fondi.

15. — L'art. 6 nel terzo comma, come già l'art. 6, terzo comma, del d.-l. n. 110/1989 e l'art. 11 del d.-l. n. 548/1988, introduce un controllo anomalo che viola l'art. 125 della Costituzione.

Dire che si tratta di controllo sostitutivo in materia delegata, innanzi tutto urta contro la considerazione che non v'è nessuna delega; ma, comunque, urta contro gli insegnamenti della Corte sanciti dalla sentenza n. 177/1988. Il potere sostitutivo può essere esercitato solo dal Governo nello specifico senso dell'art. 92 della Costituzione con le garanzie sostanziali e procedurali, comprese l'esigenza del rispetto della regola di proporzionalità e con esclusione di attribuzione di controllo ad un organo che, sempre per insegnamento della Corte costituzionale, non si identifica in nessuno degli organi che l'art. 92 comprende nel concetto di Governo.

La Corte ha statuito «che forme di controllo sostitutivo siano imputabili dalla legge soltanto ad organi che per poter legittimamente adottare indirizzi od esercitare controlli nei confronti dell'amministrazione regionale e della relativa istanza di vertice (la giunta) non possono essere che organi di Governo».

«È solo su questo piano, infatti che operano organi in grado di vigilare sull'unitarietà e sul buon andamento della complessiva amministrazione pubblica e che possono intervenire nei confronti di autonomie costituzionalmente tutelate con poteri così penetranti come quelli sostitutivi nel rispetto delle garanzie fondamentali proprie del nostro sistema costituzionale, prima fra tutte quella di doverne rispondere al Parlamento nazionale».

Questi canoni sono stati ribaditi nella materia sanitaria della sentenza n. 338/1989 che ha ribadito che: «Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di affermare (v. sent. n. 177/1988) che le ipotesi in cui può esser esercitato un potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge, che le determini in via generale (com'è nell'ipotesi dell'art. 5, quarto comma, della legge n. 833/1978) o caso per caso. E ciò, come è stato precisato dalla stessa sentenza, dipende dal fatto che il potere di sostituzione di un organo di Governo verso enti che godono di autonomia costituzionale deve considerarsi un evento eccezionale, in quanto l'esercizio del potere comporta, se pure in un'ipotesi puntuale e in presenza di un evidente pericolo di grave pregiudizio ad interessi unitari dovuto alla persistente inerzia regionale, il superamento della separazione costituzionale delle competenze fra Stato e regioni (o province autonome)».

16. — L'art. 6 prevede invece che «il Ministero del tesoro provvede ad accantonare, a valere sulle erogazioni spettanti alle regioni per gli anni 1989 e successivi, ai sensi dell'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, importi annuali corrispondenti a quelli dovuti in forza del secondo comma. Le somme accantonate vengono calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro, entro il 31 luglio 1989, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e vengono corrisposte agli istituti assicuratori entro il termine di ogni esercizio».

«Fino all'intervenuta stipula delle convenzioni, i contributi dovuti da ogni regione per gli anni 1989 e successivi verranno trattenuti sulle quote spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune sulla base dei crediti annualmente comunicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai fini della successiva erogazione a favore degli istituti assicuratori».

Si tratta di un controllo sostitutivo affidato ad un solo Ministro, che agisce *inaudita altera parte* corrispondente direttamente con un altro Ministro e sostituendosi nella erogazione a terzi soggetti privati in violazione dei principi di autonomia contrattuale riconosciuti dall'art. 41 della Costituzione ad ogni soggetto pubblico o privato, e che a maggior ragione debbono essere garantiti alle regioni a norma degli artt. 5, 117, 118 e 119 della Costituzione. Queste invece, da organi costituzionali quali sono configurati, vengono ridotte al rango di incapaci i cui atti e rapporti vengono sostituiti da interventi di organi statali.

P. Q. M.

Si conclude chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità dell'art. 6 del d.-l. n. 196/1989 per violazione degli artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione.

Roma, addì 26 giugno 1989

Avv. Alberto PREDIERI

N. 60

*Ricorso depositato in cancelleria il 6 luglio 1989  
(della regione Umbria)*

**Previdenza - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 - Accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza di tali convenzioni, di somme, pari all'importo dovuto per gli anni precedenti dalle singole regioni, da prelevarsi a favore degli istituti previdenziali dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 - Violazione dell'autonomia e delle competenze regionali - Illegittima sottoposizione di tali enti al controllo di un organo centrale - Illegittima ripetuta reiterazione di un decreto-legge, già emesso in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Regolamentazione retroattiva dei rapporti sorti sulla base del decreto non convertito operata dal Governo anche in violazione dei principi della sentenza n. 307/1983 - Surrrettizia conversione di decreto-legge operata da organo non abilitato.**

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 196, art. 6).

(Cost., artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125).

Ricorso per la regione Umbria, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale Francesco Mandarini, rappresentata e difesa per procura in calce al presente atto dall'avv. Alberto Predieri e presso il suo studio elettivamente domiciliata in Roma, via Nazionale, 230, giusta deliberazione g.r. n. 4375 del 20 giugno 1989, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, per l'annullamento dell'art. 6 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 196.

1. — Il d.-l. n. 196/1989 reitera il d.-l. 28 marzo 1989, n. 110, il quale a sua volta reiterava il d.-l. 30 dicembre 1988, n. 548, ad onta di qualsiasi monito della Corte, a testimonianza ulteriore che la costituzione materiale (intesa come formula semantica dell'eufemismo con cui si indicano le violazioni ripetute) prevale su quella formale.

La formula dell'art. 6, primo comma, del d.-l. n. 196/1989 riproduce pari pari quella dell'art. 6 del d.-l. n. 110/1989, la quale a sua volta riproduceva integralmente quella dell'art. 11 del d.-l. n. 548/1988. Il secondo, terzo e quarto comma, dell'art. 6 del d.-l. n. 196/1989 sono identici ai corrispondenti commi dell'art. 6 del d.-l. n. 110/1989, i quali a loro volta erano di poco diversi dai corrispondenti commi dell'art. 11 del d.-l. n. 548/1988.

2. — Non si può tacere che lo strumento adoperato per sottrarre illegittimamente la competenza alle regioni, cioè il d.-l. n. 196/1989, è illegittimo nella sua struttura, oltre che nel suo contenuto invasivo della sfera regionale, sotto più profili, i quali tutti concorrono a manifestare l'illegittimità e rafforzato l'illegittimità della spoliazione che la regione Umbria denuncia alla Corte.

La illegittima normazione, infatti, è stata assunta con un decreto-legge privo dei presupposti costituzionali, secondo una deplorevole tendenza, più e più volte stigmatizzata dai Presidenti delle Camere, dalle commissioni parlamentari, a continuare nell'uso perverso del decreto-legge, privo tanto del rispetto della Costituzione e della legalità, quanto di efficacia e di efficienza.

3. — Va sottolineato che il decreto-legge è reiterato per la terza volta, in violazione delle norme costituzionali.

La piaga dell'abuso o dell'uso disinvolto (per usare le parole di un giurista autorevole già presidente della Corte) del decreto-legge è aggravata quando all'impiego del decreto-legge fuori dei casi straordinari previsti dalla Costituzione, si aggiunge la prassi del tutto incostituzionale delle reiterazioni a catena dello stesso decreto che, non convertito, viene ritirato e contestualmente ripresentato via via.

I decreti-legge reiterati, mai apparsi nelle prime tre legislature, comparsi con un primo caso nella quarta con il d.-l. 29 ottobre 1964, n. 1014, reiterato con il d.-l. 23 dicembre 1964, n. 1351, successivamente convertito in legge 19 febbraio 1965, n. 28, con quattro casi nella quinta (e tre dei quattro decreti reiterati riguardavano provvedimenti urgenti in favore delle zone colpite dalle alluvioni dell'autunno 1968) e cinque nella sesta, sono diventati otto nella settima, sessantanove nell'ottava, novantadue nella nona.

Un decreto-legge reiterato non è solo illegittimo: è anche una manifestazione, divenuta purtroppo istituzionale, delle istituzioni «materiali» contrarie alla Costituzione, all'unica Costituzione normativa, e di discredito del diritto e della funzione legislativa. Esso sancisce, visivamente e simbolicamente, l'inadeguatezza di un congegno che non produce diritto, cioè certezza, ma incertezza continuata, con una sovrapposizione di precetti decaduti, talvolta poi fatti rivivere in qualche modo, oppure mantenuti in vita sincronizzando decadenze e riedizioni del decreto, sempre con stravolgimento delle norme costituzionali. Alla funzione legislativa esercitata dal parlamento viene sostituita una funzione legislativa esercitata indebitamente e illegittimamente dal governo, con reiterazioni che assicurano la continuità della normativa stessa, sconvolgendo i termini di decadenza posti dall'ordinamento costituzionale.

La reiterazione del decreto-legge comporta sempre una violazione smaccata che rovescia il ruolo del governo, non più operatore, sia pur principale, nella fase dell'iniziativa, ma legislatore che aggrega la domanda e ad essa risponde con una legislazione frammentaria, confusa, episodica. La reiterazione produce, di fatto, una convalidazione dei comportamenti che la decadenza dei decreti avrebbe reso *contra legem* in quanto le disposizioni contenute nel decreto non convertito perdono di efficacia giuridica completamente, tanto da essere considerate *tamquam non esset*. Come bene è stato scritto da un autorevole presidente della Corte «i decreti-legge sono gli unici atti normativi, previsti dal nostro sistema, suscettibili di trasformarsi — nel caso non vengano tempestivamente convertiti — da fonti di diritto in fonti di illecito, lasciando del tutto privi di fondamento i rapporti instauratisi ai sensi delle loro prescrizioni. Di più: nell'ipotesi scolastica, ma non irrealizzabile, di una sentenza non più impugnabile che sia stata emessa in applicazione di un decreto-legge destinato a decadere, ne deriva la possibilità che venga meno la stessa autorità della «cosa giudicata», al di fuori dei casi tassativamente previsti dalle norme processuali» (L. Paladin, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1977, 165). Cfm. in giurisprudenza: «le disposizioni dei decreti-legge non convertite ovvero sostituite o modificate in senso sostanziale in sede di conversione perdono *ex tunc* la loro efficacia con la conseguente illegittimità degli atti e dei rapporti giuridici sorti in base alle norme con convertite e sostituite (Cass., 17 febbraio 1978, n. 781, in *Giust. civ.*, 1978, I, 869).

Sul punto la Corte si è pronunciata con chiarezza: «la mancata conversione del decreto-legge produce la cessazione dei suoi effetti — per necessaria ed automatica conseguenza dell'inerzia del Parlamento — come non mai esistito quale fonte di diritto a livello legislativo»: così le testuali espressioni della sentenza n. 307/1983 della Corte costituzionale, punto 7.

Ma tutto ciò viene nullificato dal decretatore, che continua ad applicare un qualche cosa che norma non è; che anzi, secondo la dottrina più autorevole, è solo una fonte di illecito che di fatto regola la materia, come se non esistesse l'ordine delle competenze sancito dalla costituzione; che sta in piedi perché, pur dopo ogni manifestazione di volontà del Parlamento, viene perpetuato autoriproducendosi in violazione di norme e principi.

Tutte queste violazioni e disfunzioni, che l'uso illegittimo del decreto-legge fa constatare ogni giorno, vengono continuamente rilevate, nella più autorevoli sedi, dai Presidenti dei due rami del Parlamento dalla Corte dei conti, dalle commissioni, dagli uffici studi, documentazione e ricerche.

4. — Ancora va detto che il d.-l. n. 196/1989 è privo di motivazione, che per questo genere di atti normativi è indispensabile. Essa sarebbe stata tanto più necessaria perché il testo della disposizione illegittima mancava nelle precedenti versioni e abbisognava, perciò, di una sua autonoma motivazione che desse ragione della esistenza di quel caso straordinario di necessità e di urgenza che l'art. 77 della Costituzione esige come presupposto per l'esercizio del potere di decretazione.

La motivazione addotta (e che è sempre la stessa in ogni decreto) è pura tautologia.

In altre parole, la motivazione della straordinaria necessità ed urgenza è data dal dire che c'è la straordinaria necessità ed urgenza. Questa è una non-motivazione o, peggio, una irrisione.

5. — La regione Umbria deve rilevare che l'illegittimità della reiterazione è rilevante sotto il profilo della lesione delle sue competenze, perché si ha l'esercizio di un potere illegittimamente esercitato da un organo diverso da quello a cui è attribuito costituzionalmente, cioè il Parlamento, il cui atto legislativo nel sistema è posto in posizione di supremazia nei confronti degli atti legislativi regionali, se emanato nel rispetto delle competenze: mentre la formazione di un atto di altro organo, di per sé, con la sua produzione, indebita ed illegittima, invade la competenza della regione, statuendo su materie di interesse regionale, sulle quali nessuna statuizione è possibile se non nel rispetto delle competenze costituzionali (sentenze nn. 154/1967 e 191/1976).

*Il seguito del testo del ricorso è perfettamente uguale a quello del ricorso pubblicato in precedenza (Reg. ric. n. 59/1989).*

n. 61

Ricorso depositato in cancelleria il 6 luglio 1989  
(della regione Toscana)

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Finanziamento della spesa sanitaria - Attribuzione alla regione della responsabilità di tale spesa - Mancata attribuzione dei mezzi finanziari nonché degli strumenti di governo e di controllo del settore - Abuso dello strumento normativo del decreto-legge in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Reiterazione illegittima del contenuto del d.-l. n. 111/1989 non convertito in legge - Violazione dell'autonomia regionale, del principio di imparzialità e buon andamento della p.a. - Istituzione di un albo di direttori generali, senza il prescritto esame di Stato per l'inclusione nello stesso - Richiesta di sospensione del decreto-legge impugnato.**

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 199, artt. 1, 2, 3, 4 e 5).

