

1^a SERIE SPECIALE

DIREZIONE EDITORIALE
SETTORE SVILUPPO RAPPORTI
CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo 1 (70%)

Anno 133° — Numero 17

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 aprile 1992

SI PUBBLICA IL 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 00100 ROMA CENTRALINO 85081

CORTE COSTITUZIONALE

AVVISO

Le sentenze ed ordinanze della Corte, dal n. 177/1992 al n. 183/1992, saranno pubblicate nella prossima edizione della 1^a Serie speciale

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 174. Sentenza 2-15 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Tribunale - Pretore - G.I.P. - Richiesta di proroga del termine per le indagini preliminari formulata dal p.m. - Potere autorizzatorio del giudice subordinato alla condizione che il termine non sia già scaduto - Ulteriori proroghe «prima della scadenza del termine prorogato» - Irragionevole condizionamento dell'esercizio dell'azione penale - Illegittimità costituzionale.

(C.P.P., artt. 406, primo comma, e 553, secondo comma)

Pag. 9

N. 175. Sentenza 2-15 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Pretore - Convalida dell'arresto in flagranza - Presentazione dell'imputato all'udienza entro il quindicesimo giorno - Rito direttissimo - Esclusione - Richiamo alla sentenza n. 102/1991 della Corte - Irragionevole disparità rispetto al procedimento davanti al tribunale - Ingiustificata discriminazione tra identiche situazioni processuali - Illegittimità costituzionale.

(C.P.P., art. 566, nono comma)

13

N. 176. Sentenza 2-15 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Coniugi (rapporti patrimoniali tra) - Separazione personale - Iscrizione di ipoteca effettuata ex art. 156 del codice civile - Imposizione fiscale - Mancata estensione dell'esenzione impositiva ex art. 19 della legge n. 74/1987 - Irragionevolezza del trattamento differenziato rispetto alla procedura di divorzio - Illegittimità costituzionale.

(Legge 6 marzo 1987, n. 74, art. 19, in relazione agli artt. 4 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 635, e 1 tariffa allegata)

16

184. Ordinanza 15-16 aprile 1992.

Giudizio di ammissibilità del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Costituzione della Repubblica italiana - Consiglio superiore della magistratura e Ministro di grazia e giustizia - Magistrati - Conferimento di uffici direttivi - Deliberazioni in materia - Pronuncia di mera deliberazione senza contraddittorio - Ammissibilità del ricorso

18

ATTI DI PROMOIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 8. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria l'8 aprile 1992 (della regione autonoma Sardegna).

Sanità pubblica - Elenco di alte specialità e fissazione dei requisiti necessari alle strutture sanitarie per l'esercizio delle attività di alta specialità - Individuazione con il decreto ministeriale impugnato di dodici attività assistenziali di alta specialità (emergenza, grandi ustioni, trapianti di organi, ecc.) - Fissazione di standards dei bacini di utenza entro i quali sono consentite le strutture di alta specializzazione - Asserita indebita invasione della sfera di autonomia regionale in materia di assistenza sanitaria, in quanto vengono indicati per l'operatività delle strutture sanitarie di alta specializzazione, alcune delle quali già operanti nel territorio della regione Sardegna - Standards numericamente superiori alla popolazione della Sardegna, con la conseguenza di costringere gli abitanti di detta regione gravemente ammalati a ricorrere (cosa non sempre possibile) all'assistenza sanitaria fuori del territorio della regione - Violazione del principio di legalità, in quanto detti standards si sarebbero dovuti adottare ai sensi della legge n. 595/1985 con il piano sanitario nazionale, predisposto dal Governo, su proposta del Ministro della sanità, e approvato dal Parlamento.

(Decreto del Ministro della sanità 29 gennaio 1992).

[Statuto regione Sardegna, artt. 4, lett. i), e 6]

Pag. 21

- N. 9. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 9 aprile 1992 (della regione Piemonte).

Sanità pubblica - Elenco di alte specialità e fissazione dei requisiti necessari alle strutture sanitarie per l'esercizio delle attività di alta specialità - Individuazione con il decreto ministeriale impugnato di dodici attività assistenziali di alta specialità (emergenza, grandi ustioni, trapianti di organi, ecc.) - Fissazione di standards dei bacini di utenza entro i quali sono consentite le strutture di alta specializzazione - Asserita indebita invasione della sfera di autonomia regionale in materia di assistenza sanitaria, con particolare riguardo ai trapianti di organi per i quali la regione Piemonte, in attuazione della legge n. 644/1975 e del d.P.R. n. 409/1977, ha provveduto alla costituzione del «Centro regionale di riferimento di immunogenetica dell'istocompatibilità», e mediante convenzione con l'ospedale maggiore di San Giovanni Battista di Torino.

(Decreto del Ministro della sanità 29 gennaio 1992).

(Cost., artt. 117 e 118)

24

- N. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 9 aprile 1992 (della regione Umbria).

Regioni in genere - Attività regionali all'estero c.d. «promozionali» e iniziative rientranti nella c.d. attività di «mero rilievo internazionale» delle regioni, come viaggi di studio, partecipazione a convegni, visite e connazionali e simili - Prevista necessità di «previa intesa col Governo» - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di attività regionali di mero rilievo internazionale - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1987, 737 e 739 del 1988 e 42/1989.

(Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli affari regionali del 4 gennaio 1992 e relativa lettera di trasmissione del commissario del Governo in data 16 gennaio 1992, prot. 9/gab.)

(Cost., artt. 3, 5, 114, 115, 117 e 118)

26

N. 11. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 13 aprile 1992 (della regione Liguria).

Edilizia e urbanistica - Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i piani di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Previsione dell'obbligo delle regioni di impartire direttive per la vendita di fabbricati nei quali coloro che intendano acquistare costituiscano almeno il 50% dei locatari - Possibilità dell'ente gestore di vendere egualmente gli alloggi richiesti anche qualora gli acquirenti rappresentino meno del 50% degli alloggi costituenti il fabbricato - Facoltà delle regioni di autorizzare l'ente gestore a rifiutare le richieste di acquisto inferiori al 50% degli alloggi del fabbricato qualora lo stesso non ravvisi l'opportunità della vendita, motivandone analiticamente le ragioni - Inclusione in detta disciplina anche degli immobili realizzati con risorse proprie da parte degli enti gestori - Previsione per questi ultimi alloggi, nonché per quelli acquisiti, realizzati o recuperati con contributi regionali, del versamento degli introiti delle cessioni nelle contabilità speciali già tenute dagli enti gestori presso la tesoreria dello Stato - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica - Violazione dei principi inerenti alla funzione statale di indirizzo e coordinamento nei confronti dell'attività amministrativa regionale, attesa la mancanza nel caso di un fondamento in una espressa disposizione di legge - Mancata consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni [art. 12, quinto comma, lett. b), della legge n. 400/1988] - Istanza di sospensione.

(D.P.R. 14 febbraio 1992, artt. 1, 3, 4, 5 e 6).

(Cost., artt. 117 e 118)

Pag. 31

N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 aprile 1992 (della regione Lombardia).

Sanità pubblica - Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie - Autorizzazione delle regioni, sentite le federazioni regionali degli ordini sanitari, per la pubblicità relativa alle case di riposo private e agli ambulatori specialistici - Attribuzione al Ministro della sanità del potere di disciplinare con proprio decreto le modalità per il rilascio di detta autorizzazione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e di autorizzazione e vigilanza relative alle case di cura private (art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833), competenza già esercitata con la legge regionale n. 5/1986.

(Legge 5 febbraio 1992, n. 175, art. 5, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 117 e 118)

34

N. 36. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 aprile 1992 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Regione Veneto - *Referendum* consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle regioni - Asserita violazione del principio costituzionale che nel demandare allo statuto regionale la disciplina dell'esercizio del diritto al *referendum* ne limita l'oggetto alle «leggi e provvedimenti della regione» - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 256/1989.

(Legge regione Veneto riapprovata il 5 marzo 1992).

(Cost., art. 123)

36

N. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 1992 (della provincia autonoma di Trento).

Sanità pubblica - Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie - Limitazione della pubblicità concernente l'esercizio delle professioni sanitarie e ausiliarie alle sole targhe apposte sull'edificio in cui l'attività si svolge ed alle iscrizioni negli elenchi telefonici - Necessità per detta pubblicità dell'autorizzazione del sindaco previo nulla osta dell'ordine professionale - Autorizzazione delle regioni, sentite le federazioni regionali degli ordini sanitari, per la pubblicità relativa alle case di riposo private e agli ambulatori specialistici - Attribuzione al Ministro della sanità del potere di disciplinare con proprio decreto le modalità per il rilascio di detta autorizzazione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e di autorizzazione e vigilanza relative alle case di cura private (art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

(Legge 5 febbraio 1992, n. 175, artt. 1, 2, 4, 5, primo e secondo comma, e 6, terzo comma).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 10, 8, nn. 5 e 6, e 16)

37

N. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 1992 (della regione Puglia).

Edilizia e urbanistica - Termini per l'approvazione degli strumenti urbanistici - Qualificazione del termine di centottanta giorni previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.l. n. 702/1978 (convertito in legge n. 3/1979), per l'approvazione degli strumenti urbanistici, quale termine perentorio la cui decorrenza comporta la tacita approvazione dello strumento urbanistico adottato con l'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica, in contrasto con i principi della legge statale n. 142/1990 relativamente all'attribuzione alle regioni della programmazione socio-economica e pianificazione territoriale.

(D.-L. 1° marzo 1992, n. 195, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 117)

Pag. 40

N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 aprile 1992 (della regione Emilia-Romagna).

Edilizia e urbanistica - Introduzione in materia urbanistica dei c.d. «programmi integrati di intervento» al fine di riqualificare il tessuto urbanistico edilizio ed ambientale - Possibilità di presentare proposte di programmi integrati da parte di soggetti pubblici e privati relativamente «a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana e ambientale» - Previsione della facoltà delle regioni di destinare parte delle somme loro attribuite dalla legge alla formazione di detti programmi e dell'obbligo di concedere finanziamenti inerenti al settore dell'edilizia residenziale con priorità ai comuni che provvedano in tal senso - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica con particolare riguardo all'aspetto della programmazione regionale - Sconvolgimento con una norma «intrusa» dei principi generali in materia di urbanistica.

(Legge 17 febbraio 1992, n. 179, artt. 1, secondo comma, e 16).

(Cost., artt. 3, 9, 97 e 117)

42

N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 aprile 1992 (della regione Veneto).

Edilizia e urbanistica - Introduzione in materia urbanistica dei c.d. «programmi integrati di intervento» al fine di riqualificare il tessuto urbanistico edilizio ed ambientale - Possibilità di presentare proposte di programmi integrati da parte di soggetti pubblici e privati relativamente «a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana e ambientale» - Previsione della facoltà delle regioni di destinare parte delle somme loro attribuite dalla legge alla formazione di detti programmi e dell'obbligo di concedere finanziamenti inerenti al settore dell'edilizia residenziale con priorità ai comuni che provvedano in tal senso - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica con particolare riguardo all'aspetto della programmazione regionale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 343, 399 e 459 del 1989 e 266/1990.

(Legge 17 febbraio 1992, n. 179, art. 16).

(Cost., art. 117)

48

N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 aprile 1992 (della regione Lombardia).