(Cost., artt. 117, 118, 119, 77, 97, 3, primo comma, e 33, ultimo comma).

Ricorso per la regione Toscana, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale Gianfranco Bartolini, rappresentata e difesa per procura a margine del presente atto dall'avv. Alberto Predieri e presso il suo studio elettivamente domiciliata in Roma, via Nazionale, 230, giusta deliberazione g.r. n. 5561 del 26 giugno 1989 contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso come per legge per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, del d.-l. 29 maggio 1989, n. 199.

1. — Il d.-l. n. 199/1989 reitera in larga parte il d.-l. 28 marzo 1989, n. 111.

La formula della motivazione del d.-l. n. 199/1989, riproduce pari pari quella della motivazione del d.-l. n. 111/1989. L'art. 1, primo e secondo comma, del d.-l. n. 199/1989 riproduce quella dell'art. 1, primo e secondo comma, del d.-l. n. 111/1989. L'art. 2, primo comma, del d.-l. n. 199/1989 è identico con qualche aggiunta a quello del d.-l. n. 111/1989; potremmo continuare.

Alla parte reiterata se ne aggiunge una nuova perché il decretatore constata l'incapacità di ottenere la conversione rilanciata, allargando il campo e imponendo, proponendo (non è facile usare un termine adeguato di fronte ad un atto che fissa tempi ulteriori per la sua attuazione) una più ampia riforma, con un provvedimento frettoloso, e perciò non privo di incoerenze e sciatterie: basterebbe ricordare il potere sostitutivo talvolta attribuito al governo art. 2, quinto comma, o tal'altra allo Stato, art. 3, quarto comma, talvolta «sentita» la regione (art. 3, quarto comma) e talvolta senza sentiria (art. 2, quinto comma).

2. — Non si può tacere che lo strumento adoperato per sottrarre illegittimamente la competenza alle regioni, cioè il decreto-legge n. 199/1989, è illegittimo nella sua struttura, oltre che nel suo contenuto invasivo della sfera regionale, sotto più profili, i quali tutti concorrono a manifestare e rafforzare l'illegittimità che la regione Toscana denuncia alla Corte.

La illegittima normazione, infatti, è stata assunta con un decreto-legge privo dei presupposti costituzionali, secondo una deplorabile tendenza, più e più volte stigmatizzata dai Presidenti delle Camere, dalle commissioni parlamentari, a continuare nell'uso perverso del decreto-legge, privo tanto del rispetto della Costituzione e della legalità, quanto di efficacia e di efficienza.

3. — La piaga dell'abuso o dell'uso disinvolto (per usare le parole di un giurista autorevole già presidente della Corte che più di una volta abbiamo dovuto richiamare) dei decreti legge è aggravata quando all'impiego del decreto-legge fuori dei casi straordinari previsti dalla Costituzione, si aggiunge la prassi del tutto incostituzionale delle reiterazioni a catena dello stesso decreto che, non convertito, viene ritirato e contestualmente ripresentato.

Un decreto-legge reiterato non è solo illegittimo: è anche una manifestazione, divenuta purtroppo istituzionale, delle istituzioni «materiali» contrarie alla Costituzione, all'unica Costituzione normativa, e di discredito del diritto e della funzione legislativa. Esso sancisce, visivamente e simbolicamente, l'inadeguatezza di un congegno che non produce diritto, cioè certezza, ma incertezza continuata, con una sovrapposizione di precetti decaduti, talvolta poi fatti rivivere in qualche modo, oppure mantenuti in vita sinerizzando decadenze e riedizioni del decreto, sempre con stravolgimento delle norme costituzionali. Alla funzione legislativa esercitata dal parlamento viene sostituita una funzione legislativa esercitata indebitamente e illegittimamente dal governo, con reiterazioni che assicurano la continuità della normativa stessa, sconvolgendo i termini di decadenza posti dall'ordinamento costituzionale.

La reiterazione del decreto-legge comporta sempre una violazione smaccata che rovescia il ruolo del governo, non più operatore, sia pur principale, nella fase dell'iniziativa, ma legislatore che aggrega la domanda e ad essa risponde con

una legislazione frammentaria, confusa, episodica. La reiterazione produce, di fatto, una convalidazione dei comportamenti che la decadenza dei decreti avrebbe reso *contra legem* in quanto le disposizioni contenute nel decreto non convertito perdono di efficacia giuridica completamente, tanto da essere considerate *tamquam non esset*. Come bene è stato scritto da un autorevole presidente della Corte, «i decreti-legge sono gli unici atti normativi, previsti dal nostro sistema, suscettibili di trasformarsi — nel caso non vengano tempestivamente convertiti — da fonti di diritto in fonti di illecito, lasciando del tutto privi di fondamento i rapporti instauratisi ai sensi delle loro prescrizioni. Di più: nell'ipotesi scolastica, ma non irrealizzabile, di una sentenza non più impugnabile che sia stata emessa in applicazione di un decreto-legge destinato a decadere, ne deriva la possibilità che venga meno la stessa autorità della "cosa giudicata", al di fuori dei casi tassativamente previsti dalle norme processuali» (L. Paladini, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1977, 165). Cfm. in giurisprudenza: «le disposizioni dei decreti-legge non convertite ovvero sostituite o modificate in senso sostanziale in sede di conversione perdono *ex tunc* la loro efficacia con la conseguente illegittimità degli atti e dei rapporti giuridici sorti in base alle norme non convertite e sostituite» (Cass., 17 febbraio 1978 n. 781, in *Giust. civ.*, 1978, I, 869).

Sul punto la Corte si è pronunciata con chiarezza: «la mancata conversione del decreto-legge produce la cessazione dei suoi effetti — per necessaria ed automatica conseguenza dell'inerzia del Parlamento — come non mai esistito quale fonte di diritto a livello legislativo»: così le testuali espressioni della sentenza n. 307/1983 della Corte costituzionale, punto 7.

4. — Ancora va detto che il decreto-legge n. 199/1989 è privo di motivazione, che per questo genere di atti normativi è indispensabile.

La motivazione addotta (e che è sempre la stessa in ogni decreto) è pura tautologia.

In altre parole, la motivazione della straordinaria necessità ed urgenza è data dal dire che c'è la straordinaria necessità ed urgenza. Questa è una non-motivazione o, peggio, una irrisione.

5. — La regione Toscana deve rilevare che l'illegittimità della reiterazione è rilevante sotto il profilo della lesione delle sue competenze, perché si ha l'esercizio di un potere illegittimamente esercitato da un organo diverso da quello a cui è attribuito costituzionalmente, cioè il Parlamento, il cui atto legislativo nel sistema è posto in posizione di supremazia nei confronti degli atti legislativi regionali, se emanato nel rispetto delle competenze: mentre la formazione di un atto di altro organo, di per sé, con la sua produzione, indebita ed illegittima, invade la competenza della regione, statuendo su materie di interesse regionale, sulle quali nessuna statuizione è possibile se non nel rispetto delle competenze costituzionali (sentenze nn. 154/1967 e 191/1976).

6. — In altri casi è stato rilevato che nella materia di competenza regionale, in cui al legislatore statale è riservato il livello, o la submateria, dei principi da stabilire con leggi, che si impongono come limite alla legislazione regionale, possano emanarsi decreti-legge immediatamente operativi, che leggi non sono, ma solo provvedimenti provvisori con forza di legge.

Ma l'aver forza di legge non significa avere struttura di legge, cioè di quell'atto che solo può determinare i principi.

La provvisorietà che è insita nel decreto che è costituzionalmente definito come provvedimento provvisorio ad effetti necessariamente precari o intermittenti e istituzionalmente caduchi, che opera una abrogazione anch'essa precaria (o una sospensione, non prevista da alcuna norma) della legislazione regionale, non è quell'atto che per la costituzione è abilitato a porre principi vincolanti.

7. — Il decreto-legge reiterato pone norme illegittime per il loro contenuto, come meglio si vedrà, che in quanto reiterate non sono norme, a ben vedere. La reiterazione comporta che nella sostanza è sempre la stessa disposizione che viene riprodotta pari pari: ma mentre la prima aveva forza di legge, le altre sono disposizioni o sequenze di parole, prive di effetti normativi. La norma del primo decreto-legge della catena non convertita è decaduta. «La mancata conversione del decreto-legge produce la cessazione dei suoi effetti — per necessaria ed autentica conseguenza dell'inerzia del Parlamento — come non mai esistito quale fonte di diritto a livello legislativo»: così le testuali espressioni della sentenza 307/1983 della Corte costituzionale, punto 7. Ne deriva che «le disposizioni dei decreti-legge non convertite ovvero sostituite o modificate in senso sostanziale in sede di conversione perdono *ex tunc* la loro efficacia con la conseguente illegittimità degli atti e dei rapporti giuridici sorti in base alle norme non convertite e sostituite» (Cass., 17 febbraio 1978, n. 781, in *Giust. civ.*, 1978, I, 869).

La reiterazione della identica disposizione decaduta altro non è se non una conversione sostanziale illegittima, perché pretende di avere ed ha, di fatto, gli stessi effetti che avrebbe ove la conversione non fosse stata rifiutata e avesse avuto luogo. Infatti, conversione significa dare in via definitiva forza e valore di legge a disposizioni che tale forza avevano in via transitoria, a tempo determinato, decorso il quale o la conversione attribuiva la forza e il valore ricordato o la disposizione perdeva ogni effetto normativo e giuridico, se non quello produttivo di illeciti.

Orbene la norma successiva al decreto decaduto che, riproducendo il testo delle sue disposizioni divenute «mai esistite», ne costituisce una reale conversione prodotta da un organo non abilitato (e cioè il governo che si sostituisce al Parlamento solo abilitato alla conversione), è illegittima, anzi inesistente. Il governo può produrre norme con i presupposti che la costituzione circoscrive, con forza e con valore di legge nelle forme e nei modi previsti dall'art. 77, con gli effetti limitati nel tempo e condizionati alla conversione: ma non può procedere alla conversione. Una norma che in difetto di conversione è stata espunta come inesistente dall'ordinamento (salvo il salvataggio deciso dal Parlamento e solo dal Parlamento — lo conferma l'art. 15 della legge n. 400/1988 — non della norma né dell'atto ma di taluni suoi effetti fattuali) resta inesistente e improduttiva di effetti, anche se la disposizione illegittimamente viene riprodotta in un contenitore qual è il decreto-legge. Esso potrà anche contenere norme aventi forza di legge, purché nuove e non reiterate, ma che per quelle disposizioni identiche a quelle decadute (magari a loro volta identiche a quelle del precedente decreto e così via via percorrendo a ritroso questa genesi perversa) non è abilitato a dare ad esse forza di legge.

8. — Non ogni atto normativo o norma di produzione governativa ha forza e valore di legge: lo hanno solo quelle norme che sono contenute in un atto-fonte e che, di per sé, possono avere forza e valore di legge. In altre parole, per una disposizione, l'essere contenuta in un contenitore o atto fonte elencato o abilitato, qual è il decreto-legge) non comporta di per sé il costituire norma avente forza e valore di legge se mancano presupposti e condizioni che, secondo la costituzione, consentono a quella disposizione di acquistare quella forza e quel valore.

Disposizione (o struttura semantica o sequenza di parole), norma, atto o contenitore, hanno ciascuna una loro identità e diversità e un loro ruolo, interconnesso, ma non per questo confuso o intercambiabile. Ci sia consentito solo di ricordare che proprio la materia dei decreti-legge ha dimostrato (nelle controversie sulla data di entrata in vigore degli emendamenti aggiuntivi, integrativi o sostitutivi apportati al disegno di legge nel provvedimento di conversione) la scissione fra disposizioni e norme e atto, con la diversa efficacia *ex tunc* ed *ex tunc* su cui la giurisprudenza si è soffermata e consolidata (e che in precedenza abbiamo ricordato).

In conclusione, non solo una disposizione può contenere più disposizioni e norme; ma un atto può contenerne più norme, un atto o un insieme di disposizioni può contenere norme di effetti diversi o addirittura non norme, disposizioni insuscettibili di produrre norme.

9. — Questo è il nostro caso. Quando la disposizione ha prodotto una norma decaduta non può più produrre effetti, perché l'atto con forza e valore di legge non può essere reiterato, né la disposizione può essere utilmente inserita in un atto che non può produrre effetti normativi, perché non è più abilitata a produrre una nuova norma.

Se a quel determinato contenuto sostanziale si vuol dare forza e valore di legge, c'è un solo metodo se si vuol rimanere nella Costituzione: la presentazione di un disegno o di progetto di legge, come atto di impulso di un procedimento legislativo il cui atto terminale produca l'atto e la norma legislativa, nei modi statuiti dalla legge e dai regolamenti parlamentari.

I quali — possiamo aggiungere — non consentono la riproposizione di disposizioni o strutture semantiche già inseriti in progetti presentati e non accolti se non dopo un determinato periodo.

Le ricordate norme dei regolamenti parlamentari costituiscono un parametro che testimonia l'estraneità al nostro sistema di una reiterazione.

Resta fermo peraltro che altro è la reiterazione illegittima per i regolamenti parlamentari e altro è quella illegittima per le norme costituzionali; l'illegittimità nei confronti di queste e il chiaro inequivocabile precetto dell'art. 77 e dell'interpretazione che la Corte ne ha dato, rendono superfluo passare ad esaminare se, in ipotesi, la reiterazione dei decreti decaduti urti contro le norme dei regolamenti parlamentari.

10. — Una disposizione, o struttura semantica, che è stata dotata di effetti normativi e ha prodotto una norma ed effetti normativi, e che non li può più produrre se non viene incanalata nel procedimento legislativo ordinario, come abbiamo detto, non è una norma, perché è divenuta «non esistente» e non può essere richiamata in vita.

Se il ragionamento dev'essere portato alle conseguenze estreme, l'avvocatura potrebbe dire che una invasione di competenze con una non norma è un'invasione impossibile (modellandola sul reato impossibile). Se — proseguendo nella sequenza — da questo se ne dovesse trarre la conclusione che il ricorso è inammissibile perché l'art. 6 del d.-l. n. 196/1989 è privo di forza e valore di legge, la regione dovrebbe concordare con l'avvocatura sull'inammissibilità del suo ricorso.

Sotto questo profilo, fermo restando che la difesa delle sue competenze ha abilitato la regione ad adire la Corte per far valere il suo interesse a far dichiarare che quella pseudo-norma ha l'aspetto di disposizione normativa perché si trova scritta in un numero della *Gazzetta Ufficiale*, va sottolineato che, al di sotto dell'apparenza non ha forza e valore di legge.

11. — Dire che la regione non è legittimata a far valere illegittimità dell'atto che consistono in violazioni diverse dell'invasione delle sfere regionali non si attaglia al nostro caso. La norma è illegittima e invasiva — fra l'altro — in quanto è posta con un decreto-legge, atto che acquista effetti immediati: cioè si ha sottrazione di competenza della regione perché mentre una norma contenuta in una legge legittimamente pone principi vincolanti e insuperabili, una disposizione contenuta non in una legge, ma in un provvedimento legislativo che non è legge non è abilitata a comprimere i poteri regionali, così come non lo sarebbe un regolamento ministeriale che pretendesse di fissare principi.

Contro questo atto il cui impiego di per sé lesivo costringe la regione a difendersi, evitando la invasione; cosicché se la difesa della sfera di competenza si attua facendo valere l'illegittimità costituzionale del mezzo usato, questo rientra nelle competenze e nella legittimazione regionale.

Il ricorso alla Corte è dato per evitare invasioni illegittime: se, in radice, viene fatta valere l'illegittimità dell'atto che non è del tipo previsto, non può essere applicata quella giurisprudenza che in altri casi può avere limitato il *petitum* delle regioni alle invasioni di competenza, senza consentire alle regioni medesime di far valere vizi della legge o degli atti aventi forza di legge di per sé.

La sostituzione di principi vincolanti per le regioni con atto non abilitato a questo, mette in luce l'illegittimità del ricorso ad un atto emesso con violazione delle norme o, se lo si preferisce, con eccesso di potere. Sotto questo profilo, da un lato il porre come principio una regola istituzionalmente provvisoria e dall'altro prevedere che le leggi regionali dovranno essere emanate dopo sei mesi dimostra l'inconsistenza e la pretestuosità del ricorrere alla categoria dei casi di straordinaria necessità ed urgenza.

12. — Il contenuto del provvedimento provvisorio pone un nuovo modello di organizzazione dell'unità sanitaria che, indipendentemente dal contenitore è di per sé illegittimo per la sua formulazione e il suo contenuto.

In altre parole, potremmo avere un atto che illegittimamente pone principi legittimi, in quanto non invasivi, ma illegittimamente perché non abilitato a porre principi. Potremmo avere un atto legittimamente abilitato che invade la sfera regionale in quanto non pone principi ma norme di dettaglio. Qui abbiamo un atto che non è legge e, quindi, non può porre principi e principi che tali non sono perché sono dettaglio e che, per di più, pone norme di dettaglio invasive della sfera regionale.

Se il modello dell'organizzazione degli enti o unità sanitarie può essere cambiato per legge (non per provvedimento) sostituendone uno nuovo basato sulla riduzione del consiglio di amministrazione ad organo vicino al consiglio di controllo di stampo germanico e sull'accentramento di poteri gestionali nel direttore generale (salvo poi a dare poteri di gestione all'«organismo» regionale con irragionevole assoluta) nemmeno per legge può essere regolato il dettaglio di un istituto. E dettaglio è dire, come vien detto nell'art. 3 che la composizione del consiglio di amministrazione non può essere superiore a novv membri, determinare i poteri del consiglio peraltro con scarsa chiarezza fra gestione, controllo, approvazioni, programmi; dettaglio è l'elencazione minuziosa dei poteri del direttore generale; dettaglio sottrarre la competenza della nomina del presidente del collegio sindacale esigendo che sia nominato dal Ministro della sanità.

La dimostrazione di questo iperdettaglio che in molti punti non lascia spazio «per un'ipotesica legislazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione» (punto 2.2. sentenza n. 177/1988) è data dalla comparazione fra il modello della struttura di una s.p.a. e quello della *r.f.s.l.* introdotta dall'art. 3 del d.-l. n. 199/1989. L'una è una struttura aperta, con un modello di architettura essenziale, in cui non si regola né il numero dei consiglieri di amministrazione affidato all'autonomia statutaria della società, art. 2328, n. 9, o a quello dell'assemblea art. 2380 del c.c., mentre quello dei sindaci può essere variabile anche se si tratta di istituto di garanzia imposto a favore di soci e di terzi e il presidente del collegio è scelto dall'assemblea, art. 2398 del c.c., né si regola il direttore generale, se non per estendere le disposizioni sulla responsabilità (art. 2396). In altre parole i soggetti privati per esercitare in forma di soci un'attività di impresa non solo possono scegliere fra vari modelli di società ma, se prescelgono quelli della società per azioni, hanno ampi spazi di autonomia. Il soggetto regione che ha un'autonomia costituzionalmente garantita (mentre è dubbio che il privato l'abbia) non può scegliere nell'esercizio dell'attività ospedaliera avvicicabile secondo alcuni, identificabile secondo altri, all'attività di impresa fra modelli e deve adeguarsi ad una legislazione di dettaglio imposta a lei che dovrebbe esserne, al contrario, l'autrice.

13. — Non meno lesiva dell'autonomia regionale è l'imposizione di un reclutamento di direttori generali prescelti da un elenco e solo da quello che costituisce condizione essenziale per l'accesso alla funzione. Si viene a costituire in tal modo un monopolio, del tutto analogo a quelli professionali. Con la differenza che qui si ha un albo costituito per scelte di una commissione nominata dal Ministro, sia pure su indicazione del presidente del C.N.E.L.; quindi un albo di professionisti formato in violazione della costituzione senza l'esame di Stato prescritto dall'art. 33, penultimo comma,

con il ricorso all'intervento anomalo e atipico del presidente del C.N.E.L. e cioè di un organo non fornito di poteri di amministrazione attiva, e dotato invece di funzioni consultive in materia ben determinate attinenti a macroscelte di politica legislativa economica e sociale e che, comunque non può sostituire il diverso congegno previsto dalla norma costituzionale.

14. — Proseguendo nell'esame delle singole statuizioni, l'art. 2, primo comma, invade l'autonomia organizzativa prevista dall'art. 117 imponendo come articolazione dell'apparato regionale con un organismo che deve provvedere alla «ripartizione delle risorse alle aziende unità sanitarie locali e ospedaliere, nonché alla gestione e agli atti preparatori di alienazione e di trasferimento alle aziende, di cui al presente articolo e all'art. 3, del patrimonio immobiliare regionale, esercitando funzioni di direzione tecnica, di vigilanza e di controllo di gestione, con il compito altresì di consolidare i bilanci a livello regionale».

A parte gli errori di grammatica del genere «ripartire alle», quelli di logica e di mancanza di ragionevolezza sono maggiori. L'organismo deve provvedere alla gestione (ma non si dice di che cosa) delle unità sanitarie, obbligando a chiedersi se la gestione è affidata all'«organismo» perché sia responsabile il direttore generale a norma dell'art. 4, lett. a), e se la gestione è fatta dall'organismo in che cosa consista l'autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, prevista nel secondo comma, lett. c).

Per di più, l'organismo provvede alla gestione e insieme al controllo di gestione. Sembra inutile soffermarsi sull'irragionevolezza e sulla violazione dei principi costituzionali dell'art. 97 della Costituzione reperibili in una statuizione che concentra in un organo solo, gestione e controllo di gestione (il quale poi, sempre per rimanere alle esigenze dell'art. 97 spetta anche al consiglio di amministrazione, art. 3, secondo comma).

L'organismo ha altresì il compito di consolidare i bilanci a livello regionale, cioè di approvare i bilanci consolidati, tale essendo il significato da attribuire al termine. Nel linguaggio normativo, consolidare significa approvare bilanci consolidati, e cioè un conto che rappresenti la complessiva entità delle spese ed entrate, nonché dei patrimoni di enti collegati o dipendenti o federati (art. 37 del d.P.R. n. 696/1979). La legge impone che un organismo approvi i bilanci non già che provveda alla elaborazione necessaria per il consolidamento di cui parla l'art. 28 della legge n. 468/1978 per la ragioneria: che abbia compiti decisionali in materia di bilancio, che, invece, secondo i principi costituzionali, lo statuto, le leggi quadro, debbono essere approvati con legge.

15. — L'art. 3 prevede che una legge regionale preveda «in via sperimentale, la cessione in comodato di stabilimenti ospedalieri pubblici a società di gestione a prevalente capitale pubblico, sulla base di convenzioni conformi ad uno schema-tipo predisposto con decreto del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, le quali prevedono la tariffazione di tutte le prestazioni fornite».

Aggiunge poi che «il numero, la tipologia e la localizzazione sono stabilite dal Ministro della sanità». Nella sostanza, quindi, il Ministro che decide tutto sull'*an* sul fare o non fare la cessione, determina anche le modalità della convenzione con uno schema-tipo vincolante nella formazione della convenzione che diventa una fonte spuria che pretende illegittimamente di regolare un rapporto fra Stato e regione che viceversa va regolato con le fonti e gli atti previsti, non inventandone nuove al di fuori del sistema.

16. — L'art. 4 invade una materia qual'è a formazione degli operatori sanitari che è di competenza regionale a norma dell'art. 30 del d.P.R. n. 616/1977, senza che siano state apportate modificazioni da norme successive.

17. — L'art. 5 impedisce la stipulazione di convenzioni bloccando la autonomia della regione allo *status quo* attuale, con un criterio non ragionevole.

18. — L'invasione della competenza regionale con una normativa di dettaglio volta a comprimere illegittimamente e a degradare l'autonomia regionale si ritrova anche nelle statuizioni che addossano ad una regione privata di autonomia le responsabilità per le ultime gestioni, imponendo la copertura dei disavanzi (art. 1, decimo comma) e il finanziamento di maggiori spese di gestione sempre effettuate da altri soggetti (art. 1, nono comma); a tacere della formulazione del comma ora citato che fa riferimento a norme della legge n. 833 di cui è stato fatto strazio e ostentata disapplicazione non certo dalle regioni; è assai singolare che si faccia riferimento ad un piano ad oggi mai esistito e poco credibile anche nel futuro, anche perché malamente ne è stata tentata poco fa la sostituzione con un decreto ministeriale 13 settembre 1988, puntualmente dichiarato illegittimo, in larga misura, dalla Corte con la sentenza n. 338/1989.

19. — Del pari viene lesa la competenza regionale allorchando si determina nel sedicesimo comma dell'art. 1 che «con atto di indirizzo e coordinamento, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del present decreto» «si indica alle regioni ed alle province autonome il quadro dei criteri per adottare norme di contabilità atte

individuare e responsabilizzare i centri di spesa delle aziende unità sanitarie locali e ospedaliere», e nel diciassettesimo comma si dice «con decreto del Ministro della sanità, di concerto con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica, nelle aziende unità sanitarie locali e ospedaliere sono introdotte tecniche di analisi di produttività, dei costi e dei benefici, nonché procedure di controllo di gestione». La costituzione prevede limiti e coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni, che dev'essere effettuata con legge. Determinare i criteri di contabilità può essere affidato alla legge, non all'atto di indirizzo; così come la legge — non il decreto ministeriale — può determinare analisi costi-benefici, tecniche di analisi di produttività e di controlli di gestione.

20. — Non meno lesiva delle attribuzioni regionali e irrispettosa dei principi posti dalle sentenze della Corte è la disciplina del potere sostitutivo il cui esercizio è previsto non già nel caso di mancata produzione di atti amministrativi ma di atti legislativi, talvolta (come abbiamo rilevato nel punto 1) attribuito al governo e talvolta allo Stato, talvolta senza previa audizione della regione e talvolta con, mentre l'insegnamento della Corte avrebbe imposto quanto meno la garanzia del contraddittorio.

Non è dato di comprendere se l'ipotesi innovativa del potere sostitutivo affidato allo Stato sia frutto di errore o, invece, intenda alludere ad un potere legislativo sostitutivo. Se così fosse, vi sarebbe da un lato la conferma dell'inammissibilità di poteri sostitutivi siffatti.

21. — L'aver indebitamente invaso la sfera regionale è illegittimo allorché l'invasore riguardi l'aspetto sincronico, come avviene nel nostro caso; ma altrettanto illegittima, sia pure in relazione ad altre norme del decreto, è l'invasione diacronica.

Il protrarsi tendenzialmente all'infinito degli effetti degli atti decaduti, con una normativa il cui contrasto con i precetti costituzionali è già stata individuata, impone alla regione Toscana di chiedere che la Corte costituzionale esamini l'illegittimità dell'atto normativo per restaurare la legalità costituzionale, che non ha potuto trovare custodi e freni costituzionali, con un provvedimento immediato. La regione Toscana deve perciò chiedere alla Corte di frenare gli effetti illegittimi e di impedirne la ulteriore proliferazione, sospendendo l'efficacia del decreto-legge impugnato.