Edilizia e urbanistica - Termini per l'approvazione degli strumenti urbanistici - Qualificazione del termine di centottanta giorni previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.l. n. 702/1978 (convertito in legge n. 3/1979), per l'approvazione degli strumenti urbanistici, quale termine perentorio la cui decorrenza comporta la tacita approvazione dello strumento urbanistico adottato con l'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale - Attribuzione al Ministro per il coordinamento della protezione civile della facoltà di stipulare direttamente convenzioni con soggetti anche privati (istituti e gruppi di ricerca) per il perseguimento di specifiche finalità di protezione civile - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica, in contrasto con i principi della legge statale n. 142/1990 relativamente all'attribuzione alle regioni della programmazione socio-economica e pianificazione territoriale.

(D.-L. 1° marzo 1992, n. 195, artt. 3 e 10, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 117)

52

- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 aprile 1992 (della regione Liguria).

Edilizia e urbanistica - Termini per l'approvazione degli strumenti urbanistici - Qualificazione del termine di centottanta giorni previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.l. n. 702/1978 (conversione in legge n. 3/1979), per l'approvazione degli strumenti urbanistici, quale termine perentorio la cui decorrenza comporta la tacita approvazione dello strumento urbanistico adottato con l'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica, in contrasto con i principi della legge statale n. 142/1990 relativamente all'attribuzione alle regioni della programmazione socio-economica e pianificazione territoriale.

(D.-L. 1° marzo 1992, n. 195, art. 3).

(Cost., artt. 97, 117 e 118)

Pag. 56

- N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 1992 (della provincia autonoma di Trento).

Trasporto - Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa - Benefici, a carico dello Stato, a favore delle città metropolitane e di altri comuni, consistenti nel finanziamento di piani di intervento ai fini dello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria (metropolitane e metropolitane «leggere») e di tranvie veloci - Individuazione delle città metropolitane e dei comuni che possano avvalersi dei benefici mediante atto del Ministro per i problemi delle aree urbane di concerto con il Ministro dei trasporti, su proposta delle regioni interessate - Asserita indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di linee tranviarie, metropolitane, filoviarie, funicolari e ferroviarie di ogni tipo.

(Legge 26 febbraio 1992, n. 211, artt. 1, 4, 5, 7, 9 e 10).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5, 17 e 18; e 16; Cost., art. 128)

58

- N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 1992 (della regione Lombardia).

Trasporto - Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa - Benefici, a carico dello Stato, a favore delle città metropolitane e di altri comuni, consistenti nel finanziamento di piani di intervento ai fini dello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria (metropolitane e metropolitane «leggere») e di tranvie veloci - Individuazione delle città metropolitane e dei comuni che possano avvalersi dei benefici mediante atto del Ministro per i problemi delle aree urbane di concerto con il Ministro dei trasporti, su proposta delle regioni interessate - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di linee tranviarie, metropolitane, filoviarie, funicolari e ferroviarie di ogni tipo.

(Legge 26 febbraio 1992, n. 211, artt. 1, 4, 5, 7, 9 e 10).

(Cost., artt. 117, 118, 119 e 128)

62

- N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 1992 (della provincia autonoma di Trento).

Impresa e imprenditore - Azioni positive per l'imprenditoria femminile - Previsione di benefici, tra gli altri, a favore di imprese individuali gestite da donne che operino nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi nonché a favore di enti che promuovono corsi di formazione imprenditoriale e servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale per donne - Contributi alle spese per impianti ed attrezzature sostenute per l'avvio o per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi - Denunciata invasione della sfera di competenza provinciale in materia di artigianato, agricoltura, turismo e industria alberghiera e servizi - Mancata previsione della copertura finanziaria - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983, 517/1987, 912/1988 e 116/1991.

(Legge 25 febbraio 1992, n. 215, artt. 2, 3, 4, 6, 8 e 12).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 9, 18, 20, 21 e 29; 9, nn. 3, 7 e 8; e 16; Cost., art. 81)

66

N. 46. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 1992 (della regione Lombardia).

Impresa e imprenditore - Azioni positive per l'imprenditoria femminile - Previsione di benefici, tra gli altri, a favore di imprese individuali gestite da donne che operino nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi nonché a favore di enti che promuovono corsi di formazione imprenditoriale e servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale per donne - Contributi alle spese per impianti ed attrezzature sostenute per l'avvio o per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi - Denunciata invasione della sfera di competenza regionale in materia di artigianato, agricoltura, turismo e industria alberghiera e servizi - Mancata previsione della copertura finanziaria - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983, 517/1987, 912/1988 e 116/1991.

(Legge 25 febbraio 1992, n. 215, artt. 2, 3, 4, 6, 8 e 12).

(Cost., artt. 81, 117, 118 e 119)

Pag. 70

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 174

*Sentenza 2-15 aprile 1992***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

Processo penale - Tribunale - Pretore - G.I.P. - Richiesta di proroga del termine per le indagini preliminari formulata dal p.m. - Potere autorizzatorio del giudice subordinato alla condizione che il termine non sia già scaduto - Ulteriori proroghe «prima della scadenza del termine prorogato» - Irragionevole condizionamento dell'esercizio dell'azione penale - Illegittimità costituzionale.

(C.P.P., artt. 406, primo comma, e 553, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Giuseppe BORZELLINO;

Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGIONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 406, primo comma, e 553, secondo comma, del codice di procedura penale, promossi con tre ordinanze emesse da varie autorità giudiziarie, iscritte ai nn. 467, 477 e 558 del registro ordinanze 1991 e pubblicate nelle *Gazzette Ufficiali* della Repubblica nn. 28 e 36, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 22 gennaio 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Ritenuto in fatto

1. Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ivrea solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 101, secondo comma, e 112 della Costituzione, dell'art. 406, primo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui consente la proroga del termine per le indagini preliminari solo «prima della scadenza» del termine stesso.

Dopo aver premesso che, nel caso sottoposto al suo esame, la richiesta di proroga pur tempestivamente formulata dal pubblico ministero è stata notificata alle parti dopo la scadenza del termine semestrale previsto dalla norma impugnata, il giudice remittente osserva che un siffatto sistema appare irrazionale e contrastante con il buon andamento dell'amministrazione giudiziaria (art. 97, primo comma, della Costituzione), imponendo al P.M. vincoli e impedimenti all'esercizio dell'azione penale, pur obbligatoria (art. 112 della Costituzione), non stabiliti dalla legge (art. 101, secondo comma, della Costituzione), ma determinati da situazioni esterne contingenti e non prevedibili, quali un ritardo nella trasmissione a mezzo posta dell'atto notificato (come nel caso di specie) o la difficoltà di eseguire la notificazione.

Osserva il giudice *a quo* che, nel caso di persona sottoposta ad indagini che risulti irreperibile all'indirizzo noto al pubblico ministero, la necessità di disporre ricerche e di reiterare la notifica ad altro indirizzo può comportare, quasi certamente, il superamento del termine per le indagini preliminari, che, solo per questo, non potrebbero più essere prorogate. Né potrebbe pretendersi dal pubblico ministero, prosegue l'Autorità remittente, di formulare la richiesta di

proroga con un anticipo maggiore, che consenta di esaurire entro il termine tutte le ricerche eventualmente necessarie, perché allora egli dovrebbe formularla quando ancora non ne ravvisa l'esigenza.

Sussisterebbe, infine, una grave disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione) tra persone sottoposte ad indagini per fatti ed in situazioni processuali sostanzialmente identici, perché la possibilità di proroga del termine per le indagini, e quindi di esercizio dell'azione penale, discende irragionevolmente da condizioni che nulla hanno a che vedere con il fatto addebitato, né con l'attività svolta dal pubblico ministero, ma da situazioni contingenti, o persino dalla condotta dello stesso indagato.

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della sollevata questione.

Ad avviso dell'Avvocatura una ragionevole e razionale interpretazione dell'art. 406, primo comma, del codice di procedura penale porterebbe ad escludere che il giudice non possa — come si sostiene nel provvedimento di rimessione — autorizzare la proroga del termine anche «oltre la scadenza» di questo quando, malgrado la tempestività della richiesta del pubblico ministero, non sia stato possibile, per ragioni connesse a fatti organizzativi (come le carenze degli organi di notificazione), completare l'iter del procedimento che lo stesso art. 406 del codice di procedura penale ha elaborato al fine di consentire all'«indagato» ed alla «persona offesa» di presentare memorie al riguardo.

Non sarebbe quindi ragionevole una interpretazione che da meri fatti organizzativi e materiali facesse dipendere le conseguenze segnalate nell'ordinanza in tema di violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale; laddove, viceversa, nessun sostanziale pregiudizio consegue al fatto che il giudice possa provvedere *anche* dopo la scadenza del termine quando un provvedimento prima di tale scadenza non sia attuabile per ragioni indipendenti dalla volontà delle parti.

3. — Anche il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Verona solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 112 della Costituzione, dell'art. 406, primo comma, del codice di procedura penale «nella parte in cui prevede che il giudice possa adottare l'ordinanza di proroga solo prima della scadenza del termine previsto dall'art. 405 del codice di procedura penale, anziché entro quindici giorni dal decorso dei cinque giorni dalla notificazione della richiesta del pubblico ministero alla persona sottoposta alle indagini».

Dopo aver formulato, nel merito, rilievi del tutto simili a quelli espressi dal G.I.P. presso il Tribunale di Ivrea, il remittente, in ordine alla dedotta violazione degli artt. 112 e 97 della Costituzione, osserva che l'attuale disciplina comporta, di fatto, la paralisi nell'esercizio dell'azione penale senza che ciò dipenda dalla mancanza di diligenza del pubblico ministero o dalla soddisfazione di altri interessi costituzionalmente garantiti. Ove, invece, si ritenesse che detto grave inconveniente potrebbe essere superato con una richiesta di archiviazione ed una successiva richiesta di riapertura delle indagini, evidente sarebbe, a suo avviso, la irrazionale lesione degli elementari principi di buon andamento dell'amministrazione. In via subordinata, il giudice *a quo* ritiene sussistente anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione: «in un'esasperata lettura del processo quale confronto di parti necessariamente contrapposte».

Infine, il remittente osserva che dal sistema generale può ricavarsi il termine che il giudice deve osservare per la sua decisione: una volta che la richiesta di proroga sia stata tempestivamente proposta dal pubblico ministero, il giudice, per prendere la sua decisione, dovrebbe osservare il termine residuale previsto dall'art. 121, secondo comma, c.p.p. e quindi provvedere entro quindici giorni dallo spirare del termine di cinque giorni dalla notifica della richiesta di proroga alla persona sottoposta alle indagini.

4. È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione in base ad argomentazioni identiche a quelle già formulate nella questione sollevata dal G.I.P. presso il Tribunale di Ivrea.

5. — Con ordinanza emessa l'11 maggio 1991, il G.I.P. presso la Pretura di Matera ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 112 della Costituzione, degli artt. 406 e 553 del codice di procedura penale.

Rileva il remittente che l'esigenza a cui corrispondono i limiti cronologici della fase delle indagini preliminari non deve necessariamente implicare che in detti limiti debba anche svolgersi l'attività del requirente finalizzata alla partecipazione all'indagato della propria esigenza di ampliare la durata della fase delle investigazioni, specie se si consideri l'imprevedibilità dei tempi che tale attività può richiedere, in relazione sia alle possibili difficoltà di reperimento dei destinatari della notifica, sia al caso che si tratti di una pluralità non indifferente di soggetti.

Non sarebbe pertanto ammissibile né che venga in tal modo accolto al requirente l'onere di formulare, in ogni procedimento e con istituzionalizzata pessimistica perspicacia, una prognosi sull'eventualità che i termini ordinari possano non essergli bastevoli, né che egli sia di fatto obbligato non solo a provvedere a tutelarsi, richiedendo la proroga, con un anticipo la cui congruità sia subordinata, in modo assolutamente aleatorio, ai tempi dell'attività di notifica, ma anche a «scoprirsi», cioè a svelare, prima del necessario, l'esistenza delle investigazioni nei confronti dell'indagato.