22. — L'ammissibilità del potere cautelare della Corte costituzionale quale giudice delle leggi è stata riconosciuta dalla più autorevole dottrina (Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, IX ed., Padova, 1976, p. 1391, che aggiungeva «si può però manifestare anche in confronto a leggi generali specie per quelle fra esse che siano caratterizzate dalla temporaneità»). Essa ha giustamente riavvenuto il fondamento del potere inhibitorio nelle esigenze di un sistema con il nostro, il quale (come rileva Pace, Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impuguate per incostituzionalità, Riv. trim. dir. pubbl., 1968, 517 e segg.) impone l'effettività della tutela e conseguentemente fa considerare come attività istituzionale del potere del giudice il potere cautelare che è stato riconosciuto dal Consiglio di Stato il quale, in carenza di una disposizione testuale nella legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ha ritenuto la sussistenza del potere di inhibitoria, per considerazioni interpretative sistematiche relative alla «generale competenza giurisdizionale a sindacare la legittimità degli atti definitivi posti in essere dalla pubblica amministrazione statale e non statale e lesivi di interessi legittimi. Ed è proprio la generalità della sfera di competenza del Consiglio di Stato che induce a ritenere che, nella perdurante sua natura di giudice di unico grado per la tutela degli interessi legittimi, spetti al Consiglio stesso almeno la tutela cautelare ed urgente in relazione ai ricorsi proposti dopo l'entrata in vigore della nuova normativa» (Adunanza plenaria, 14 aprile 1972, n. 5. Foro it. 1972, III, 105 e segg.).

La decisione del Consiglio di Stato sembra avere particolare importanza anche in relazione all'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che rinvia al regolamento per la procedura davanti al Consiglio di Stato, tenendo conto che esattamente la dottrina più autorevole (Mortati) richiama l'art. 39 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato per il procedimento relativo alla sospensione dell'atto impugnato.

23. — Una rilevanza ancora maggiore, nella stessa linea interpretativa, deve essere riconosciuta all'insegnamento della Corte nella sentenza n. 284/1974, in cui è stato statuito che «il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato è elemento connaturale di un sistema di tutela giurisdizionale che si realizza in definitiva con l'annullamento degli atti». L'affermazione della Corte si riferisce agli atti amministrativi, ma la ratio e la motivazione della decisione si attagliano anche all'annullamento dell'atto legislativo perché tale è la configurazione dell'esito delle sentenze di accoglimento, quale risulta dal terzo comma dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e secondo le affermazioni della Corte (sentenze nn. 127/1966 e 49/1970) e posto che in tale funzione la Corte è giudice. La Corte costituzionale, secondo il proprio indiscusso insegnamento (sentenze nn. 22/1960, 73/1960, 74/1960, 57/1961, 67/1962, 68/1962, 73/1965, 75/1965, 76/1965, 130/1968, 127/1969, 128/1969, 100/1970, 190/1970, 181/1971, 96/1972, 97/1972, 101/1972, 151/1972, ordinanze 9 ottobre 1974, 259/1974, 13/1975, 230/1975, 179/1976, 38/1976, 246/1976, 247/1976, ordinanze 7 luglio 1977, 125/1977, sentenze 2 agosto 1979, 44/1978, 68/1978, 69/1978) è come tale titolare del poter di decidere sull'azione cautelare che inerisce alla funzione del giudice.

A conferma si può aggiungere la constatazione che, secondo i canoni più volte affermati dalla Corte, l'effettività del potere è il parametro con cui ne vanno valutate le implicazioni, cosicché ad un potere che ha competenza di annullamento sull'atto legislativo inerisce il potere cautelare, così come al potere che ha giurisdizione sull'atto amministrativo anche normativo inerisce il potere cautelare nei confronti di quest'ultimo. Non a caso questo principio del potere cautelare sull'atto legislativo è una costante negli ordinamenti che hanno un sistema di giustizia costituzionale anche di data antecedente al nostro.

24. — Le constatazioni precedenti hanno trovato la più autorevole sanzione nella giurisprudenza della Corte. Essa nella sua sentenza n. 190/1985 ha affermato con chiarezza il « principio, per il quale la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione » e conseguentemente ha dichiarato l'illegittimità di talune norme della legge n. 1034/1971. Sulla base di questo principio, che la Corte ha richiamato nella sentenza n. 146/1987, punto 5.2. in diritto, i dubbi interpretativi sul potere cautelare in relazione agli atti normativi trovano la loro soluzione nel principio posto dalla Corte, che deve estendersi al processo di illegittimità costituzionale. Esso è un processo non dissimile nella sua struttura dagli altri in cui la Corte è giudice (la giurisprudenza della Corte sulla Corte come giudice è larga: ordinanze nn. 95/1980, 100/1970, 73/1965, 230/1975, 57/1961 e 22/1960) e come tale fornito di tutti i poteri che ha ogni giudice in ogni processo, come è quello di sollevare questioni di costituzionalità — riconosciuto da una giurisprudenza costante — e come è, appunto, il potere cautelare di cui viene chiesto l'esercizio.

25. — Per tutti questi motivi la regione Toscana deve fare ricorso alla tutela della Corte, unico organo che può intervenire dal momento che la sinergia perversa e concentrata dei vizi di illegittimità, sommati all'immediata operatività dell'incostituzionale decreto, e alla sua perversa reiterazione, rende indispensabile l'intervento della Corte per sospendere l'esecuzione del medesimo; e nel valutare la opportunità del provvedimento cautelare, crediamo che la Corte non possa prescindere dalle illegittimità strutturali del decreto-legge, dalla assoluta mancanza di motivazione e di indicazione dei presupposti costituzionali, dalla illegittimità della insistita reiterazione, dall'incoerenza e dalla contraddittorietà, dalla violazione dei principi più volte richiamati, dalle invasioni denunziate.

P. Q. M.

*Si conclude chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 199, per violazione degli artt. 117, 118, 119, 77, 97, 3, primo comma, 33, ultimo comma, della Costituzione, previa sospensione dell'operatività delle disposizioni citate.*

Roma, addì 27 giugno 1989

Alberto PREDIERI

89C0816

N. 62

*Ricorso depositato in cancelleria l'8 luglio 1989  
(della regione Lombardia)*

**Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni, effettuate con decreto-legge, secondo le pretese degli enti assicurativi in danno della regione - Fiscalizzazione di oneri sociali il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo - Indebito accollo di contributi assicurativi e previdenziali senza corrispettivo trasferimento di fondi - Omesso coordinamento della finanza statale con quella regionale - Illegittima lesione dell'autonomia e delle competenze regionali - Abuso di uno strumento normativo (decreto-legge) in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano ed in contrasto con l'art. 15 della legge n. 400/1988 - In subordine: illegittima interferenza nelle funzioni dell'autorità giudiziaria - Compressione del diritto alla tutela giudiziaria spettante alle regioni - Richiesta di ordinanza istruttoria.**

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 196, art. 6).

(Cost., artt. 77, anche in relazione all'art. 15 della legge n. 400/1988; 81, 117, 118, e 189 - *recte*: 119 - anche in relazione agli artt. 16 e 22 della legge n. 845/1978 e legge n. 160/1975; in subordine: Cost., artt. 24, 101 e 113).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* ing. Giuseppe Giovenzana, autorizzato con delibera n. IV/44189 del 20 giugno 1989, rappresentato e difeso dagli avvocati professori Valerio Onida e Gualtiero Rueca, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, largo della

Gancia, I, come da mandato a margine del presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. 29 maggio 1989, n. 196, recante «Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel mezzogiorno e di finanziamento dei patronati».

#### FATTO

La legge 19 gennaio 1955, n. 25, recante «Disciplina dell'apprendistato», prevede per gli apprendisti all'art. 21, l'assistenza sociale obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, le malattie, l'invalidità e vecchiaia, la tbc.

I contributi dovuti per tali assicurazioni dovevano essere versati (art. 22) tramite acquisto di un'apposita marca settimanale.

Al pagamento dei contributi in favore degli apprendisti artigiani provvedeva, «senza onere e formalità alcuna per gli imprenditori», il Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori (F.A.P.L.), istituito dall'art. 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264 (art. 28); l'erogazione delle somme avveniva con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, secondo contratti da stipularsi tra il Fondo e gli istituti previdenziali.

Nel quadro della riforma della formazione professionale, attuata con la legge 21 dicembre 1978, n. 845, e della attribuzione alle regioni di competenze legislative e amministrative nella materia, l'art. 16 della stessa legge n. 845/1978 stabilì che «la regione, per i fini di cui all'art. 21 della legge 19 gennaio 1955, n. 25, stipulano con gli istituti assicuratori convenzioni per il pagamento, a valere su fondi di cui all'art. 22, primo comma» della medesima legge, «delle somme occorrenti per le assicurazioni in favore degli apprendisti artigiani».

A sua volta l'art. 22 della legge n. 845/1978 prevede che le attività promosse dalle regioni sono finanziate nell'ambito del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 28», al quale sono conferiti gli stanziamenti statali già attinenti alle attività trasferite nonché la disponibilità del F.A.L.P. per l'anno 1979.

Nella stessa legge si prevede la soppressione del Fondo addestramento professionale lavoratori, la soppressione di tutti i contributi a carico di enti diversi previsti a favore del F.A.L.P. (art. 23), e l'abrogazione degli artt. 20 e 28 della legge n. 25/1955 (art. 16, ultimo comma).

L'onere per il pagamento dei contributi a carico della regione scatta dunque, secondo il chiaro tenore dell'art. 16, solo con la stipulazione delle convenzioni, in base e nei limiti delle stesse. A tali convenzioni tra regioni e istituti assicurativi non si è finora potuti addivenire sia per le pretese eccessive degli enti assicurativi (le stesse cifre sugli apprendisti artigiani fornite dall'I.N.P.S. non sono mai state univoche, essendosi talvolta scambiato il numero degli apprendisti artigiani con quello — chiaramente maggiore — di tutti gli apprendisti), sia per la sordità del Governo di fornire all'esigenza di trovare soluzioni ragionevoli alla vicenda.

Le ragionevoli richieste regionali sono così sintetizzabili:

- a) una convenzione-tipo valida per tutte le Regioni, da determinarsi negli stessi termini in cui viveva il rapporto tra enti e Stato;
- b) un criterio, riconosciuto valido da tutte le parti, di certezza statistica sul numero degli apprendisti artigiani;
- c) una definizione univoca delle tariffe;
- d) procedure atte a garantire una semplificazione dei sistemi di conteggio.

Tali richieste non sono mai state ascoltate, e si è lasciato che il problema diventasse incandescente, specie tenendo conto che il fondo comune regionale, in cui confluirono le disponibilità del F.A.P.L. per il 1979, è andato col tempo diminuendo in termini reali, e talora addirittura è stato decurtato in termini nominali (art. 2, primo comma, del d.l. n. 677/1981), e che quindi le risorse a disposizione della regione sono andate in sostanza diminuendo nel tempo.

Per tutta risposta il Governo ha iniziato ad utilizzare l'arma impropria della decretazione di urgenza: dopo un primo tentativo effettuato con il d.l. 20 novembre 1985, n. 649 (art. 3), il Governo è tornato alla carica con il «decreto» del 31 dicembre 1988, n. 548 (art. 11), poi il d.l. n. 110/1989, già impugnato, e infine, adesso — nonostante le contestazioni regionali — con il d.l. n. 196/1989 il cui art. 6 recita:

«1. Le regioni a statuto ordinario comunicano, entro il mese di giugno 1989, ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro la stipula delle convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

2. Le convenzioni di cui al primo comma stabiliscono anche il pagamento in cinque annualità costanti dei contributi per gli anni 1988 e precedenti, senza gravami di interessi ed oneri accessori per i contributi e la ratificazione.

Il limite massimo di dette annualità è fissato, per ogni regione e per ciascuno degli anni interessati alla rateizzazione, al 4% della quota del fondo comune ad essa spettante, ai sensi dell'art. 1 della legge 1<sup>a</sup> febbraio 1989, n. 40, al netto delle somme di cui all'art. 9 della legge 10 aprile 1981, n. 151, a carico delle singole Regioni. In caso di insufficienza della rateizzazione rispetto ai contributi dovuti, il numero delle annualità è, con i suddetti criteri, automaticamente aumentato.

3. In mancanza della stipula delle convenzioni il Ministero del tesoro provvede ad accantonare, a valere sulle erogazioni spettanti alle regioni per gli anni 1989 e successivi, ai sensi dell'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, importi annuali corrispondenti a quelli dovuti in forza del comma secondo.

Le somme accantonate vengono calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro, entro il 31 luglio 1989, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e vengono corrisposte agli istituti assicuratori entro il termine di ogni esercizio.

4. Fino all'intervenuta stipula delle convenzioni, i contributi dovuti da ogni Regione per gli anni 1989 e successivi verranno trattenuti sulle quote spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune sulla base dei crediti annualmente comunicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai fini della successiva erogazione a favore degli istituti assicuratori».

Così facendo, il Governo ha inopinatamente abbracciato le tesi degli istituti assicuratori, facendo proprie incondizionatamente le pretese da essi sostenute circa l'an ed in quanto il *quantum* delle somme richieste alle regioni, e scaricando su queste ultime oneri insopportabili (ad esempio per la Lombardia si parla di oltre 150 miliardi, per le Marche di oltre 30 miliardi), a cui non corrisponde nessun contributo statale, e per di più, oneri attinenti a materia (la previdenza sociale) in cui non vi è nessuna competenza regionale; anticipando altresì e anzi sostituendo con il decreto-legge le soluzioni giudiziarie che l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L. avevano più volte prospettato di voler promuovere.

L'art. 6 del d.-l. n. 196/1989 è peraltro gravemente illegittimo e lesivo dell'autonomia regionale per le seguenti ragioni di

#### DIRITTO

##### 1. — Violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Come si è ricordato, la vicenda relativa ai contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani si trascina dal 1979: già si era tentato di intervenire nel dicembre 1988; l'urgenza dell'intervento normativo è dunque totalmente assente, e difettano i presupposti costituzionali per il ricorso al decreto-legge.

Di fronte al problema dell'an e del *quantum* dei contributi per gli apprendisti artigiani, sarebbe stato, a dir poco, più corretto che l'intervento seguisse l'ordinario procedimento legislativo, nell'ambito del quale, fra l'altro, le Regioni avrebbero potuto esporre compiutamente le proprie ragioni.

Sotto altro profilo, non si può non sottolineare come il decreto-legge impugnato difetti, in contrasto con l'art. 15 della legge n. 400/1988 e quindi con l'art. 77 della Costituzione, di un contenuto specifico, omogeneo, e corrispondente al titolo.

Queste violazioni dell'art. 77, come risulterà anche da quanto si esporrà in seguito, si riverberano immediatamente in una lesione delle competenze regionali.

##### 2. — Violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 6 del d.-l. n. 196/1989 accolla alle regioni oneri previdenziali ed assicurativi la cui corresponsione le regioni stesse hanno sempre contestato, non corrispondendo tale obbligo ad alcuna competenza regionale in materia, e traducendosi in una fiscalizzazione di oneri sociali operata in danno delle finanze regionali, con palese violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Alle regioni infatti non spetta alcuna competenza in materia previdenziale e tanto meno spettano competenze in ordine alla fissazione della misura dei contributi, che rimane affidata, ai sensi della legge n. 160/1975, a decreti del Ministro del lavoro: ora, la fiscalizzazione degli oneri sociali per gli apprendisti artigiani è sicuramente misura legittima e ammissibile, ma deve essere sopportata dalla collettività generale (e non a caso la misura degli oneri è determinata a livello centrale), ma certo dalle regioni (che peraltro hanno solo limitate competenze in materia di finanza, e nessuna in materia previdenziale).

##### 3. — Violazione degli artt. 81, quarto comma e 119 della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha sempre ritenuto che l'art. 81, quarto comma, trovi applicazione anche per le leggi che pongono spese a carico di enti pubblici diversi dallo Stato, e in particolare delle regioni: (giur. costante da Corte costituzionale, sentenza n. 1/1966; v. da ultimo sentenze nn. 92/1981 e 307/1983: una legge non può

accollare nuovi oneri alle regioni, senza fornire ad esse gli strumenti finanziari per farvi fronte. Ciò è quanto succede con il d.-l. n. 196/1989, che accolla *ex lege* alle finanze regionali contributi assicurativi e previdenziali, il cui pagamento — comunque contestato nell'*an* e nel *quantum* — avrebbe dovuto essere disciplinato da apposite convenzioni (si noti che ciò avrebbe consentito fra l'altro alle regioni di poter quantificare e programmare il numero delle persone interessate e le modalità di erogazione delle somme).

Da una situazione in cui l'obbligo del versamento e la sua misura dipendevano dalla stipula di apposite convenzioni fra Regioni ed enti assicuratori, e quindi dalla libera volontà contrattuale delle parti, si pretende di passare ad una imposizione *ex lege* dell'obbligo di pagamento, in misura unilateralmente determinata dagli istituti assicuratori, addebitando direttamente alle regioni le quote comunicate dal Ministero del lavoro.

A tale obbligo di pagamento, precedentemente non esistente, sia perché contestato nell'*an* e nel *quantum*, sia perché derivante eventualmente solo dalle convenzioni, non fa riscontro alcuna corresponsione di mezzi da parte dello Stato: alle regioni viene imposto, per un numero di anni indeterminato di rinunziare al 4% della propria quota del fondo comune per coprire l'onere dei contributi presuntivamente dovuti per gli anni passati, oltre che ad una ulteriore quota percentuale del fondo, totalmente sconosciuta perché l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L. non sono in grado di calcolarla, per i contributi futuri.

La disposizione così congegnata comporta per la regione un onere cospicuo e non esattamente quantificabile (se non a posteriori), di fronte al quale non sussiste un adeguato trasferimento di risorse per il passato, né una garanzia di accrescimento del fondo comune per gli esercizi futuri.

In ogni caso, sarebbe stato corretto, quanto meno, prima determinare l'entità dell'onere addossato alla regione e confrontarlo con le somme trasferite dallo Stato per la formazione professionale.

È vero che, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 845/1978, al fondo comune fu conferito «l'importo corrispondente alla disponibilità del fondo addestramento professionale lavoratori per l'anno 1979»: ma tale somma già nel 1979 era assolutamente insufficiente a coprire i contributi che ogni regione avrebbe dovuto pagare, e inoltre — soppresso il fondo e soppressi i contributi a favore di esso — essa non è stata in seguito accresciuta.

Su questo punto fondamentale della controversia, sulla congruità, cioè, delle risorse assegnate alle regioni e con le quali esse dovrebbero far fronte ai pagamenti dei contributi per gli apprendisti artigiani, ben potrebbe la Corte, se del caso, utilizzare — senza che ciò significhi sconfinare in valutazioni di merito — lo strumento dell'ordinanza istruttoria, al fine di ottenere dalle competenti amministrazioni statali e regionali dati certi e attendibili su cui fondare le successive valutazioni.

E comunque certo, come si è accennato, che l'entità delle somme confluite nel fondo a seguito della soppressione del F.A.P.L. non è mai stata rivalutata dopo il 1979.

Le previsioni di spesa del F.A.P.L. tra il 1972-73 e il 1977-78 (cioè tra l'anno di passaggio delle competenze per la formazione professionale alle regioni e la soppressione del F.A.P.L. stesso) sono state:

1972-73 L.	134.483.545.378;
1973-74 L.	157.186.872.743;
1974-75 L.	157.955.805.209;
1975-76 L.	131.502.838.735;
1976-77 L.	105.407.000.000;
1977-78 L.	117.355.000.000.

Nella composizione del fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281/1970, la componente costituita dai trasferimenti previsti dall'art. 23 della legge n. 845/1978 è tenuta evidenziata ed è inalterata dal 1979: non subisce cioè nessuna rivalutazione.

Una fortissima rivalutazione hanno invece subito i contributi da versare all'I.N.P.S. per gli apprendisti, che non sono più determinati dalle aliquote previste dall'art. 22 della legge 19 gennaio 1955, n. 25, ma sono fissati annualmente mediante un decreto del Ministro del lavoro ai sensi della legge 3 giugno 1975, n. 160.

I contributi sono così passati dalle 920 lire settimanali (comprehensive dell'I.N.A.I.L.) del 1976 alle 1271 del 1979 fino alle 3.800 lire del 1988.

Si è venuta così a determinare una situazione per cui il Ministro del lavoro con proprio decreto rincarava annualmente delle spese considerate obbligatoriamente per le regioni, ma non viene incrementata nella aliquota di dotazione finanziaria destinate a farvi fronte.

E — si noti — il numero degli apprendisti è aumentato, ed è destinato ad aumentare in ragione della convenienza che hanno le imprese a servirsi di questo tipo di forza-lavoro.

Dell'intero contributo I.N.P.S. per gli apprendisti gravano sugli imprenditori solo 32 lire: e tale cifra è rimasta invece invariata dal 1976.

L'accollo del contributo I.N.P.S. per gli apprendisti artigiani sulle finanze pubbliche è una classica misura di fiscalizzazione di oneri sociali: ma se tale è la sua natura, a sopportarne l'onere deve essere tutta la collettività e non la regione (e il suo bilancio).

Il d.-l. n. 196/1989 viola gli artt. 81, quarto comma, e 119 (che impone alla legge di coordinare la finanza statale con quella regionale) della Costituzione nella misura in cui accolla autoritativamente (e non in seguito a convenzioni) il peso di una fiscalizzazione di oneri sociali sul bilancio di enti esponenziali di collettività parziali, quali le regioni.

Alla regione, dunque, tocca pagare cifre relative a oneri fiscalizzati, il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo, ed è aumentato di circa 3 volte dal 1979, senza che il fondo relativo a tali pagamenti sia mai stato rivalutato!

La violazione dell'art. 81, quarto comma, si sostanzia nell'accollo alle regioni di spese il cui ammontare non solo è nel tempo assolutamente indeterminato, ma cresce in relazione a due fattori (aumento degli apprendisti; aumento dei contributi) assolutamente non controllabili dalla Regione; uno dei due fattori, anzi, è determinato direttamente dallo Stato (su evidente pressione degli istituti assicurativi).

Ciò che stupisce comunque, è che il Governo abbia sposato in pieno il punto di vista degli enti assicuratori: di fronte alla contestazione regionale sull'an e soprattutto sul quantum del dovuto, lo Stato ha deciso che le somme dovute dalle regioni sono «calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro, entro il 31 luglio 1989, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale...»!

Si tratta di una tecnica singolare: contestandosi un credito, nella sua esistenza e nella sua quantità, invece che perseguire le normali vie giudiziarie, si è ritenuto miglior partito (più rapido e più sicuro) quello di ottenere dal governo un decreto-legge col quale si impone che le somme contestate siano in via autorizzativa trattenute nella misura vantata dal presunto creditore, sulle somme spettanti al presunto debitore!

#### 4. — Violazione degli artt. 24, 101 e 113 della Costituzione.

Come si è accennato, la disposizione impugnata viene in sostanza a regolare autoritativamente un rapporto fra Regioni e istituti assicurativi, definendone il contenuto in conformità alle pretese di questi ultimi e a danno delle regioni.

Ora, se si riconosce — come deve riconoscersi — che l'obbligo corrispondente alle somme che oggi si vorrebbero trattenere alle regioni in precedenza non sussisteva, almeno nella misura oggi imposta, è inevitabile constatare la violazione degli artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione.

Ma se, in delegata ipotesi, dovesse ritenersi che tale obbligo, benché contestato, già sussistesse, egualmente la disposizione impugnata sarebbe illegittima, in quanto essa avrebbe la portata e l'effetto di sostituire unilateralmente e autoritativamente una determinazione legislativa ad un accertamento, effettuato nella competente sede giurisdizionale e sulla base di una corretta ricognizione dei presupposti, dell'esistenza e dell'identità del presunto obbligo.

In tal modo l'art. 6 del d.-l. n. 196/1989 verrebbe a violare palesemente gli artt. 24, 101 e 113 della Costituzione, traducendosi in una indebita interferenza nelle funzioni dell'autorità giudiziaria nonché in una illegittima compressione del diritto, spettante alle regioni, alla tutela giudiziaria nei confronti delle pretese degli istituti assicurativi.

P. Q. M.

*La regione Lombardia chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 196, in riferimento agli artt. 77 della Costituzione, anche in relazione all'art. 15 della legge n. 400/1988, agli artt. 81, 117, 118 e 189 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 16 e 22, della legge n. 845/1978 e alla legge n. 160/1975, nonché, in subordine, in riferimento agli artt. 24, 101 e 113 della Costituzione.*

Milano, addì 26 giugno 1989

Avv. prof. Valerio ONIDA

N. 63

Ricorso depositato in cancelleria l'8 luglio 1989  
(della regione Piemonte)

Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni *ex art. 16*, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni, effettuate con decreto-legge, secondo le pretese degli enti assicurativi in danno della regione - Fiscalizzazione di oneri sociali il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo - Indebito accollo di contributi assicurativi e previdenziali senza corrispettivo trasferimento di fondi - Omesso coordinamento della finanza statale con quella regionale - Illegittima lesione dell'autonomia e delle competenze regionali - Abuso di uno strumento normativo (decreto-legge) in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano ed in contrasto con l'art. 15 della legge n. 400/1988 - In subordine: illegittima interferenza nelle funzioni dell'autorità giudiziaria - Compressione del diritto alla tutela giudiziaria spettante alle regioni - Richiesta di ordinanza istruttoria.

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 196, art. 6).

(Cost., artt. 77, anche in relazione all'art. 15 della legge n. 400/1988; 81, 117, 118, e 189 - *recte*: 119 - anche in relazione agli artt. 16 e 22 della legge n. 845/1978 e legge n. 160/1975; in subordine: Cost., artt. 24, 101 e 113).

Ricorso della regione Piemonte, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* Vittorio Beltrami, autorizzato con delibera n. 1-29451 del 16 giugno 1989, rappresentato e difeso dagli avvocati professori Valerio Onida e Gualtiero Ruca, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, largo della Gancia, 1, come da procura speciale a rogito notar Benedetta Lattanzi, del collegio notarile dei distretti di Torino e Pinerolo, in data 19 giugno 1989, rep. n. 9.152, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 196, recante «Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel mezzogiorno e di finanziamento dei patronati».

FATTO

Il seguito del testo del ricorso è perfettamente uguale a quello del ricorso pubblicato in precedenza (Reg. ric. n. 62/1989).

89C0818

N. 64

Ricorso depositato in cancelleria l'8 luglio 1989  
(della regione Emilia-Romagna)

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Finanziamento della spesa sanitaria - Attribuzione alle regioni della responsabilità di tale spesa - Mancata attribuzione dei mezzi finanziari nonché degli strumenti di governo e di controllo del settore - Omesso coordinamento tra spesa statale e spesa regionale - Possibile disparità di trattamento dei cittadini in materia sanitaria e dei relativi servizi - Abuso di un mezzo normativo (decreto-legge) in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Conseguente violazione del principio di garanzia di partecipazione delle regioni alle decisioni politiche che le riguardano.

Servizio sanitario nazionale - Riorganizzazione delle strutture - Analitica imposizione alle regioni di ristrutturare e riorganizzare, entro un termine determinato, il servizio sanitario - Previsione di poteri sostitutivi in caso di mancata approvazione di tale disciplina - Violazione dell'autonomia regionale nonché della potestà normativa e regolamentare della regione - Lesione del principio relativo all'esercizio della funzione statale di indirizzo e di coordinamento - Violazione del principio di legalità - Abnorme uso del potere sostitutivo.