Inoltre, nel caso in cui l'esigenza di svolgimento di determinate investigazioni sopravvenga in un momento prossimo alla scadenza del periodo normalmente destinato alla fase delle indagini preliminari, verrebbe precluso al pubblico ministero di proseguire solo perché, pur avendo provveduto a depositare nella cancelleria del giudice richiesta di proroga nei termini, non gli sia stato possibile provvedere, nello stesso termine, alle attività di notifica impostegli dalla legge.

In conclusione il giudice *a quo* ritiene che il principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale verrebbe ad essere fortemente vulnerato dal combinato disposto degli artt. 553 e 406 del codice di procedura penale, dovendo ritenersi probabile che il requirente, una volta preso atto di non essere stato autorizzato, per via della mancata proroga, ad espletare ulteriori attività investigative necessarie ed indispensabili, ed anzi, d'esser tenuto, pur in mancanza di quelle, a presentare le proprie richieste conclusive, si senta costretto, per via della insufficienza del materiale raccolto, a postulare l'archiviazione, ossia a porre in essere quella che nel nuovo codice è la negazione dell'esercizio dell'azione penale.

6. — Anche nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione in base alle già riferite argomentazioni.

Considerato in diritto

1. — Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ivrea sottopone al vaglio di questa Corte la legittimità costituzionale dell'art. 406, primo comma, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 101, secondo comma, e 112 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il giudice possa prorogare il termine per le indagini preliminari solo «prima della scadenza» del termine stesso.

La medesima disciplina, applicabile anche nei procedimenti pretorili, come risulta dal combinato disposto degli artt. 406 e 553, secondo comma, viene impugnata anche dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Verona, in riferimento agli artt. 3, 97 e 112 della Costituzione, e dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Matera, in riferimento all'art. 112 della Costituzione.

I relativi giudizi, poiché sollevano questioni sostanzialmente coincidenti, possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. — Tutti i giudici *a quibus* dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 406, primo comma, del codice di procedura penale (e, per quanto concerne i procedimenti avanti al Pretore, anche dell'art. 553, secondo comma) nella parte in cui il potere autorizzatorio del giudice, in ordine alla richiesta di proroga del termine per le indagini preliminari formulata dal pubblico ministero, viene subordinato alla condizione che il termine stesso non sia già scaduto.

In particolare, i giudici remittenti rilevano che il terzo comma dell'art. 406 pone obbligo al pubblico ministero di notificare la richiesta di proroga alla persona sottoposta alle indagini ed alla persona offesa dal reato che abbia chiesto di esserne informata, ed attribuisce ai loro difensori la facoltà di presentare memorie entro cinque giorni da detta notifica; il sistema complessivamente delineato dall'art. 406, pertanto, impone al giudice di verificare la regolare notifica della richiesta di proroga alle altre parti e di attendere il decorso del termine loro assegnato per presentare memorie, prima di poter decidere sull'istanza; ma soltanto se a questo momento il termine non sia ancora scaduto il giudice potrà autorizzare la proroga richiesta. Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ivrea, dopo aver premesso che nel caso sottoposto al suo esame la richiesta di proroga, pur tempestivamente formulata dal pubblico ministero, è stata notificata alle parti dopo la scadenza del termine semestrale previsto dall'art. 405, osserva che a fronte del chiaro tenore letterale dell'art. 406, il quale riconosce al giudice il potere di prorogare detto termine «prima della scadenza», risulta impossibile qualsiasi diversa soluzione interpretativa che riferisca, ad esempio, il termine alla formulazione della richiesta da parte del pubblico ministero, o alla sua trasmissione al giudice per le indagini preliminari.

Ciò posto, il giudice remittente ritiene, in primo luogo, che tale sistema sia del tutto irragionevole, ed in contrasto con gli artt. 3 e 112 della Costituzione, in quanto l'attività del pubblico ministero, (e quindi la possibilità di esercizio dell'azione penale nei confronti di persone sottoposte ad indagini per fatti ed in situazioni processuali sostanzialmente identici) risulta condizionata, e suscettibile di dare luogo a gravi disparità di trattamento, a causa di fattori accidentali e non prevedibili (quali un ritardo nella trasmissione a mezzo posta dell'atto notificato, come nel caso di specie) che nulla hanno a che vedere con il fatto addebitato, né con la diligenza dello stesso pubblico ministero.

3. — La questione è fondata.

Il soddisfacimento della duplice esigenza a cui corrispondono i limiti cronologici della fase delle indagini preliminari, individuabile nella necessità di imprimere tempestività alle investigazioni e di contenere in un lasso di tempo predeterminato la condizione di chi a tali indagini è assoggettato, non comporta che in detti limiti debba anche svolgersi l'attività di notifica alla persona stessa ed alla persona offesa dal reato della richiesta del pubblico ministero di protrarre la fase delle investigazioni.

Una siffatta previsione mentre non soddisfa esigenze di tutela di interessi apprezzabili delle altre parti — in quanto l'interesse sostanziale di queste ad interloquire sulla durata delle indagini preliminari è pienamente soddisfatto dal contraddittorio garantito dalla norma — fa sì che il pubblico ministero sia costretto a valutare la eventualità di non concludere le indagini entro il termine, e quindi di doverne richiedere la proroga, con un anticipo determinato, non già o non soltanto dal verificarsi della «giusta causa» prevista dal legislatore (che ben potrebbe sopraggiungere al limite della scadenza), bensì dalla necessità di cautelarsi a fronte di eventuali difficoltà nel reperimento dei destinatari della notifica o della contingenza che si tratti di una pluralità non indifferente di soggetti.

In definitiva, la *ratio* che sorregge la disciplina in esame, che, cioè, il pubblico ministero entro il termine concessogli per l'espletamento delle indagini formuli le sue richieste (art. 405, primo comma) ovvero chieda in base a validi motivi una proroga del termine stesso, trova esaustiva realizzazione nel fatto che entro quel termine la richiesta di proroga sia presentata; che debba anche intervenire la decisione del giudice entro il termine stesso è regola del tutto diversa, assente dalle previsioni della legge di delega (cfr. art. 2, n. 48 della legge 16 febbraio 1987 n. 81) e suscettibile di condizionare irragionevolmente l'esercizio dell'azione penale subordinando la concessione della proroga ad evenienze imponderabili ed accidentali. Si pensi ad esempio che, a fronte di una medesima richiesta, la proroga potrebbe essere concessa nell'ipotesi di cui al quarto comma dell'art. 406 (ordinanza emessa in camera di consiglio senza l'intervento delle parti), ovvero risultare impossibile, a causa della scadenza dei termini, nell'ipotesi di cui al quinto comma della stessa norma (fissazione dell'udienza in camera di consiglio con avviso notificato alle parti e conseguente ritardo della decisione).

4. — Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 112 della Costituzione, degli artt. 406, primo comma, e 553, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui entrambi prevedono che il giudice possa prorogare il termine stabilito per la durata delle indagini preliminari solo «prima della scadenza»; restano assorbite le ulteriori censure sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali.

Val la pena sottolineare che, una volta riconosciuta illegittima la previsione che consente al giudice di autorizzare la proroga del termine per le indagini preliminari solo «prima della scadenza» dello stesso, il pubblico ministero rimarrà comunque obbligato a formulare la sua istanza entro il medesimo termine in base al principio generale secondo cui in tanto può essere richiesta la proroga di un termine in quanto lo stesso non sia già scaduto. Presentata la richiesta, e notificata senza indugio alle altre parti ai sensi del terzo comma dell'art. 406, il giudice provvederà nel termine generale previsto dall'art. 121, secondo comma, che diviene applicabile anche all'ipotesi in esame una volta caduca, a seguito della presente decisione, la specifica previsione di cui all'art. 406; e quindi entro quindici giorni decorrenti dalla scadenza del termine di cinque giorni concesso alle parti, per la presentazione di memorie, dal ricordato terzo comma dell'art. 406.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale va estesa alla previsione di cui all'art. 406, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui parimenti prevede che il giudice possa autorizzare ulteriori proroghe «prima della scadenza del termine prorogato».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 406, primo comma, e 553, secondo comma, del codice di procedura penale nelle parti in cui prevedono che il giudice possa prorogare il termine per le indagini preliminari solo «prima della scadenza» del termine stesso;

Visto l'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 406, secondo comma, del codice di procedura penale nella parte in cui prevede che il giudice possa concedere ulteriori proroghe del termine per le indagini preliminari solo «prima della scadenza del termine prorogato».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

Il Presidente: BORZELLINO

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

Il cancelliere: FRUSCELLA

92C0469

N. 175

Sentenza 2-15 aprile 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Pretore - Convalida dell'arresto in flagranza - Presentazione dell'imputato all'udienza entro il quindicesimo giorno - Rito direttissimo - Esclusione - Richiamo alla sentenza n. 102/1991 della Corte - Irragionevole disparità rispetto al procedimento davanti al tribunale - Ingiustificata discriminazione tra identiche situazioni processuali - Illegittimità costituzionale.

(C.P.P., art. 566, nono comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: dott. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 566, comma nono, del codice di procedura penale promosso con ordinanza emessa il 26 giugno 1991 dal Pretore di Taranto - Sezione distaccata di Manduria, nel procedimento penale a carico di Giuliano Luciano iscritta al n. 643 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41 prima serie speciale dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 18 marzo 1992 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Ritenuto in fatto

I. — Nel corso del procedimento penale a carico di Giuliano Luciano, nel quale era stato disposto il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 449, quarto comma, del codice di procedura penale, il Pretore di Taranto - Sezione distaccata di Manduria, con ordinanza del 26 giugno 1991 (R.O. n. 643 del 1991), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 566, nono comma, del codice di procedura penale — dove risulta stabilito che «fuori dei casi previsti dai commi precedenti, il pubblico ministero

procede a norma del titolo II del presente libro» — in quanto esclude l'applicabilità al procedimento pretorile della disciplina del rito direttissimo prevista per i giudizi dinanzi al tribunale dal citato art. 449, quarto comma, che consente la celebrazione del rito direttissimo dopo la convalida dell'arresto in flagranza, mediante presentazione dell'imputato all'udienza non oltre il quindicesimo giorno dall'arresto.

Ad avviso del giudice *a quo*, questa esclusione creerebbe una disparità di trattamento in quanto l'imputato nel procedimento pretorile «non potrebbe usufruire di una ulteriore scelta del pubblico ministero che lo conducesse a giudizio nel termine massimo di quindici giorni» come è invece possibile, ai sensi dell'art. 449, quarto comma, del codice di procedura penale, per gli imputati di reati di competenza del tribunale. Tale disparità verrebbe a ledere gli artt. 3 e 24 della Costituzione, per le conseguenze negative connesse alla maggior durata del processo, da instaurarsi con rito ordinario (con il protrarsi della custodia cautelare), nonché per l'assenza di una *ratio* in grado di giustificare l'esclusione.

Il giudice remittente, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 1991, osserva che la giustificazione contenuta nella relazione al progetto definitivo del nuovo codice di procedura penale — secondo la quale la procedura prevista nell'art. 449, quarto comma, di tale codice sarebbe poco congeniale alla celerità ed alla snellezza del rito pretorile, dove la regola è la contestualità tra convalida e giudizio direttissimo — appare inadeguata, dal momento che non tiene conto della discrezionalità del pubblico ministero nella scelta del rito dinanzi al pretore. Infatti, dopo l'arresto in flagranza, il pubblico ministero può liberamente procedere o per la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio direttissimo o per la sola convalida dell'arresto, avviando poi il rito ordinario. Ma l'esclusione della possibilità di procedere con giudizio direttissimo entro quindici giorni dall'arresto in flagranza avrebbe — secondo il giudice *a quo* — un effetto di «complicazione» del procedimento, dal momento che impedirebbe al pubblico ministero di valutare nuove circostanze che lo inducano a procedere con rito direttissimo entro quindici giorni dalla convalida dell'arresto in flagranza, pur non avendo chiesto lo stesso rito contestualmente a tale convalida.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata infondata.