(D.-L. 29 maggio 1989, n. 199, artt. 1, 2 e 3).

(Cost., artt. 3, 32, 77, 81, 117, 119, 121, 125, 126 e 127).

Ricorso della regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* dott. Luciano Guerzoni, autorizzato con delibera n. 2896 del 20 giugno 1989, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Valerio Onida, ed elettivamente domiciliato presso l'avv. Gualtiero Reuca, in Roma, largo della Gancia, 1, come da mandato a margine

del presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione della illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.-l. 29 maggio 1989, n. 199, recante «Misure urgenti per la riorganizzazione del servizio sanitario nazionale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 124 del 30 maggio 1989.

Non molto tempo fa, nel concludere il giudizio sulla legge finanziaria 1984 relativamente alla parte sanitaria, questa Corte aveva affermato «l'esigenza che il Parlamento riconsideri organicamente l'ordinamento del servizio sanitario nazionale. Non basta, cioè — proseguiva la Corte — che venga riformata e snellita — secondo lo schema predisposto dal Ministro della Sanità — l'organizzazione interna delle unità sanitarie locali. Occorre, del pari, che si faccia chiarezza nell'attuale intreccio delle competenze, spettanti ai vari tipi di apparati corresponsabili in materia, evitando in particolar modo l'eccessiva moltiplicazione dei centri di autonomia, sia pure attuata nel formale rispetto della Costituzione. Ed è ben chiaro, d'altronde, che non servono allo scopo le leggi finanziarie, né gli altri provvedimenti di carattere urgente o comunque contingente: là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo (sentenza n. 245/1984)».

Dopo quella sentenza, la spesa sanitaria ha continuato però ad essere incontrollata, il legislatore ha continuato ad emanare «riformette» o interventi «tamponi», con cui spesso la Corte costituzionale ha dovuto cimentarsi; il Governo ha continuato ad emanare decreti-legge; ed ha continuato a farlo anche dopo il recente monito della Corte, contenuto nella sentenza n. 302/1988 e dopo le limitazioni apposte all'uso dei decreti-legge dell'art. 15 della legge n. 400/1988 (che vieta, tra l'altro, la reiterazione dei decreti-legge bocciati dalle Camere e la regolamentazione con decreto-legge dei rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti, e impone che il decreto, legge contenga misure di immediata applicazione e abbia contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo).

Nonostante la sentenza n. 245/1984 e nonostante la legge n. 400/1988, ancora una volta, col provvedimento impugnato, con cui si è reiterato il decaduto d.-l. n. 111/1989, si è fatto ricorso al cattivo strumento della decretazione d'urgenza per imporre una disordinata e poco pensata serie di modifiche all'ordinamento del servizio sanitario nazionale.

Non solo le conseguenze di questo decreto-legge (non più improvviso solo perché reiterato) sono gravi nell'impatto con la corretta organizzazione del servizio sanitario nazionale, e discutibili per quanto riguarda la tutela del diritto alla salute dei cittadini, ma le disposizioni in esso contenute sono costituzionalmente illegittime per il modo in cui i rapporti Stato-Regioni sono regolati dagli artt. 1, 2 e 3 del decreto, sia per quanto riguarda la trasformazione dei meccanismi di finanziamento del servizio sanitario, sia per quanto riguarda la procedura di riforma che gli artt. 2 e 3 vorrebbero attivare.

#### 1. — Sul finanziamento della spesa sanitaria.

L'art. 1 del decreto-legge è incostituzionale, in primo luogo, per violazione degli artt. 3, 32, 77, 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 1 pone chiaramente a carico delle regioni la spesa sanitaria, senza garantire risorse adeguate e soprattutto senza attribuire alcuno strumento per il controllo dei fattori della spesa medesima.

Il primo comma trasforma il fondo sanitario nazionale (esplicitamente soppresso, dal diciottesimo comma) in fondo sanitario interregionale. Il fondo è alimentato, per la parte corrente, dal gettito dei contributi di malattia al lordo delle quote eventualmente fiscalizzate; da stanziamenti integrativi a carico del bilancio dello Stato determinati per ciascun triennio dalla legge finanziaria e successive modificazioni anche per assicurare l'assistenza agli indigenti, le funzioni di igiene pubblica, prevenzione collettiva e sanità pubblica veterinaria, e gli obiettivi del piano sanitario nazionale, nonché da ogni altra entrata ad esso destinata; per la parte in conto capitale, da stanziamenti annuali a carico del bilancio dello Stato.

La ripartizione del fondo è effettuata da una commissione (prevista dal primo comma composta da sette rappresentanti delle regioni e province autonome e da cinque rappresentanti dello Stato (due ciascuno in rappresentanza dei Ministri della sanità e del tesoro, e uno per il Ministro del bilancio), sulla base di un sistema di coefficienti parametrici determinati dalla commissione su proposta del Ministro della sanità, tendenti ad un graduale riequilibrio nazionale nell'impiego delle risorse (i coefficienti parametrici devono tener conto di una serie di elementi indicati alle lettere a) ed f) del terzo comma).

Si precisa infine all'ottavo comma che «le quote del fondo sanitario interregionale di parte corrente assegnate alle regioni a statuto ordinario confluiscono nel fondo comune regionale con parte indistinta e concorrono a comporre il bilancio regionale di cui fanno parte integrante; ma non concorrono ai fini della determinazione del tetto massimo di indebitamento».

Questo meccanismo dovrebbe sostituire quello previsto dall'art. 51 della legge n. 833/1978, come modificato dall'art. 1 della legge 23 ottobre 1985, n. 595.

In questo modo, facendo confluire le quote regionali nel fondo comune (che rappresenta la quota di risorse genericamente a disposizione della regione per far fronte alle proprie spese) (il d.-l. n. 111/1989 definiva tali quote, riduttivamente, come «l'apporto finanziario centrale alla spesa sanitaria»: pur se tale formulazione manca nel decreto-legge impugnato, si è sostanzialmente di fronte alla stessa situazione), il decreto-legge impugnato fa gravare sulle regioni l'onere della spesa sanitaria eccedente le quote del fondo assegnato anno per anno (v. art. 1, nono e decimo comma): sulle regioni ricade in definitiva la responsabilità della spesa sanitaria, cui esse dovrebbero far fronte riducendo altri interventi regionali (come poi possa ciò avvenire, essendo la finanza regionale quasi esclusivamente finanza derivata, non è dato a sapere), senza però che le regioni medesime abbiano la disponibilità dei necessari strumenti di governo e di controllo della spesa sanitaria.

La regione infatti non ha poteri sul personale, che è regolato da accordi stipulati in sede centrale; non poteri sugli organici, che sono definiti e vincolati da provvedimenti statali; non poteri sugli standards dei servizi sanitari, che sono fissati al centro. Il processo di centralizzazione del governo della spesa sanitaria, sviluppato ed esasperato dalla farraginosa legislazione degli ultimi anni, è estremizzato dal decreto-legge impugnato, che, contraddittoriamente, affida a determinazioni centrali l'individuazione di criteri e principi più o meno vincolanti su una serie estremamente ampia di oggetti (persino sulle procedure del controllo di gestione: art. 1, diciassettesimo comma).

Attribuire alle regioni la responsabilità della spesa, senza fornire ad esse i mezzi finanziari, e soprattutto senza attribuire loro alcuno strumento di governo e di controllo del settore, significa però evidentemente violare il principio di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Proprio su questo necessario raccordo tra governo del settore e responsabilità della spesa la Corte si è esplicitamente pronunciata, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, n. 1, della legge n. 730/1983, nella parte in cui prevedeva che, per ripianare il disavanzo delle unità sanitarie locali, le regioni fossero tenute — anziché facoltizzate — a prelevare i fondi necessari dalla quota del fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281/1970, quanto alle regioni a statuto ordinario, e dalle corrispondenti entrate di parte corrente previste dai rispettivi ordinamenti, quanto alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (sentenza n. 245/1984).

L'illegittimità rilevata dalla Corte in quell'occasione riguardava dunque lo stesso meccanismo che si vorrebbe ora nuovamente e in forma più radicale introdurre col decreto-legge impugnato: un meccanismo che obbliga le regioni a coprire i disavanzi di gestione del servizio sanitario ricorrendo al fondo comune, cioè alla propria finanza ordinaria (v. di nuovo il nono e decimo comma dell'art. 1).

Per giungere alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 29 della legge n. 730/1983, la Corte affermò che le competenze regionali in materia sanitaria non bastano «a far concludere . . . che le amministrazioni regionali portino . . . l'effettiva responsabilità degli eventuali disavanzi dell'unità sanitaria locale».

«Assunti del genere — continuò la Corte — sono oltretutto smentiti dalla considerazione che la parte essenziale della spesa sanitaria ed ospedaliera non può non gravare sullo Stato . . . per l'evidente ragione che il diritto alla salute spetta egualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale. Non è pertanto casuale che la spesa in questione sia prevalentemente rigida e non si presti a venire manovrata, in qualche misura, se non dagli organi di governo. È appunto l'esigenza di pari trattamento, sottesa all'intera riforma sanitaria, che spiega per quali motivi le singole regioni non possano — almeno di regola — incidere sulla spesa farmaceutica e sugli altri oneri derivanti dalle prescrizioni mediche, sui ricoveri ospedalieri, sullo stato giuridico ed economico del personale dipendente dalle unità sanitarie locali, sul regime del personale a rapporto convenzionale, sugli stessi acquisti dei beni e dei servizi indispensabili per il funzionamento delle unità sanitarie locali».

Già allora — a proposito della finanziaria 1984 — si discuteva di tickets: e la Corte ricordò che soltanto lo Stato dispone «della potestà di circoscrivere in tal senso la spesa, per mezzo dell'introduzione di tickets o con il ricorso ad altre analoghe misure di contenimento».

La Corte costituzionale riconobbe esplicitamente che «gran parte della spesa sanitaria si forma indipendentemente dalle scelte regionali (e dalle stesse deliberazioni degli organi di gestione delle unità sanitarie locali)»: l'incostituzionalità dell'allora impugnato art. 29 dipese proprio dal fatto che esso «di questo dato . . . non tiene il minimo conto, imponendo comunque alla regione il ripiano del disavanzo, quali che siano i fattori che lo abbiano prodotto».

La stessa censura non può non colpire l'impugnato art. 1 del d.l. n. 199/1989.

Dalle posizioni ricordate la Corte non si è peraltro discostata nemmeno nella successiva giurisprudenza, in tutte le occasioni in cui le si sono posti problemi variamente attinenti al finanziamento del servizio sanitario.

Nella decisione sul contestatissimo criterio della «spesa storica», la Corte ha ribadito «il carattere peculiare del fondo sanitario (ex art. 51, secondo comma, della legge n. 833/1978), che... è stato istituito al fine di garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 212/1988).

Nella decisione sulla legge finanziaria 1986, ancora, la Corte salvò alcuni strumenti di centralizzazione del controllo e del governo della spesa sanitaria, affermando che «tanto le finalità quanto le esigenze sopra descritte sono correlate strettamente allo scopo essenziale del servizio sanitario, cioè a quello che consiste nella tutela della salute umana... e nel rendimento, anche mediante il riequilibrio di situazioni strutturali locali, di servizi sanitari uniformi a tutti i cittadini secondo i predetti standards nazionali» (sentenza n. 64/1987).

Eguali argomenti, infine, si ritrovano anche nelle sentenze nn. 177 e 294 del 1986.

La garanzia di servizi sanitari adeguati e uniformi per tutti i cittadini rende rigida e largamente vincolata la spesa sanitaria e, secondo la Corte, ne giustifica un governo centralizzato: ma, se è così, non si possono accollare alle regioni i disavanzi della gestione sanitaria.

Il decreto-legge impugnato, che vorrebbe invece scaricare sul fondo comune tutta la spesa sanitaria non coperta dal fondo sanitario (nazionale o interregionale) è dunque costituzionalmente illegittimo:

a) per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto impone alle regioni nuove spese senza fornire ad esse i mezzi per farvi fronte;

b) per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, in quanto non tiene minimamente conto delle esigenze di coordinamento della spesa statale con la spesa regionale, e scarica sulla finanza regionale spese che non possono essere sostenute alle regioni, con evidenti ripercussioni negative anche sulle capacità operative delle regioni nelle altre materie di loro competenza;

c) per violazione degli artt. 3 e 32 della Costituzione, poiché — in contrasto con l'esigenza di parità di trattamento dei cittadini in materia sanitaria — forma le condizioni per una ingiustificata differenziazione, anche profonda, dei servizi garantiti;

d) per violazione, ancora, degli artt. 77 e 97 della Costituzione.

Per quest'ultimo profilo di violazione, ci si può richiamare al passo ricordato in apertura del presente ricorso della già citata sentenza n. 245/1984.

A cinque anni di distanza da quella sentenza, il ricorso al decreto-legge assume il sapore di una beffa, o forse è la testimonianza di una palese incapacità di governare il settore sanitario.

La regione ricorrente, comunque, non può non sottolineare come il ricorso alla decretazione di urgenza in materie di competenza regionale, da un lato, sia lesivo della sua posizione costituzionalmente garantita, impedendo ad essa, così come alle altre regioni, di attivare quei canali di partecipazione alla decisione politica che il procedimento legislativo, pur in materia imperfetta, prevede e garantisce; dall'altro, sia continua fonte di difficoltà amministrative, che si riverberano nella violazione dell'art. 97 della Costituzione.

2. — Sulla riorganizzazione delle strutture del servizio sanitario.

Il decreto-legge impugnato viola l'autonomia regionale anche sotto altri profili.