Considerato in diritto

1. — Il Pretore di Taranto - Sezione distaccata di Manduria, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 566, nono comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude l'applicabilità al processo pretorile del giudizio direttissimo previsto, per i procedimenti innanzi al tribunale, dall'art. 449, quarto comma, dello stesso codice, nell'ipotesi in cui il pubblico ministero, dopo la convalida dell'arresto in flagranza, presenti l'imputato all'udienza entro il quindicesimo giorno dall'arresto.

2. — La questione è fondata.

L'art. 566, nono comma, del codice di procedura penale, nella sua stesura originaria, escludendo l'applicabilità della disposizione di rinvio alle norme relative al procedimento davanti al tribunale di cui all'art. 549 dello stesso codice, limitava l'instaurazione del giudizio direttissimo davanti al pretore alle sole due ipotesi regolate nel medesimo art. 566, commi quinto e sesto, relative al giudizio contestuale alla convalida dell'arresto in flagranza ed al giudizio su consenso dell'imputato e del pubblico ministero in caso di mancata convalida.

Questa Corte, con sentenza n. 102 del 1991, ha, peraltro, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 566, nono comma, nella parte in cui escludeva l'applicabilità nel procedimento davanti al pretore della ipotesi di giudizio direttissimo previsto, per i procedimenti innanzi al tribunale, dall'art. 449, quinto comma, nei confronti della persona che abbia reso confessione nel corso dell'interrogatorio.

Pertanto, nell'attuale assetto normativo che disciplina il giudizio direttissimo davanti al pretore, risulta ancora esclusa la possibilità di procedere con tale rito in relazione all'ipotesi contemplata, per i procedimenti innanzi al tribunale, dall'art. 449, quarto comma, ove si prevede che il pubblico ministero possa procedere al giudizio direttissimo anche dopo la convalida dell'arresto in flagranza, ma a condizione che l'imputato venga presentato all'udienza non oltre il quindicesimo giorno dall'arresto. E proprio a tale residua ipotesi si riferisce la questione di legittimità costituzionale di cui al presente giudizio.

3. — Nella richiamata sentenza n. 102 del 1991, pur con riferimento alla sola ipotesi di giudizio direttissimo di cui al quinto comma dell'art. 449, è stato rilevato, in generale, che «l'esclusione nel processo di pretura del rito direttissimo in alcune ipotesi andrebbe sorretta, onde evitare ingiuste discriminazioni, da una adeguata *ratio*, strettamente connessa con la struttura e le caratteristiche del processo pretorile volute dal legislatore delegante». Sulla scorta di questo principio, occorre, dunque, verificare, anche in riferimento all'esclusione dal rito pretorile dell'ipotesi di giudizio direttissimo di cui al quarto comma dell'art. 449, la ragionevolezza della scelta operata dal legislatore delegato attraverso la norma impugnata.

4. — Come risulta dalla direttiva n. 103 della legge di delega, la disciplina del giudizio avanti al pretore deve rispettare il principio della «massima semplificazione» al fine di assicurare la celerità e la snellezza del processo. Dai lavori preparatori relativi al giudizio direttissimo davanti al pretore si evince, altresì, che l'ipotesi di cui all'art. 449, quarto comma, è stata esclusa per il rito pretorile nella convinzione che detta ipotesi, ove consentita, sarebbe potuta divenire «normale», comportando «un arretramento» rispetto alla stessa disciplina del codice di procedura penale abrogato (art. 505) (cfr. la Relazione al progetto preliminare, in *G.U.* 24 novembre 1988, supplemento ordinario n. 2, p. 124 e la Relazione al testo definitivo del codice di procedura penale, ivi, p. 197).

Pertanto — ad avviso del legislatore delegato — l'estensione di tale ipotesi anche al giudizio pretorile non avrebbe favorito la speditezza del processo, ma bensì disincentivato il ricorso al procedimento direttissimo con contestuale convalida e giudizio.

Senonché — come già rilevato da questa Corte, nella sentenza n. 102/1991, in riferimento alla *ratio* che aveva inteso giustificare l'esclusione dal rito pretorile del giudizio direttissimo di cui all'art. 449, quinto comma, in caso di confessione resa al pubblico ministero — le motivazioni addotte dal legislatore delegato si presentano, pure in relazione al profilo in esame, «inadeguate allo scopo anche perché basate in gran parte su considerazioni meramente empiriche».

E invero, l'attribuzione al pubblico ministero della facoltà di procedere, anche davanti al pretore, con giudizio direttissimo entro quindici giorni dall'arresto già convalidato può consentire la celebrazione del dibattimento con il massimo di celerità, mentre a tale risultato non può pervenirsi quando si proceda nel rispetto delle forme ordinarie, dove devono comunque osservarsi i termini previsti nell'art. 555, ultimo comma, del codice di procedura penale, ai fini della notifica del decreto di citazione. Inoltre, l'estensione al rito pretorile della disciplina prevista dall'art. 449, quarto comma, mentre non altera il carattere normale dell'ipotesi di cui al sesto comma dell'art. 566 (giudizio direttissimo contestuale alla convalida dell'arresto), consente di recuperare alla forma più celere del giudizio quelle particolari situazioni nelle quali il pubblico ministero, rilevando — solo dopo la convalida dell'arresto in flagranza — la completezza delle indagini svolte, ritenga che sia possibile procedere senza ulteriori ritardi alla celebrazione del dibattimento.

La disparità prevista nella norma impugnata in relazione al giudizio direttissimo davanti al tribunale appare, pertanto, irragionevole, dal momento che la preclusione di una forma di definizione più celere del processo discrimina, senza giustificazione adeguata, tra identiche situazioni processuali. Di conseguenza, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, della disposizione impugnata nella parte in cui esclude l'applicabilità al rito pretorile dell'art. 449, quarto comma, del codice di procedura penale, dovendosi considerare assorbito il profilo di censura relativo all'art. 24 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 566, nono comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude l'applicabilità al rito pretorile dell'art. 449, quarto comma, dello stesso codice.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CHIELI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

Il cancelliere: FRUSCELLA

176

Sentenza 2-15 aprile 1992**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Coniugi (rapporti patrimoniali tra) - Separazione personale - Iscrizione di ipoteca effettuata ex art. 156 del codice civile - Imposizione fiscale Mancata estensione dell'esenzione impositiva ex art. 19 della legge n. 74/1987 Irragionevolezza del trattamento differenziato rispetto alla procedura di divorzio - Illegittimità costituzionale.****(Legge 6 marzo 1987, n. 74, art. 19, in relazione agli artt. 4 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 635, e 1 tariffa allegata).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;*Giudici:* dott. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 635 («Disciplina delle imposte ipotecarie e catastali») e dell'art. 1 della tariffa allegata, in relazione all'art. 19 della legge 6 marzo 1987, n. 74 («Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio») promosso con ordinanza emessa il 21 febbraio 1991 dalla Commissione tributaria di primo grado di Milano sul ricorso proposto da Brigato Susi Maria ed altro contro l'Ufficio delle Conservatorie di Milano 2 dei Registri immobiliari iscritta al n. 662 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Udito nella camera di consiglio del 18 marzo 1992 il Giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto in fatto

Con ordinanza del 21 febbraio 1991, la C.T. di primo grado di Milano — adita su ricorso di due coniugi avverso una ingiunzione di pagamento di imposta ipotecaria relativa ad iscrizione di ipoteca effettuata (ex art. 156 cod. civ.) a garanzia di obbligazioni assunte dal marito nei confronti della moglie nel giudizio di separazione — ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione — onde ha sollevato — questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4 d.P.R. 1972 n. 635 ed 1 tariffa allegata, in relazione all'art. 19 della legge 1987 n. 74 «nella parte» appunto «in cui la [predetta] normativa sottopone ad imposizione fiscale le attribuzioni patrimoniali tra i coniugi in sede di separazione o modificazione delle condizioni di separazione coniugale».

Premesso che l'ipoteca analogamente iscrivibile (ai sensi dell'art. 8 legge 74/1987, omologo dell'art. 156 c.c. cit.) con riguardo alle obbligazioni assunte dal coniuge divorziato — come, «tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di scioglimento del matrimonio ...» — non è soggetta ad imposta per disposto dell'art. 19 della menzionata legge n. 74/87, ritiene conseguenzialmente il giudice *a quo* che non si giustifichi la mancata estensione di tale esenzione impositiva anche ai corrispondenti atti e provvedimenti del processo di separazione personale: non ostante l'identità (entro il limite di compatibilità) del trattamento normativo delle due procedure pur sancito dallo stesso legislatore del 1987 (con l'art. 23 della legge n. 74).

Dal che appunto la violazione dei parametri costituzionali evocati in ragione:

- a) della obiettiva irrazionalità della normativa denunciata;
- b) della irragionevole disparità di trattamento di situazioni omogenee in relazione ad un profilo (quello fiscale) per di più (nei due casi) identico;
- c) della vulnerazione altresì dei diritti della famiglia; la cui esigenza di tutela sarebbe semmai ancor più immediata e pregnante nel giudizio di separazione che in quello di divorzio, «ultimo stadio di una famiglia ormai dissolta».

Considerato in diritto

I. Preliminarmente osserva la Corte che — anche se testualmente (ma con evidente imprecisione terminologica) il giudice rimettente denuncia gli «art. 4 d.P.R. 1972 n. 635 e 1 tariffa allegata in relazione all'art. 19 legge 1987 n. 74» — il contesto normativo effettivamente impugnato (alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rinvio) correttamente va individuato (con inversione del collegamento logico tra le citate disposizioni) «nell'art. 19 legge 1987 n. 74 in relazione agli artt. 4 d.P.R. 1972 n. 631 e 1 tariffa».

Inoltre — in correlazione ai limiti del *petitum*, segnati dall'ambito della rilevanza della questione nel giudizio *a quo* — l'oggetto di questa deve intendersi circoscritto alla mancata estensione della esenzione fiscale — introdotta dal menzionato art. 19 per gli atti e documenti del giudizio divorzile — anche (non già agli atti in genere del processo di separazione personale dei coniugi ma) al provvedimento (in particolare) di iscrizione di ipoteca effettuata a garanzia delle obbligazioni assunte dal coniuge separato (la cui tassazione viene appunto in discussione nel processo di merito).

-- La questione così definita è fondata.

Il parallelismo, le profonde analogie e la complementarità funzionale dei due procedimenti, rispettivamente, di separazione dei coniugi e di divorzio — oltretutto di tangibile evidenza — risultano invero ben presenti allo stesso legislatore del 1989.

Il quale — nel novellare la disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio — si è premurato (con l'art. 23 della legge n. 74 cit.) di estendere (entro il limite di compatibilità e fino all'entrata in vigore del nuovo testo del codice di procedura civile) l'applicazione delle regole procedurali poste (*sub* art. 4) per il giudizio di divorzio anche a quello di separazione personale.

• E se è pur vero che tale estensione certamente non ha riguardato anche la norma di esenzione fiscale dell'art. 19, ciò è probabilmente da ascrivere — come osservato dai primi commentatori — ad una mera dimenticanza.