Con il primo comma dell'art. 2 si impone alla legge regionale o provinciale di disciplinare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, una serie di oggetti relativi all'organizzazione del servizio sanitario, e in particolare:

a) «l'istituzione di un apposito organismo con il compito di provvedere alla ripartizione delle risorse alle aziende sanitarie locali e ospedaliere (...), esercitando funzioni di impulso, di direzione tecnica, di vigilanza e di controllo di gestione e con il compito altresì di consolidare i bilanci a livello regionale»;

b) la delimitazione delle u.s.l. secondo ambiti di popolazione o territoriali;

c) l'attribuzione alle u.s.l. della natura di azienda di servizi con personalità giuridica e con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile;

- d) l'individuazione degli organi delle u.s.l. (consiglio di amministrazione, presidente, direttore generale, collegio dei revisori);
- e) norme sull'amministrazione straordinaria delle u.s.l.;
- f) norme transitorie sul trasferimento dei rapporti alle nuove u.s.l.

A differenza del d.-l. n. 111/1989 che, con scarsissima sensibilità istituzionale, affidava ad un atto di indirizzo e coordinamento l'individuazione delle linee di riforma organizzativa e finanziaria delle u.s.l., l'art. 2 del d.-l. n. 199/1989 detta direttamente alcuni criteri relativi agli organi di governo delle u.s.l. e in particolare al direttore generale, di cui al terzo comma prevede la modalità di nomina e il quarto comma i poteri.

La stessa legge regionale o provinciale, prevista dall'art. 2, primo comma, dovrà, ai sensi dell'art. 3 del d.-l., altresì prevedere la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, degli ospedali pubblici di alta specializzazione, di quelli di grandi dimensioni con almeno seicento posti letto e dotati di un complesso di almeno sedici divisioni e servirsì a direzione apicale alla data del 28 febbraio 1989, nonché degli ospedali clinicizzati, in aziende ospedaliere con struttura amministrativa ed organizzativa autonoma, con al vertice un direttore generale, sempre secondo i criteri dettati dal secondo comma dell'art. 2 previsto dal secondo comma dell'art. 2.

Ad un atto di indirizzo e coordinamento rinvia l'art. 1, sedicesimo comma, per l'indicazione del «quadro dei criteri per adottare norme di contabilità atte ad individuare e responsabilizzare i centri di spesa delle aziende sanitarie locali e ospedaliere».

La mancata approvazione della legge regionale o provinciale nei termini previsti autorizza il Governo a provvedere in via sostitutiva (art. 2, quinto comma, e 3, quarto comma: in quest'ultima disposizione si usa una formula leggermente diversa, per cui è lo «Stato», e non il «Governo», a provvedere in via sostitutiva, «sentita la regione»).

Al potere sostitutivo si ricorre altresì qualora la regioni e le province autonome non provvedano, nel termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, alla emanazione di un regolamento concernente le modalità per l'esercizio della libera professione all'interno degli ospedali e delle strutture ambulatoriali (art. 3, sesto comma).

Non si sa bene per quale ragione, in questo caso non si parla specificatamente di potere sostitutivo dello Stato, ma si richiama l'art. 6, secondo comma, della legge 23 ottobre 1985, n. 595, che recita:

«In caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni in materie sanitarie, qualora si tratti di adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti da leggi o risultanti dalla natura degli interventi da realizzare, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Sanità, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale».

La formulazione è sicuramente più meditata di quella contenuta nel decreto-legge di cui trattasi, ma la sostanza è sempre la previsione del potere sostitutivo: non si capisce allora se il richiamo all'art. 6 della legge n. 595/1985 serva ad evitare di trascorrere ancora una volta alla formula «in via sostitutiva», o nasconda una qualche intenzione di differenziare i primi due casi di intervento sostitutivo da quest'ultimo!

Il decreto-legge impugnato si prefigge dunque di riorganizzare una parte fondamentale del servizio sanitario, così come previsto dalla legge n. 833/1978, per il tramite di una procedura, a dir poco, peculiare, a causa della abnorme previsione di poteri sostitutivi nel caso di mancata approvazione della legge regionale o provinciale.

L'impugnazione del precedente decreto n. 111/1989 ha fatto sì che venissero eliminati alcuni profili di palese incostituzionalità (a dir poco aberrante era la previsione per cui i criteri che le regioni avrebbero dovuto rispettare nell'emanazione delle leggi di riforma sarebbero stati posti con un atto di indirizzo e coordinamento): rimangono purtuttavia alcune previsioni gravemente lesive dell'autonomia regionale.

Infatti, oltre al dubbio provocato dall'eccessivo dettaglio di alcune disposizioni (v. ad esempio art. 2, quarto comma, il decreto-legge continua ad essere viziato a causa di una abnorme utilizzazione del potere sostitutivo.

Con disposizione davvero sconcertante, l'art. 2, quinto comma, del decreto-legge impugnato prevede che «qualora la regione o la provincia non provvedano all'approvazione della legge di cui al primo comma, nel termine ivi previsto, il Governo provvede in via sostitutiva».

Una previsione simile è contenuta anche nell'art. 3, quarto comma; e l'esercizio di un potere sostitutivo è previsto altresì dall'art. 3, sesto comma.

Ora, di poteri sostitutivi, com'è noto, si è negli anni più recenti parlato frequentemente, e la stessa giurisprudenza costituzionale è stata più volte chiamata ad esprimersi in proposito (v. sentenze nn. 151, 177 e 294 del 1986).

Una recente sentenza ha infine tentato di precisare in modo sistematico i limiti cui questa forma di intervento *extra ordinem* deve essere sottoposta (sentenza n. 177/1988).

Ha precisato anzitutto la Corte che «quando è previsto nei rapporti tra Stato e regioni in relazione alle materie proprie di queste, il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a sé un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita».

Tali caratteri sono stati così precisati dalla Corte:

«Innanzitutto, si tratta di un potere collegato a posizioni di controllo o di vigilanza, ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico, che può essere esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato.

In secondo luogo, il controllo sostitutivo nei confronti di attività proprie delle regioni può essere legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale (v. sentenze nn. 177 e 294 del 1986, 64 e 304 del 1987). Solo in tali ipotesi, infatti, possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni stabilita dalla Costituzione (o dagli statuti speciali) nelle materie attribuite all'autonomia regionale (o provinciale).

In terzo luogo, il potere sostitutivo può essere esercitato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) soltanto da un'autorità di Governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 della Costituzione.

Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'essere assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della «leale cooperazione»... (v. sentenze nn. 153 e 294 del 1986). E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità tra i presupposti che, nello specifico caso in considerazione, legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiusta compressione dell'autonomia regionale (v. sentenze nn. 177 e 294 del 1986) (v. ancora recentemente in questo senso sentenza n. 101/1989).

Nella specie, non si tratta di sostituire un adempimento regionale la cui omissione potrebbe mettere in pericolo il perseguimento di interessi essenziali affidati allo Stato, ma di sostituire il legislatore regionale nella realizzazione di una vera e propria riforma istituzionale delle u.s.l.

Né si potrebbe invocare l'interesse dello Stato a che i principi fondamentali da esso stabiliti non rimangano lettera morta per l'inerzia dei legislatori regionali, posto che a questo fine altri sono gli strumenti giuridici previsti dal nostro ordinamento, dall'effetto abrogativo della nuova legge statale di principi sulle leggi regionali preesistenti in contrasto con i principi medesimi (art. 10 della legge n. 62/1953), alla facoltà, per il legislatore statale, di dettare normative di dettaglio «cedevoli» da valere fino all'entrata in vigore delle norme regionali conformi ai nuovi principi (sentenza n. 214/1985).

Per la stessa ragione non può qui invocarsi il fondamento del potere sostitutivo consistente nella necessità di tutelare interessi che si configurino come limiti all'autonomia regionale.

Non è nemmeno possibile, poi, discorrere del rispetto del principio di «leale cooperazione», rivolgendosi il potere statale addirittura a sostituire l'esercizio della potestà legislativa regionale.

In realtà peraltro non è neanche il caso di porsi il problema se i requisiti indicati dalla Corte siano stati nella specie rispettati. È sufficiente sottolineare appunto che con il decreto-legge impugnato si pretende che il Governo eserciti il potere sostitutivo nei confronti della legge regionale.

La gravità e l'incongruità di tale previsione appaiono palesi. Anche chi fosse poco sensibile agli aspetti teorici del rapporto tra autonomie regionali e potere esecutivo, e poco attento ai dati sistematici da cui emerge che il controllo sulla legge regionale deve avvenire nelle sole forme dell'art. 127 della Costituzione, mentre la sanzione estrema nei

confronti dell'autonomia regionale è lo scioglimento del consiglio regionale; anche chi volesse ignorare la stessa giurisprudenza costituzionale in tema di funzione legislativa regionale (v. la sentenza n. 70/1985, secondo cui il giudice penale non può «giudicare l'omesso o intempestivo esercizio della funzione legislativa dato che essa costituisce estrinsecazione delle scelte politiche — e perciò libere — della regione, con le quali si determina, nella materia medesima, l'indirizzo politico regionale» e di autonomia regionale in genere (v. la recente dichiarazione di incostituzionalità del potere governativo di annullamento straordinario di atti della regione: sentenza n. 229/1989), non potrebbe non arrestarsi di fronte al problema: con quali strumenti il Governo provvederebbe in via sostitutiva nel caso di mancata approvazione della legge regionale?

In realtà, strumenti di tal fatta in mano al Governo non ve ne sono e non potrebbero esserci, per la decisiva ragione che in atto non legislativo del Governo non può mai, per definizione, sostituire la legge regionale.

La ipotetica «sostituzione» del legislatore regionale inadempiente potrebbe avvenire solo ad opera del legislatore statale (che a questo fine potrebbe dettare norme «cedevoli», secondo il modello di cui alla sentenza n. 214/1985 di questa Corte). Ma le disposizioni in esame non possono certo essere lette come se prescrivessero (con efficacia giuridica del tutto inesistente) un futuro intervento legislativo dello Stato.

Resta, allora, la previsione di un potere sostitutivo «impossibile» ad esercitarsi, a meno che davvero i redattori del decreto-legge impugnato non abbiano immaginato di poter conferire al Governo il potere di emanare atti amministrativi che tengano luogo della legge regionale nel disciplinare la struttura delle u.s.l. in una singola regione ipoteticamente inadempiente. Ma in questo caso l'enormità della rottura del sistema costituzionale delle fonti e delle competenze, nonché della lesione ai principi di autonomia, appare davvero tale, da non richiedere ulteriori parole per essere dimostrata.

Né meno palese è l'illegittimità della disposizione del sesto comma dell'art. 3, in cui si configura l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, previsto in generale dall'art. 6, secondo comma, della legge n. 595/1985, nei riguardi di una potestà regolamentare delle regioni, e cioè nel caso in cui queste non stabiliscano entro il «termine perentorio» di quattro mesi, con «proprio regolamento», le modalità per l'esercizio della libera professione all'interno delle strutture sanitarie pubbliche.

Il riferimento all'art. 6, secondo comma, della legge n. 595/1985 è palesemente improprio, poiché tale disposizione prevede il compimento da parte del Governo di atti «in sostituzione dell'amministrazione regionale», mentre qui si tratterebbe di sostituire la regione non già nell'esplicazione di funzioni dell'amministrazione, bensì nell'esplicazione della potestà normativa regolamentare, spettante fra l'altro al consiglio regionale ai sensi dell'art. 121 della Costituzione.

Anche la potestà regolamentare, come quella legislativa, è esplicazione di autonomia normativa e pertanto non potrebbe essere supplita se non attraverso l'esplicazione di una potestà egualmente normativa dello Stato. Ma nella specie non è nemmeno ipotizzabile che sia un regolamento statale a sostituire quello regionale mancante, sia perché, nel vigente sistema delle fonti, nelle materie di competenza regionale non sussiste una potestà regolamentare del Governo (cfr. infatti l'art. 17, primo comma, lett. b), della legge n. 400/1988, che esclude l'esercizio della potestà regolamentare di attuazione e integrazione delle leggi recanti norme di principio nelle «materie riservate alla competenza regionale»); sia perché comunque gli atti previsti dall'art. 6, secondo comma, della legge n. 595/1985, cui rinvia l'art. 3, quinto comma, del decreto-legge impugnato, non sono e non possono essere in nessun caso atti normativi regolamentari, non essendo, oltre tutto, formati secondo le procedure proprie di questi ultimi, disciplinate dall'art. 17 della legge n. 400/1988 (parere del Consiglio di Stato, delibera del Consiglio dei Ministri e decreto del Presidente della Repubblica, ovvero determinazione di uno o più ministri, previo parere del Consiglio di Stato, per i regolamenti ministeriali o interministeriali).

Anche in questo caso ci si trova dunque di fronte ad un potere sostitutivo improprio, «impossibile» e lesivo di fondamentali principi costituzionali sul sistema delle fonti e sull'autonomia regionale.

La verità è che «riforme così importanti come quella del settore sanitario non si avviano con atti poco pensati, emanati da Governi perennemente sull'orlo della crisi, senza una seria preparazione politica e istituzionale: nella reiterazione si saranno forse evitati gli aspetti più rozzi, ma certo rimarrà la sensazione di trovarsi di fronte ad atti che non avviano nessuna riforma, e la cui unica parte autoritaria è quella dell'imposizione dei tickets; rimarrà la sensazione che i primi articoli, che proclamano riforme, minacciando le regioni inadempienti di sostituirsi ad esse, servono solo a fornire una copertura alla volontà di «trovar soldi» per finanziare il settore finanziario sanitario.

P. Q. M.

*La regione Emilia-Romagna chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. 29 maggio 1989, n. 196, in riferimento degli artt. 3, 32, 77, 81, 117, 119, 121, 125, 126 e 127 della Costituzione.*

Avv. prof. Valerio ONIDA

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE DEPOSITARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

## ABRUZZO

- CHETI  
Libreria MARZOLI  
Via S. Spaventa, 18
- PESCARA  
Libreria COSTANTINI  
Corso V. Emanuele, 146
- Libreria dell'UNIVERSITÀ  
di Lidia Cornacchia  
Via Galilei, angolo via Gramsci
- TERAMO  
Libreria IPOTESI  
Via Oberdan, 9

## BASILICATA

- MATERA  
Carlinchicchi  
Eredi della MONTESUMMORO NICOLA  
Via delle Beccherie, 69
- POTENZA  
Ed. LDF PAGGI DORA ROSA  
Via Pretoria

## CALABRIA

- CATANZARO  
Libreria G. MAURO  
Corso Mazzini, 55
- COSENZA  
Libreria DOMUS  
Via Monto Sante
- CROTONE (Calanzano)  
Ag. Dist. Giornali LORENZANO G.  
Via Vittorio Veneto, 11
- REGGIO CALABRIA  
Libreria S. LABATE  
Via Giudicea
- SAVERATO (Catanzaro)  
Rivenditori generi Monopoli  
LEOPOLDO MICO  
Corso Umberto, 140

## CAMPANIA

- ANGRI (Salerno)  
Libreria AMATO ANTONIO  
Via del G. G. 4
- AVELLINO  
Libreria CESA  
Via G. Nappi, 47
- BENEVENTO  
Libreria MARSONE NICOLA  
Viale dei Rettori, 71
- CASERTA  
Libreria CROCE  
Piazza Dante
- CAVA DEI TIRRENI (Salerno)  
Libreria RONDINELLA  
Corso Umberto I, 253
- FORO OLSICHA (Napoli)  
Libreria MATTERA
- NOCIERA INFERIORE (Salerno)  
Libreria CROCCOLO  
Traversa Nobilit. ang. via S. Matteo, 51
- PAGANI (Salerno)  
Libreria Ed. DE PRISCO SALVATORE  
Piazza Municipio
- SALERNO  
Libreria O'ALRIA  
Piazzetta di Giustinia

## EMILIA-ROMAGNA

- ARGENTA (Ferrara)  
C. S. P. Centro Servizi Polivalenti S. P.  
Via Mantova, 35/B
- FERRARA  
Libreria TADDEI  
Corso Giudecca, 1
- FORLÌ  
Libreria CAPPELLI  
Corso della Repubblica, 54
- Libreria MODERNA  
Corso A. Diaz, 2/F
- MODENA  
Libreria LA GOLIARDICA  
Via Emilia Centro, 210
- PARMA  
Libreria FRACCADORI  
Via al Dupino
- PIACENZA  
TO DEL MAINO  
Via IV Novembre, 160
- RAVENNA  
Libreria MODERNISSIMA  
Via C. Mattei, 50
- REGGIO EMILIA  
Libreria MODERNA  
Via Guido da Castello, 11/B
- RIMINI (Forlì)  
Libreria CAIARI DUE  
Via XXI Giugno, 3

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

- GORIZIA  
Libreria ANTONINI  
Via Mazzini, 16
- PODENEONE  
Libreria MIRLIVA  
Piazza XX Settembre
- TRIESTE  
Libreria ITALO SVEVO  
Corso Italia, 9/F
- Libreria TERGESTE S.a.s.  
Piazza delle Borse, 15
- UDINE  
Carabinieri - UNIVERSITAS  
Via Prachiuso, 19
- Libreria BENEDETTI  
Via Mercatovecchio, 13
- Libreria TARANTOLA  
Via V. Veneto, 29

## LAZIO

- APRILIA (Latina)  
Ed. BATTAGLIA GIOIANGIA  
Via Mascagnè
- LATINA  
Libreria LA FORENSE  
Via dello Statuto, 28/30
- LAVINIO (Roma)  
Edizioni di LINFAVELLI A. & C.  
Piazza del Conestabile, 7
- RIETI  
Libreria CENTRALE  
Piazza V. Emanuele, 9
- ROMA  
AGENZIA 2A  
Via Aureliana, 59
- Libreria DEI CONGRESSI  
Viale Civiltà del Lavoro, 124  
Soc. MEDIA c/o Chiosco Pretura Roma  
Piazzetta Ciclio
- DUINA BRUNO E ROMANO SCUGLIA  
Via Santa Maria Maggiore, 121
- Carabinieri ONORATI AUGUSTO  
Via Raffaele Garofalo, 33
- SORA (Frosinone)  
Libreria DI MICCO UMBERTO  
Via G. Zincone, 28
- TIVOLI (Roma)  
Carabinieri MANNELLI  
di Rosaria Sabaudo  
Viale Monelli, 10
- TUSCANIA (Viterbo)  
Carabinieri MANGINI OIRLIO  
Viale Trieste s.n.c.
- VITERBO  
Libreria BENEDETTI  
Palazzo Ulci Finanziari

## LIGURIA

- IMPERIA  
Libreria CRILICH  
Via Amendola, 25
- LA SPEZIA  
Libreria CENTRALE  
Via Colli, 5

## LOMBARDIA

- ARSE (Milano)  
Carabinieri GRAN PARADISO  
Via Valera, 23
- BERGAMO  
Libreria LORENZELLI  
Viale Papa Giovanni XXIII, 74
- BRESCIA  
Libreria QUERINIANA  
Via Trento, 13
- COMO  
Libreria MANI  
Via Caruso, 14
- MANTOVA  
Libreria ADAMO DI PELLEGRINI  
di M. Di Pellegrini e D. Ebbi s.n.c.  
Corso Ulpiano I, 32
- PAVIA  
Libreria TICININA  
Corso Mazzini, 20/C
- BONORIO  
Libreria ALESSO  
Via dei Cami, 14

## MARCHE

- ANCONA  
Libreria FOCOLA  
Piazza Cavour, 4-5

- ASCOLI PICENO  
Libreria MASSIMI  
Corso V. Emanuele, 23
- Libreria PROPERI  
Corso Mazzini, 188
- MACERATA  
Libreria MORICCHETTA  
Piazza Carosone, 1
- Libreria TONACCIETTI  
Corso della Repubblica, 11
- S. BENEDETTO DEL TRONTO (AP)  
Libreria ALBERTINI  
Via Alberini XXIII, 59

## MOLISE

- CAMPANOBO  
Libreria Di E.M.  
Via Monsignor Bologna, 67
- ISERNIA  
Libreria PATRIARCA  
Corso Garibaldi, 115

## PIEMONTE

- ALESSANDRIA  
Libreria BENTUOTTI  
Corso Roma, 122
- Libreria BOFFI  
Via dei Martiri, 31
- ALBA (Cuneo)  
Casa Editrice ICAP  
Via Vittorio Emanuele, 19
- BELLA (Verona)  
Libreria GIOVANNACCI  
Via Italia, 8
- CUNEO  
Casa Editrice ICAP  
Piazzetta O. Galimberti, 10
- TORINO  
Casa Editrice ICAP  
Via Monte di Pietà, 20

## PUGLIA

- ALTAMURA (Bari)  
JOLLY CART di Lorusso A. & C.  
Corso V. Emanuele, 65
- BARI  
Libreria ATHENA  
Via M. di Montone, 86
- Libreria FRANCO MILELLA  
Viale della Repubblica, 18/B
- Libreria LATERZA e LAVIOSA  
Via Crastuzio, 16
- BRINDISI  
Libreria RIAZZO  
Piazza Vittoria, 4
- FOGGIA  
Libreria PATERNO  
Piazza Via Dante, 21
- LECCE  
Libreria MILELLA  
Via Placitelli, 30
- MARIGLIANO (Foggia)  
IL PAIPIRO - Rivenditori giornali  
Corso Manfredi, 126
- TARANTO  
Libreria FUMAROLA  
Corso Italia, 228

## SARDEGNA

- ALGERO (Sassari)  
Libreria LOBRANO  
Via Sassari, 65
- CAGLIARI  
Libreria DESSI  
Corso V. Emanuele, 30/22
- NUOVE  
Libreria Centro didattico NOVECENTO  
Via Manzoni, 35
- ORISTANO  
Libreria SANNA GIUSEPPE  
Via del Riccio, 7
- SASSARI  
MESSAGGERIE SARDE  
Piazza Cristallo, 19

## SICILIA

- AGRIGENTO  
Libreria L'AZIENDA  
Via Cellorosa, 14/15
- CALTANISSETTA  
Libreria SCIANCA  
Corso Umberto I, 36

- CATANIA  
ENRICO ARLIA  
Rappresentanze editoriali  
Via V. Emanuele, 62
- Libreria GARGIULO  
Via F. Riso, 56/58
- Libreria LA PAGLIA  
Via Enea, 380/395
- ENNA  
Libreria BUSCEMI G. B.  
Piazza V. Emanuele
- FAVARA (Agrigento)  
Carabinieri MILIOTO ANTONINO  
Via Roma, 80
- MESSINA  
Libreria PIROLA  
Corso Cavour, 47
- PALERMO  
Libreria FLACCOVIO DARIO  
Via Autona, 70/74
- Libreria FLACCOVIO LICAF  
Piazza Don Bosco, 3
- Libreria FLACCOVIO S.F.  
Piazza V. E. Orlando 16/16
- SIRACUSA  
Libreria CASA DEL LIBRO  
Via Mazziniana, 22
- TRAPANI  
Libreria GALLI  
Via Manzoni, 30

## TOSCANA

- AREZZO  
Libreria PELLEGRINI  
Via Cavour, 42
- GROSSETO  
Libreria SCARORELLI  
Corso Carducci, 9
- LIVORNO  
Edizione BELFORTE  
Via Grande, 31
- LUCCA  
Libreria BARONI  
Via S. Pashino, 45/47
- Libreria PROTTA SESTANTE  
Via Montanari, 9
- PISA  
Libreria VALLERINI  
Via dei Mili, 13
- PISTOIA  
Libreria TURELLI  
Via Mezzala, 37
- SIENA  
Libreria TIGI  
Via delle Terme, 517

## TRENTINO-ALTO ADIGE

- BOLZANO  
Libreria EUROPA  
Corso Italia, 6
- TRENTO  
Libreria CISERTORI  
Via Diaz, 11
- UMBRIA
- FOLIGNO (Perugia)  
Nuova Libreria LUHA  
Via Garibaldi, 41/A3
- PERUGIA  
Libreria SIMONELLI  
Corso Vannucci, 62
- TERNI  
Libreria ALTEROCCHI  
Corso Testa, 29

## VALLE D'AOSTA

- AOSTA  
Libreria MAREPVA  
Via dei Teiler, 34

## VENETO

- PADOVA  
Libreria DRAGHI - RANDI  
Via Cavour, 17
- ROVERETO  
Libreria PAVANELLO  
Via Cavour, 2
- TREVISO  
Libreria CANOVA  
Via Cuneo, 31
- VEVERZA  
Libreria GILPONI  
Calle Zoldani 45/11
- VERONA  
Libreria GHELFI & BARDATO  
Via Mazzini, 21
- Libreria GIUDICIA  
Via della Costa, 5
- VICENZA  
Libreria GALLA  
Corso A. Patellio, 41/A3

## MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in Roma, piazza G. Verdi, 10;

— presso la Concessionaria specialii di:

BARI, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - BOLOGNA, Libreria Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - FIRENZE, Libreria Pirella (Etruria S.a.s.), via Cavour, 46/r - GENOVA, Libreria Baldaro, via XII Ottobre, 172/r - MILANO, Libreria concessionaria editrice Poligrafico e Zecca dello Stato» S.r.l., Galleria Vittorio Emanuele, 3 - NAPOLI, Libreria Raffana, via Chiaia, 5 - PALERMO, Libreria Fiacco SF, via Ruggero Settimo, 37 - ROMA, Libreria il Tritone, via del Tritone, 61/A - TORINO, S.O.C.E.D.I. S.r.l., via Roma, 83;

— presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10). Le suddette librerie concessionarie speciali possono eccettare solamente gli avvisi consegnati a mano e accompagnati dal relativo importo.

## PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1989

### ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

- Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

<b>Tipò A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:	
- annuale	L. 268.000
- semestrale	L. 145.000
<b>Tipò B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:	
- annuale	L. 40.000
- semestrale	L. 23.000
<b>Tipò C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:	
- annuale	L. 150.000
- semestrale	L. 85.000
<b>Tipò D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:	
- annuale	L. 43.000
- semestrale	L. 25.000
<b>Tipò E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:	
- annuale	L. 158.000
- semestrale	L. 85.000
<b>Tipò F</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, e i fascicoli delle quattro serie speciali:	
- annuale	L. 508.000
- semestrale	L. 278.000

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 35.000, si avrà diritto a ricevere l'indice repertorio annuale cronologico per materie 1989.

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.000
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.000
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi»	L. 2.400
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.000
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.000

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 80.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L. 1.000

#### Supplemento straordinario «Conto riepilogativo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L. 50.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 5.000

#### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

	Prezzo di vendita Lire	Euro
<i>Invio settimanale</i> N. 6 microfiches contenenti 6 numeri di Gazzetta Ufficiale fino a 96 pagine cadauna	L. 6.000	6,000
Per ogni 96 pagine successive o frazione riferita ad una sola Gazzetta	L. 1.000	1,000
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000	6,000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1989.

#### ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 200.000
Abbonamento semestrale	L. 120.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.000

*I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.*

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato:

- abbonamenti . . . . . ☎ (06) 85082149/85082221
- vendita pubblicazioni . . . . . ☎ (06) 85082150/85082276
- inserzioni . . . . . ☎ (06) 85082145/85082189

N. B. — *Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1989, mentre i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1989 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1989.*