Sta di fatto comunque che il profilo tributario non può ragionevolmente riflettere un momento di diversificazione delle due comparate procedure, atteso che l'esigenza di agevolare l'accesso alla tutela giurisdizionale, che motiva e giustifica il beneficio fiscale con riguardo agli atti del giudizio divorzile, è con ancor più accentuata evidenza presente nel giudizio di separazione, ove la situazione di contrasto tra i coniugi, cui occorre dare uno sbocco, esibisce, di regola, toni di ben maggiore asprezza e drammaticità di quelli che essa manifesta nella fase già stabilizzata dell'epilogo divorzile. Mentre, per quanto più in particolare concerne la specifica esenzione della iscrizione ipotecaria, le ragioni di tutela della posizione creditoria del coniuge e dei figli, che hanno concorso a prevederla in sede di provvedimenti relativi allo scioglimento del matrimonio, connotano con pari valenza anche gli omologhi provvedimenti in sede di separazione personale.

4. Ne consegue che — con riguardo e nei limiti appunto della mancata estensione del beneficio fiscale anche agli atti di iscrizione della ipoteca giudiziale imposta a garanzia delle obbligazioni assunte dal coniuge nel procedimento di separazione (tuttora soggetti al tributo di cui agli artt. 4 d.P.R. 635/72 e 1 tariffa allegata) — la norma di esenzione dell'art. 19 legge 74/87 risulta effettivamente — e va quindi dichiarata — illegittima per contrasto con i parametri, evocati dal giudice *a quo*, della ragionevolezza e della eguaglianza (sotto il profilo del trattamento tributario e della tutela del diritto di famiglia), di cui all'art. 3, anche in riferimento agli artt. 29, 31, 53 della Costituzione.

PER QUEL

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 6 marzo 1987 n. 74 («Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio»), in relazione agli artt. 4 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 635 («Disciplina delle imposte ipotecarie e catastali») e 1 Tariffa allegata, nella parte in cui non comprende nell'esenzione dal tributo anche le iscrizioni di ipoteca effettuate a garanzia delle obbligazioni assunte dal coniuge nel giudizio di separazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

Il cancelliere: FRUSCE

920471

N. 184

Ordinanza 15-16 aprile 1992

Giudizio di ammissibilità del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Costituzione della Repubblica italiana - Consiglio superiore della magistratura e Ministro di grazia e giustizia - Magistrati - Conferimento di uffici direttivi - Deliberazioni in materia - Pronuncia di mera deliberazione senza contraddittorio - Ammissibilità del ricorso.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: dott. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Ministro di grazia e giustizia nonché nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato in Cancelleria il 20 marzo 1992, ed iscritto al n. 41 del registro ammissibilità conflitti;

Udito nella camera di consiglio del 15 aprile 1992 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Ritenuto che, con ricorso depositato il 20 marzo 1992, il Consiglio superiore della magistratura, in persona del Vice Presidente, a ciò delegato dal Presidente, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro di grazia e giustizia nonché del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al rifiuto opposto dal Ministro di dare corso, mediante la proposta del relativo decreto del Presidente della Repubblica, alla deliberazione di nomina del Presidente della Corte d'appello di Palermo, nella persona del dott. Pasquale Giardina, deliberazione adottata da esso Consiglio nella seduta dell'11 dicembre 1991;

che il Consiglio ricorrente ha lamentato la lesione, per effetto del rifiuto opposto dal Ministro, delle attribuzioni garantite ad esso Consiglio da norme costituzionali in tema di provvedimenti sullo stato dei magistrati e in particolare di conferimento di uffici direttivi, e ha chiesto che sia dichiarato che non spetta al Ministro il potere di non dare corso alla suindicata deliberazione; o, in via subordinata, che non spetta al Ministro il potere di impedire, «negando il proprio positivo concerto alla proposta di nomina», la deliberazione stessa;

Considerato che ricorrono i requisiti di cui all'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ai fini della configurabilità di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato la cui risoluzione spetti a questa Corte;

che, infatti, per un verso ciascuno degli organi fra i quali si assume essere insorto il conflitto è abilitato ad esercitare, nella materia, attribuzioni proprie ad esso conferite dalla Costituzione (artt. 105, 110, 95 Cost.);

che, per altro verso, è lamentata in concreto la lesione di una data attribuzione costituzionalmente garantita, qual è quella conferita al Consiglio superiore della magistratura in ordine allo *status* dei magistrati (art. 105 Cost.);

che, pertanto, va dichiarato ammissibile il ricorso, mentre, atteso il carattere di mera delibazione, senza contraddittorio, della presente pronuncia, resta impregiudicata, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ogni decisione anche in punto di ammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Ministro di grazia e giustizia nonché del Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone: a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione al ricorrente della presente ordinanza; b) che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati agli organi indicati nel ricorso stesso entro il termine di giorni trenta dalla comunicazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 1992.

Il Presidente redattore: CORASANITI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 16 aprile 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

92C0472

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria l'8 aprile 1992
(della regione autonoma della Sardegna)*

Sanità pubblica - Elenco di alte specialità e fissazione dei requisiti necessari alle strutture sanitarie per l'esercizio delle attività di alta specialità - Individuazione con il decreto ministeriale impugnato di dodici attività assistenziali di alta specialità (emergenza, grandi ustioni, trapianti di organi, ecc.) - Fissazione di standards dei bacini di utenza entro i quali sono consentite le strutture di alta specializzazione - Asserita indebita invasione della sfera di autonomia regionale in materia di assistenza sanitaria, in quanto vengono indicati per l'operatività delle strutture sanitarie di alta specializzazione, alcune delle quali già operanti nel territorio della regione Sardegna - Standards numericamente superiori alla popolazione della Sardegna, con la conseguenza di costringere gli abitanti di detta regione gravemente ammalati a ricorrere (cosa non sempre possibile) all'assistenza sanitaria fuori del territorio della regione - Violazione del principio di legalità, in quanto detti standards si sarebbero dovuti adottare ai sensi della legge n. 595/1985 con il piano sanitario nazionale, predisposto dal Governo, su proposta del Ministro della sanità, e approvato dal Parlamento.

(Decreto del Ministro della sanità 29 gennaio 1992).

[Statuto regione Sardegna, artt. 4, lett. i), e 6].

Ricorso della regione autonoma della Sardegna, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, on. ing. Antonello Cabras, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, come da procura a margine del presente atto, giusta deliberazione della giunta regionale in data 31 marzo 1992 (10/2), dall'avv. Graziano Campus dell'ufficio legale dell'ente e dal prof. avv. Sergio Panunzio del Foro di Roma, elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Borghese n. 3, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica per il regolamento di competenza in relazione al decreto del Ministro della sanità 29 gennaio 1992, recante «Elenco di alte specialità e fissazione dei requisiti necessari alle strutture sanitarie per l'esercizio delle attività di alta specialità».

FATTO

In base all'art. 4, lett. i), dello statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), la regione ricorrente ha competenza legislativa concorrente in materia di «sanità pubblica». In base al successivo art. 6 spettano ad essa anche le corrispondenti funzioni amministrative. Tale disciplina è poi integrata dall'art. 20 del d.P.R. 22 maggio 1975, recante le norme d'attuazione dello statuto.

In base alle suddette competenze, e nella sua qualità di componente essenziale del servizio sanitario nazionale, la regione Sardegna è responsabile, nel proprio territorio, delle attività di assistenza sanitaria ed ospedaliera e della tutela della salute dei cittadini. Tali attività sono state fatte oggetto di un'organica disciplina legislativa, ed in particolare gli indirizzi e le modalità delle attività finalizzate all'attuazione del servizio sanitario nazionale nel territorio sardo sono stati stabiliti dal «Piano sanitario regionale» approvato dalla regione (ex art. 55 della legge 23 dicembre 1978, n. 833) con legge regionale 30 aprile 1985, n. 10.

Il piano sanitario regionale (pubblicato in suppl. str. al B.U. regione Sardegna n. 24 del 29 maggio 1985) prevede fra l'altro anche la esistenza nella regione di attività sanitarie di «superspecialità». Tali superspecialità corrispondono sostanzialmente alle «alte specialità» successivamente definite dall'art. 5, primo comma, della legge statale 23 ottobre 1985, n. 595 (Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88) come quelle «attività di diagnosi, cura e riabilitazione che richiedono particolare impegno di qualificazione, mezzi, attrezzature e personale specificamente formato».

Attualmente già esistono e sono operanti in Sardegna vari centri di alta specialità, e cioè: alte specialità di emergenza, per le grandi ustioni, del cuore, di nefro-urologia, di trapianti d'organo e trapianti renali, di oncematologia, di radioterapia oncologica. Si tratta di servizi di alta specialità che vengono svolti dagli ospedali

regionali anche in base ad espresse autorizzazioni del Ministro della sanità. Al riguardo si possono in particolare richiamare il d.m. 20 dicembre 1990 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 42 del 19 febbraio 1991), concernente l'autorizzazione all'Ospedale S. Michele «G. Brotzu» di Cagliari ad effettuare trapianti di cornea; il d.m. 30 maggio 1990 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 146 1990), che autorizza l'Ospedale S. Michele della U.S.L. n. 21 di Cagliari ad effettuare trapianti di cuore; il d.m. 26 luglio 1988 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 17 agosto 1988) che autorizza lo stesso ospedale ad effettuare trapianti di rene da cadavere; il d.m. 7 novembre 1989 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 270 del 18 novembre 1989) che autorizza lo stesso ospedale ad effettuare il trapianto del pancreas; il d.m. 23 febbraio 1989 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 114 del 18 maggio 1989) che autorizza il medesimo ospedale ad effettuare il trapianto del rene tra persone viventi. Merita ancora ricordare che in particolare le attività dei prelievi e dei trapianti di organi, che vengono effettuate nei centri operanti in Sardegna, sono disciplinate dalla legge regionale 8 gennaio 1988, n. 3 (Disciplina dei prelievi e trapianti di organi e tessuti nell'uomo), poi modificato dalla legge regionale 14 novembre 1988, n. 41.

È appena il caso di osservare che la peculiare situazione geografica della Sardegna rende assolutamente indispensabile che i suddetti servizi di alta specialità siano operanti nell'ambito delle strutture del Servizio sanitario esistenti nell'isola. Il disagio e le difficoltà di un viaggio nel continente, e le delicatissime condizioni dei pazienti che debbono fruire delle attività di cura dei suddetti servizi, escludono — nella maggior parte dei casi — la possibilità che i malati vengano curati in servizi di alta specialità operanti fuori della regione.

Ciò premesso, sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 1992, è stato pubblicato il decreto del Ministro della sanità 29 gennaio 1992 intitolato «Elenco delle alte specialità e fissazione dei requisiti necessari alle strutture sanitarie per l'esercizio delle attività di alta specialità». Tale decreto è stato emanato dal Ministro della sanità (sentito il Consiglio superiore di sanità ed il Consiglio sanitario nazionale) ai sensi dell'art. 5, secondo comma, della citata legge 23 ottobre 1985, n. 595, che attribuisce al Ministro il potere di emanare un decreto concernente «l'elenco delle alte specialità riconosciute ai fini dell'organizzazione e della fruizione dell'assistenza in rapporto a bacini di utenza di larghe dimensioni secondo i criteri del rapporto costi-benefici».

La disciplina di tale decreto, ove applicabile (come sembra) anche in Sardegna è gravemente lesiva delle attribuzioni proprie della regione Sardegna, che pertanto si vede costretta ad impugnare per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione delle attribuzioni regionali di cui agli artt. 4, lett. i), e 6 dello statuto sardo (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) e relative norme d'attuazione. Violazione del principio di legalità.

1. — Si è già detto che l'art. 5, secondo comma, della legge n. 595/1985 attribuisce al Ministro della sanità il potere di stabilire l'elenco delle alte specialità «in rapporto a bacini di utenza di larghe dimensioni». L'esercizio del potere ministeriale è dunque subordinato alla definizione dei bacini di utenza, che peraltro non spetta al Ministro, bensì al «piano sanitario nazionale» il quale — come stabilisce il quarto comma dell'art. 5 — «stabilisce il numero, definisce i bacini di utenza e l'attribuzione alle regioni delle strutture preposte all'esercizio delle singole attività di alta specialità, nonché delle apparecchiature ad avanzata tecnologia». Com'è noto, l'approvazione del piano sanitario nazionale (ai sensi dell'art. 53 della legge n. 833/1978, come modificato dalla stessa legge n. 595/1985) spetta al Parlamento. Il piano, infatti, è predisposto dal Governo, su proposta del Ministro della sanità, e viene approvato dal Parlamento «con atto non legislativo» (art. 53, secondo e terzo comma, legge n. 833/1978). È altrettanto noto, tuttavia, come il Parlamento non abbia finora approvato alcun piano sanitario nazionale, e come di conseguenza le regioni abbiano dovuto operare indipendentemente da esso, anche mediante l'approvazione dei relativi piani sanitari regionali ex art. 55 della legge n. 833/1978 (come ha fatto anche la Sardegna). È ovvio, tuttavia, che la mancata approvazione del piano sanitario nazionale (di cui al quarto comma dell'art. 5 della legge n. 595/1985 non modifica la natura ed i limiti del potere del Ministro della sanità, disciplinato dal secondo comma dello stesso art. 5).

2. — Orbene, il decreto ministeriale impugnato all'art. 1 individua dodici attività assistenziali di alta specialità. Fra esse sono comprese anche quelle che — come si è detto in precedenza — sono già operanti in Sardegna: emergenza, grandi ustioni, trapianti d'organo, ecc.

Ma il decreto ministeriale non si limita a questo: cioè alla elencazione delle alte specialità. Esso infatti (come dice il suo art. 2) ha anche «individuato» le strutture di alta specialità e soprattutto i loro «bacini di utenza».

Tale individuazione è contenuta nell'art. 5 il quale, al primo comma, stabilisce che le strutture di alta specialità operano «per aree coordinate interregionali tali da assicurare complessivamente, all'interno dell'area, bacini di utenza effettivi compresi entro le fasce di standard sottoindicate per ciascuna alta specialità». Al secondo comma lo stesso art. 5 stabilisce appunto gli standards. Per le alte specialità già operanti in Sardegna gli standards oscillano tra fasce di 3-4 milioni di abitanti (trapianti d'organo) a fasce di 8-10 milioni (nefrologia, oncematologia).

Poiché la popolazione residente in Sardegna (anche in base ai dati dell'ultimo censimento) è di circa un milione e mezzo di abitanti, ed il decreto non prevede alcuna deroga per la regione Sardegna alla disciplina dei bacini di utenza dell'art. 5, la conseguenza è che il decreto in questione comporta la eliminazione dei servizi di alta specialità già operanti in Sardegna. Gli abitanti dell'isola, per fruire delle prestazioni di quei servizi, dovranno attraversare il mare Tirreno e rivolgersi ai servizi operanti in altre regioni (che — secondo quanto previsto dal quinto comma dell'art. 5 della legge n. 595/1985 — potranno eventualmente essere individuati dal piano sanitario regionale sardo).

È quindi evidente come il decreto ministeriale impugnato, individuando dei bacini di utenza con dimensioni eccedenti quelle della Sardegna (e non stabilendo per essa alcuna deroga), in primo luogo sconvolge il funzionamento del servizio sanitario regionale, vanificando tutta l'attività programmatica, organizzativa e gestionale che, nell'esercizio delle sue attribuzioni costituzionalmente garantite, la regione Sardegna ha svolto per fare funzionare nell'isola i servizi di alta specialità. E di conseguenza il decreto pregiudica gravemente la possibilità per gli abitanti della Sardegna di fruire effettivamente dei servizi di alta specialità, costringendoli a trasferirsi nel continente (cosa che — per i motivi già detti — in molti casi risulta impossibile). Certamente pregiudica la possibilità che gli abitanti della Sardegna possano fruire dei servizi di alta specialità in condizioni di eguaglianza rispetto agli abitanti delle altre regioni italiane, così violando l'art. 4 della legge n. 833/1978 e quella esigenza fondamentale della «eguale fruizione di date prestazioni sanitarie (quelle appunto di alta specialità) da parte di tutti i cittadini» giustamente sottolineata da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 294/1986 (n. 5 della motivazione in diritto).

Il decreto ministeriale in questione (oltretutto adottato dal Ministro della sanità al di fuori di qualsivoglia intesa o diretta consultazione con la regione ricorrente), per le ragioni sovraesposte è dunque gravemente lesivo delle attribuzioni costituzionalmente assegnate alla regione ricorrente.

3. — Nella sentenza n. 294/1986, già richiamata, codesta ecc.ma Corte ha definito quella del secondo comma dell'art. 5 della legge n. 595/1985 «una norma sul coordinamento dei servizi sanitari». Si può dunque ritenere che il decreto ministeriale emanato ai sensi di quella norma costituisca un atto di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni.

O che il decreto ministeriale impugnato sia tale (cioè un atto che è espressione della funzione statale di indirizzo e coordinamento), o che esso abbia altra natura, certo è che il relativo potere ministeriale soggiace al principio di legalità, secondo il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte.

Ma nessuna norma di legge, secondo quanto si è visto in precedenza, attribuisce al Ministro della sanità il compito di individuare le strutture di alta specialità ed i loro bacini di utenza (o di stabilire i criteri per la definizione di tali bacini). Tale compito, al contrario, è attribuito dalla legge (art. 5, quarto comma, della legge n. 595/1985) esclusivamente al piano sanitario nazionale, in ordine al quale il Ministro ha solo un potere di proposta, mentre la sua predisposizione spetta al Consiglio dei Ministri, e la sua approvazione è riservata al Parlamento (art. 53, secondo e terzo comma, della legge n. 833/1978).

Pertanto, la individuazione delle strutture di alta specialità e la determinazione dei bacini di utenza mediante la fissazione delle fasce standard stabilite dal Ministro della sanità con il decreto impugnato (artt. 2 e ss., ma specialmente art. 5) è del tutto priva di fondamento legale. La lesione delle attribuzioni costituzionali della regione ricorrente, dunque, rileva anche sotto il profilo della violazione del principio di legalità.

Se poi si considera che ai sensi dell'art. 5 della legge n. 595/1985 (secondo e quarto comma) la definizione dell'elenco delle alte specialità presuppone che il piano sanitario nazionale abbia già definito i bacini di utenza (il che ancora non è avvenuto), ne deriva che, sotto questo profilo, il principio di legalità risulta violato anche dall'art. 1 del decreto ministeriale impugnato, contenente appunto l'elenco delle alte specialità riconosciute.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare che non compete al Ministro della sanità di adottare le determinazioni contenute nel d.m. 29 gennaio 1992, e per l'effetto annullare in parte qua il decreto impugnato.

Roma, addì 31 marzo 1992

Avv. prof. Sergio PANU.

Avv. Graziano CAMPUS

N. 9

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 9 aprile 1992
(della regione Piemonte)

Sanità pubblica - Elenco di alte specialità e fissazione dei requisiti necessari alle strutture sanitarie per l'esercizio delle attività di alta specialità - Individuazione con il decreto ministeriale impugnato di dodici attività assistenziali di alta specialità (emergenza, grandi ustioni, trapianti di organi, ecc.) - Fissazione di standards dei bacini di utenza entro i quali sono consentite le strutture di alta specializzazione - Asserita indebita invasione della sfera di autonomia regionale in materia di assistenza sanitaria, con particolare riguardo ai trapianti di organi per i quali la regione Piemonte, in attuazione della legge n. 644/1975 e del d.P.R. n. 409/1977, ha provveduto alla costituzione del «Centro regionale di riferimento di immunogenetica dell'istocompatibilità», e mediante convenzione con l'ospedale maggiore di San Giovanni Battista di Torino.

(Decreto del Ministro della sanità 29 gennaio 1992).

(Cost., artt. 117 e 118).

Ricorso della regione Piemonte in persona del presidente della giunta regionale on. Gianpaolo Brizio, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Romanelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questi in Roma, via Cossèria n. 5, come da mandato reso a margine del presente atto contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dell'on. Presidente del Consiglio *pro-tempore* domiciliato per la carica in Roma, palazzo Chigi, rappresentato e difeso *ex lege* dall'avvocatura generale dello Stato e pure *ex lege* domiciliato presso gli uffici di questa in Roma, via dei Portoghesi, 12; il Ministero della sanità in persona del Ministro *pro-tempore ex lege* rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato e pure *ex lege* domiciliato presso gli uffici di questa in Roma, via dei Portoghesi n. 12 per il conflitto di attribuzione determinatosi tra lo Stato e la regione Piemonte per effetto dell'emanazione del decreto del Ministero della sanità del 29 gennaio 1992, recante disposizioni concernenti l'«elenco delle alte specialità e fissazione dei requisiti necessari alle strutture sanitarie per l'esercizio delle attività di alta specialità», nella parte in cui tali disposizioni confliggono con le competenze regionali in materia di assistenza e sanità.

IN FATTO

Con decreto del 29 gennaio 1992, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26 del 1° febbraio 1992, il Ministro della sanità, sulla base della norma di cui all'art. 5 della legge 25 ottobre 1985, n. 595, relativa alla disciplina delle strutture di alta specialità, ha emanato disposizioni concernenti l'«elenco delle alte specialità e fissazione dei requisiti necessari alle strutture sanitarie per l'esercizio delle attività di alta specialità».

Tali disposizioni nella parte in cui (art. 1, punto 7, art. 5, punto 8, punto 8 degli allegati A e B) interferiscono con la normativa e la programmazione del «coordinamento interregionale dei trapianti», si pongono in palese contrasto con il riparto delle rispettive competenze che, in materia sanitaria ed assistenziale e in particolare nel settore dei trapianti che qui immediatamente rileva, devono riconoscersi attribuite allo Stato ed alla regione, in quanto confliggono con la potestà di questa, definita per legge nell'ambito dei precetti costituzionali, di individuare i centri regionali, o interregionali, di riferimento per l'espletamento dell'attività suindicata, è illegittimo e si chiede pertanto a codesta ecc.ma Corte di volerlo annullare per conflitto di attribuzione tra i poteri-competenze dello Stato e quelli dell'istante Regione, per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione dei principi costituzionali in tema di riparto delle competenze tra Stato e regioni, con riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione nonché dei principi generali stabiliti dalla normativa di cui alla legge 2 dicembre 1976, n. 644, e al d.P.R. 16 giugno 1977, n. 409.

Per una più penetrante valutazione dei rubricati motivi di gravame, occorre premettere che la regione Piemonte, nell'ambito delle competenze ad essa spettanti in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera e, in relazione alle attività connesse con la fattispecie, della regolamentazione espressamente demandatagli dalla specifica richiamata normativa (cfr. art. 13 della legge n. 644/1975 e art. 11 del d.P.R. n. 409/1977, peraltro attuativi dei precetti costituzionali) ebbe a provvedere con deliberazione consiliare del 22 novembre 1981, n. 207.7608, alla costituzione del «Centro regionale di riferimento di immunogenetica dell'istocompatibilità», istituito presso l'Istituto di genetica medica dell'Università di Torino, in virtù di apposita convenzione stipulata con l'ospedale Maggiore di San Giovanni Battista e della città di Torino, convenzione approvata dalla giunta regionale con deliberazione n. 174.26792. Al predetto centro si è successivamente convenzionata anche la U.S.S.L. di Aosta.

L'attività di coordinamento dei centri regionali ed interregionali di riferimento è assicurata sul territorio nazionale dalla consultazione permanente presso il centro nazionale di riferimento, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui al terzo e quarto comma dell'art. 13 del d.P.R. n. 409/1977.

Ciò premesso relativamente all'ambito ed al contesto attuativo della menzionata normativa, va poi considerato come tutta la materia del «coordinamento» dell'attività di trapianti sia sottratta alla competenza del Ministero della sanità, proprio in relazione al riparto di competenze tra Stato e regioni disposto dalla normativa medesima in esecuzione dei principi stabiliti dai pure richiamati artt. 117 e 118 della Carta costituzionale.

La validità ed i limiti di tale ripartizione di competenze sono stati poi recentemente ed autorevolmente confermati dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che, con la decisione n. 467 del 26 settembre-16 ottobre 1990, ha statuito che la norma di cui all'art. 13 della legge n. 644/1975 attribuisce alle regioni le attività operative di organizzazione dei servizi aventi il compito di individuare i soggetti idonei a ricevere l'organo da trapiantare e di effettuare le operazioni e gli accertamenti necessari per il trapianto, pertanto, è stato ritenuto illegittimo il decreto del Ministro della sanità del 16 febbraio 1990 avente ad oggetto l'autorizzazione all'espletamento delle attività di prelievo e di trapianto di cuore da cadavere a scopo terapeutico presso l'Istituto di medicina e chirurgia cardiovascolare dell'Università degli studi di Torino, proprio perché tale attività, rientrando nelle competenze esclusive dell'ente-regione deve essere da questo regolata e coordinata. Sulla stessa linea è la successiva decisione n. 550 del 12-19 dicembre 1990 con cui l'ecc.ma Corte ha confermato come non spetti allo Stato di demandare al centro interregionale di riferimento del nord Italia i compiti di coordinamento delle attività di prelievo e di trapianto di organi, annullando il relativo decreto del Ministero della sanità del 3 aprile 1990 che disponeva in tal senso, in quanto lesivo delle competenze regionali in materia.

In tale contesto di riferimento, normativo e giurisprudenziale, appare evidente l'illegittimità, *in parte qua*, dell'impugnato decreto.

È certamente illegittima, perché lesiva della menzionata autonomia regionale in materia, la ricognizione effettuata nella disposizione di cui all'art. 1 per cui nell'individuazione delle «alte specialità» è prevista anche (art. 1, punto 7) l'attività di «trapianti di organo, ivi compreso il coordinamento interregionale dei prelievi multiorgano a fini di trapianto».

Pure illegittima è la successiva disposizione prevista dall'art. 5 concernente l'individuazione delle «Strutture di alta specialità e bacini d'utenza» che, al punto 8 prevede tra tali strutture — soggette quindi alla regolamentazione statale — anche quella concernente (art. 5, punto 8) il «coordinamento interregionale trapianti, con bacino d'utenza da determinare con successivo decreto attuativo della legge n. 198 del 13 luglio 1990».

Infine appaiono illegittime le disposizioni regolamentari contenute negli allegati A e B (punto 8) concernenti il coordinamento regionale dei trapianti d'organo.

In buona sostanza, con l'impugnato decreto pare che lo Stato voglia, ancora una volta, tentare di appropriarsi di competenze proprie della regione, regolamentando ed interferendo, illegittimamente secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte, sullo svolgimento delle complesse attività attinenti ai prelievi di organo a scopo di trapianto.

Comunque, a prescindere dall'evidente «eccesso di potere» legislativo per sviamento rilevabile nella surrettizia introduzione del decreto *de quo* dell'attività predetta, il decreto medesimo, per le ragioni esposte (che peraltro trovano la più autorevole conferma nell'insegnamento di codesta ecc.ma Corte) è in palese conflitto con l'esercizio delle competenze specificamente attribuite alla regione, perché regola una attività devoluta alla regione riproponendo disposizioni (statali) in materia di coordinamento dell'attività medesima che, viceversa, sulla base dei principi costituzionali e della normativa richiamata, spetta unicamente alla regione, la quale di fatto, in esecuzione delle (illegittime) disposizioni contenute nell'impugnato decreto, verrebbe spogliata di una potestà sua propria.

È quindi evidente che come la regolamentazione di tale attività comporti una illegittima invasione nella sfera delle competenze proprie dell'ente-regione che deve essere stigmatizzata da codesta ecc.ma Corte nello svolgimento dell'invocato suo supremo giudizio regolatore del riparto dell'attribuzione delle competenze tra Stato e regioni.

Sulla base delle predette considerazioni si conclude affinché codesta ecc.ma Corte dichiari la competenza della regione a regolamentare in subjecta materia e per l'effetto annulli in parte qua il decreto del Ministro della sanità del 29 gennaio 1992, con ogni conseguenziale statuizione di legge.

Roma, addì 30 marzo 1992

Avv. Enrico ROMANELLI

N. 10

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 9 aprile 1992
(della regione Umbria)*

Regioni in genere - Attività regionali all'estero c.d. «promozionali» e iniziative rientranti nella c.d. attività di «mero rilievo internazionale» delle regioni, come viaggi di studio, partecipazione a convegni, visite e connazionali e simili - Prevista necessità di «previa intesa col Governo» - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di attività regionali di mero rilievo internazionale - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1987, 737 e 739 del 1988 e 42/1989.

(Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli affari regionali del 4 gennaio 1992 e relativa lettera di trasmissione del commissario del Governo in data 16 gennaio 1992, prot. 9/gab.)

(Cost., artt. 3, 5, 114, 115, 117 e 118).

Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla regione Umbria in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa per procura apposta a margine del presente atto dagli avv.ti Maurizio Pedetta e Goffredo Gobbi, nello studio del quale ultimo, in Roma, via Maria Cristina n. 8, è elettivamente domiciliata contro lo Stato e per esso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, per la dichiarazione della spettanza alla regione del potere di svolgere attività c.d. di «mero rilievo internazionale» — aventi ad oggetto finalità di studio, di informazione o la partecipazione a manifestazioni volte ad agevolare il progresso economico e culturale della regione o infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte — senza l'obbligo di chiedere al Governo la «previa intesa» prevista dall'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; ovvero della non spettanza allo Stato del potere di imporre la «previa intesa» governativa in ordine allo svolgimento delle attività considerate da parte della regione, in generale e con specifico riferimento alle iniziative contemplate nelle delibere della giunta regionale n. 214 del 28 gennaio 1992, inerente la partecipazione di un funzionario regionale alla riunione di Londra del «Planning and Transport Research and Computation» (P.T.R.C.), n. 699 dell'11 febbraio 1992, inerente l'invio di una delegazione regionale, capeggiata dal Presidente della giunta, nel Land tedesco della Saar, su invito delle autorità di quest'ultimo; n. 754 dell'11 febbraio 1992 inerente la partecipazione di un funzionario regionale alla riunione tenutasi a Budapest e avente ad oggetto l'attuazione del programma CEE «Ouverture» per lo sviluppo dei rapporti tra regioni dei Paesi della Comunità europea e regioni dei Paesi dell'Est, e per il conseguente annullamento della nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali, del 4 gennaio 1992, telex 200/0008/1.12/SO.7/247, trasmessa alla regione Umbria con lettera del commissariato del Governo in data 16 gennaio 1992 prot. 9/Gab, pervenuta alla regione medesima il 7 febbraio 1992, nonché di detta lettera, nella parte in cui precisano che la «previa intesa» da parte del Governo è «condizione indispensabile» non solo per le attività regionali all'estero c.d. «promozionali» ma anche «per tutte quelle iniziative rientranti nella così detta attività «di mero rilievo internazionale» delle regioni come viaggi di studio, partecipazione a convegni, visite a connazionali e simili», e, inoltre, degli atti prot. 921204 numero d'ordine 1218; 921211, numero d'ordine 1177; 921212, numero d'ordine 1178, tutti adottati nella seduta del 21 febbraio 1992 con i quali la commissione di controllo sugli atti della regione, ha annullato la dichiarazione di immediata eseguibilità e ha chiesto alla regione ulteriori elementi di valutazione e adeguati specifici chiarimenti relativamente alle delibere di giunta sopra indicate con riguardo alla mancata richiesta di «previa intesa» al Governo per le iniziative ivi contemplate, ponendo, così, un illegittimo ostacolo all'esplicazione di una potestà appartenente alla regione in base alla Costituzione, con violazione degli artt. 5, 114, 115, 117, 118 e 3 della Costituzione stessa.

FATTO

Con telex 200/0008/1.12.SO.7/247 in data 4 gennaio 1992 la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali, nel comunicare la concessione dell'intesa governativa a un incontro a Bruxelles fra un assessore della regione Umbria e funzionari della Comunità economica europea precisava che «richiesta intesa governativa debet essere avanzata, oltre che per attività promozionali all'estero, anche per tutte quelle iniziative rientranti in così detta attività «di mero rilievo internazionale» delle regioni, come viaggi studio, partecipazione a convegni, visite ai connazionali, ai sensi d.P.C.M. 11 marzo 1980 et corrente giurisprudenza costituzionale, in particolare sentenza n. 179/1987». Questo testo veniva trasmesso alla regione Umbria in allegato a una nota del Commissariato del Governo in data 16 gennaio 1992, prot. 9/Gab, pervenuta il 7 febbraio 1992 con la quale se ne ribadiva il contenuto.

Successivamente la giunta regionale decideva una serie di iniziative all'estero risolvendosi tutte in attività di studio, di informazione, di partecipazione ad incontri nel quadro di programmi di interesse regionale, già noti al Governo. Più precisamente: con delibera n. 214 del 28 gennaio 1992 veniva autorizzata la partecipazione di un funzionario regionale — il coordinatore dell'area assetto del territorio e del P.U.T. — alla riunione, che si sarebbe tenuta a Londra nel mese di febbraio, del «Planning and Transport Research and Computation» (P.T.R.C.) - Associazione internazionale per la ricerca e il computo nella pianificazione e nei trasporti, alla quale la regione Umbria aveva già aderito con delibera n. 3940 del 24 aprile 1991.

Con delibera n. 699 dell'11 febbraio 1992, veniva accolto l'invito delle autorità del Land tedesco della Saar (Saarland) ad inviare una delegazione regionale, guidata dal Presidente della giunta e composta da due funzionari, con lo scopo di studiare, nei giorni 20-22 febbraio 1992, le esperienze ivi compiute in materia di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di disinquinamento nonché il funzionamento dei centri di ricerca in materia di programmazione, essendo in atto anche in Umbria analoghe esperienze operative e organizzative.

Infine, con delibera n. 754 dell'11 febbraio 1992 veniva decisa la partecipazione di un funzionario regionale — il dirigente dell'ufficio artigianato e cooperazione — all'incontro, previsto a Budapest per il 18 febbraio, tra rappresentanti di alcune regioni comunitarie e rappresentanti di regioni dei paesi dell'Est per l'attuazione del programma «Ouverture», predisposto dalla Comunità economica europea per lo sviluppo dei rapporti di collaborazione tra le regioni comunitarie e quelle dei Paesi dell'Est d'Europa.

Trattandosi, in tutti e tre i casi, di attività aventi finalità di studio, di informazione, di partecipazione ad incontri per l'attuazione di programmi già concordati e, dunque, di attività ritenute dalla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte costituzionale di «mero rilievo internazionale», vale a dire, in sostanza, internazionalmente irrilevanti, l'amministrazione regionale aveva legittimamente ritenuto di non dover richiedere in ordine alle stesse la «previa intesa» da parte del Governo — prescritta, invece, dall'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, per le attività «promozionali» delle regioni all'estero. — dichiarando i relativi atti immediatamente eseguibili.

La commissione di controllo sugli atti regionali, peraltro, facendo applicazione di quanto indicato nella nota governativa sopra ricordata — telex 200/0008/1.12.SO.7/147 — con la quale, senza tenere minimamente conto della giurisprudenza di questa ecc.ma Corte costituzionale intervenuta in proposito in questi ultimi anni, si è tornati ad imporre il regime della «previa intesa» per tutte le attività delle regioni all'estero, con gli atti prot. n. 921204 numero d'ordine 1218; n. 921211, numero d'ordine 1177; n. 921212 numero d'ordine 1178, ha chiesto chiarimenti alla Regione in ordine alla mancata richiesta al Governo della «previa intesa» annullando senz'altro la dichiarazione di immediata eseguibilità delle delibere regionali.

Con la nota comunicata con telex 200/0008 1.12.SO.7/247 e con gli atti che vi hanno dato applicazione — nota del commissariato del Governo 16 gennaio 1992 prot. 9/Gab, atti di richiesta di chiarimenti e di annullamento della commissione di controllo sopra indicati — lo Stato ha, dunque, frapposto un ostacolo al legittimo compimento di attribuzioni regionali garantite dalla Costituzione.

In ordine a tali atti e al fine di rimuovere il detto ostacolo la regione Umbria propone conflitto di attribuzioni davanti a questa ecc.ma Corte costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. La nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali del 4 gennaio 1992, telex 200,0008 1.12.SO.7/247 (pervenuta alla regione il 7 febbraio successivo) disponendo un regime indiscriminato di «previa intesa» governativa per le attività delle regioni all'estero, annulla qualsiasi differenza sostanziale fra tali attività riportando la situazione al punto di partenza e ignorando del tutto lo sforzo di chiarificazione e di precisazione compiuto in proposito da questa stessa ecc.ma Corte soprattutto negli ultimi anni. Questo lavoro, sebbene non ancora pervenuto alle conclusioni ultime, ha già acquisito alcuni risultati che possono ritenersi ormai consolidati.

Così, proprio la sentenza n. 179/1987, che il Governo pretende di porre a fondamento della tesi dell'indistinzione sostanziale delle attività delle regioni all'estero e della loro conseguente sottoposizione all'identico regime giuridico della «previa intesa», ha operato, innovando rispetto al precedente orientamento della Corte (ad es. sent. n. 170/1975 e n. 187/1985) una tripartizione delle dette attività, distinguendo: la determinazione e attuazione della politica estera, con la conseguente instaurazione e gestione dei rapporti internazionali, che rimane riservata allo Stato; le «attività promozionali» delle regioni, intendendosi per tali quei comportamenti «legati da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale» e diretti, in tali settori, «allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale, per le quali è prevista, dall'art. 4 del d.P.R. n. 616/1977, la «previa intesa» da parte del Governo (a queste attività ne sono, poi, assimilate altre che si risolvono — anche — in accordi tra regioni italiane e istituzioni

straniere e che coinvolgono comunque la responsabilità dello Stato, quali gli accordi conclusi in base alla Convenzione sulla cooperazione transfrontaliera di Madrid, ovvero l'attività consentita alla regione nell'ambito dell'organizzazione europea; quelle attività, infine di «vario contenuto» aventi ad oggetto «finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte». Si tratta, come dice la sentenza in questione di attività «rimesse all'iniziativa degli enti locali», con cui le regioni «non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato», «non suscettibili» dunque «di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali» poiché «il loro contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato né può far sorgere responsabilità di qualsiasi genere a carico del medesimo». Perciò «non sussiste ostacolo alcuno, nel nostro sistema costituzionale, a riconoscere la legittimità di tali attività, per le quali può essere accolta la denominazione, proposta dalla dottrina, di attività di mero rilievo internazionale delle regioni».

Per questa attività la sentenza n. 179/1987 — poi seguita dalle sentenze nn. 737 e 739 del 1988 e n. 42/1989 — esclude il regime della «previa intesa», previsto dall'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616, richiedendo soltanto il «previo assenso» del Governo.

Vero è che, peraltro, la decisione in parola non chiarisce in cosa consista e come si articoli questo «previo assenso»: è certo, però, che esso non può essere assolutamente confuso con la «previa intesa» sopra ricordata, giacché altrimenti non avrebbe alcun senso l'enucleazione operata dalla Corte tra le attività delle regioni all'estero (o attuate nei confronti di istituzioni estere), di quelle che non hanno alcuna incidenza internazionale e che vengono definite (in realtà impropriamente) come attività di «mero rilievo internazionale» (dove l'aggettivo «internazionale» è evidentemente inteso in senso puramente materiale del rapporto con realtà istituzionali straniere o dello svolgimento dell'attività all'estero, piuttosto che in senso strettamente tecnico giuridico).

Il «previo assenso» dunque, riferendosi a tale tipo di attività deve logicamente essere qualcosa di molto meno condizionante, per l'esplicazione delle attività regionali, della c.d. «previa intesa».

La «previa intesa», inverò, non può che essere espressa, talché la sua mancata concessione, anche tacita, impedisce lo svolgimento dell'attività promozionale» da parte della regione. In altri termini l'attività «promozionale» non può essere svolta dalla regione non solo se ma finché non c'è la «previa intesa» e il mancato intervento della stessa, pur non essendovi un diniego espresso, integra un ostacolo insormontabile al legittimo compimento dell'iniziativa.

Così certamente non può essere per il c.d. «previo assenso» di cui parla la sentenza n. 179/1987 per distinguere dalla «previa intesa». Già elementi sicuri in tale direzione si ricavano dalla stessa decisione, che si limita a prevedere, in caso di contatti delle regioni con organismi esteri, l'obbligo di darne tempestiva notizia al Governo, il quale «ha il potere di porre un divieto quando ritenga che essi mal si concilino con l'indirizzo politico generale».

Da ciò si deduce che il Governo è tenuto, se vuole impedire lo svolgimento dell'attività di «mero rilievo internazionale» ritenendola contrastante con l'indirizzo politico generale, a manifestare espressamente il divieto, adducendo, ovviamente, motivi inerenti al perseguimento di tale indirizzo, altrimenti dovendosi ritenere la stessa pienamente lecita e liberamente attuabile.

L'obbligo della regione di chiedere al Governo il così detto «previo assenso» si risolve, dunque, stando alla logica seguita dalla sentenza n. 179/1987 — come è stato ritenuto anche dalla dottrina — nella semplice comunicazione dell'iniziativa, che potrà essere impedita dal Governo medesimo soltanto con un divieto espresso, vale a dire con l'esplicita enunciazione delle ragioni di politica estera, ovvero inerenti alla non coerenza della iniziativa con «l'indirizzo politico generale», che si oppongono al suo svolgimento.

Tra la «previa intesa» ex art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616/1977 (istituito già di per sé stesso — lo si nota per inciso — di dubbia costituzionalità, ove si risolve nella prassi costante, in un controllo sulle attività c.d. «promozionali» delle regioni all'estero che nulla ha a che fare con la tutela del «potere estero» dello Stato, ma che riguarda, come emerge dal D.P.C.M. 11 marzo 1980, il merito delle iniziative regionali, la loro opportunità sul piano finanziario o organizzativo, in violazione dell'art. 125 della Costituzione) e il «previo assenso», cui fa riferimento la sentenza n. 179/1987, intercorre, dunque, una differenza sostanziale corrispondente alla differenza che intercorre tra attività regionali all'estero a carattere «promozionale», considerate internazionalmente rilevanti, e attività regionali «di mero rilievo internazionale», in realtà internazionalmente irrilevanti.

In conclusione, laddove, come ha fatto il Governo nel caso oggetto del giudizio, si consideri l'obbligo di chiedere la previa intesa come un regime giuridico indiscriminato riguardante ogni e qualsiasi attività regionale all'estero e si pretenda, in conseguenza, di estendere il detto obbligo anche alle attività regionali «di mero rilievo internazionale» — risolvendosi, cioè, in missioni con finalità di studio, di scambio di esperienze e di conoscenze e così via — si finisce, per ciò stesso, per frapporre allo svolgimento di attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni un ostacolo non consentito dal sistema costituzionale, determinandone la lesione.

Già per questo aspetto, vale a dire per la pretesa di sottoporre «a previa intesa» tutte le attività di «mero rilievo internazionale» poste in essere dalla regione Umbria, la posizione assunta dal Governo nel telex 200/0008/1.12.SO.7/247 e il successivo comportamento tenuto dall'Organo di controllo con la nota di trasmissione di tale atto e poi le richieste di chiarimenti sulle delibere regionali nel senso indicato, si dimostrano in contrasto con la Costituzione per violazione degli artt. 5, 114, 115, 117 e 118.

2. — Appare, peraltro, evidente che la sentenza di questa ecc.ma Corte n. 179/1987 — come anche è notato dalla dottrina che l'ha commentata e che ha preso in esame la giurisprudenza che ad essa è seguita — pur avendo apportato un primo fondamentale chiarimento nella materia distinguendo, diversamente che nel passato, dalle attività regionali all'estero di carattere «promozionale» e, comunque, dalle attività regionali considerate rilevanti sul piano internazionalistico, le iniziative «di mero rilievo internazionale» e ipotizzando per queste ultime a un diverso regime giuridico, non può dirsi pervenuta ad una soluzione definitiva e stabile del problema. Essa, per vero, segna una tappa intermedia in tale direzione dappoiché restano tuttora punti di contraddizione e anche elementi di ambiguità che per un verso spiegano, in un certo qual modo (senza peraltro giustificarlo minimamente), l'atteggiamento assunto dal Governo con l'assimilare senz'altro alla «previa intesa» governativa, ex art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616/1977, «il pieno assenso» previsto dalla sentenza considerata, e per altro verso reclamano un ulteriore intervento chiarificatore di questa ecc.ma Corte:

innanzitutto la sentenza n. 179/1987 qualifica le attività regionali «di mero rilievo internazionale» come «non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali poichè il loro contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato né ... può far sorgere responsabilità di qualsiasi genere a carico del medesimo», pertanto «non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità di tali attività».

Se ciò è vero, se le attività in questione non hanno, per definizione, alcun riflesso sulla determinazione e gestione dell'indirizzo politico generale e della politica estera, se le medesime sono senz'altro riconducibili alla capacità e alla competenza delle regioni, anche un regime di «previo assenso» — pur contenuto nei limiti sopra indicati — non pare conciliarsi con una simile natura: non sussistendo ragioni inerenti la titolarità e l'esercizio del «potere estero», le sole che possono giustificare la previsione del preventivo assenso del Governo, cade la ragione di questo ulteriore controllo su attività regionali che non si differenziano dalle altre e che, in quanto tali, dovrebbero restare sottoposte soltanto al controllo di legittimità operato dalla commissione di controllo ex art. 125 della Costituzione, che potrà sentire in proposito anche il parere del Governo. Si può al massimo ipotizzare, per le iniziative in questione, una comunicazione al Governo a titolo informativo, ma non necessariamente preventiva e non certamente preordinata all'ottenimento del «previo assenso».

Del resto in tal senso si va profilando una prassi — seguita anche con riguardo alle iniziative della regione Umbria qui considerate — di una sorta di assenso che viene concesso dal Governo dopo che la delibera regionale ha già avuto esecuzione e che la missione è stata compiuta;

in secondo luogo le attività regionali c.d. «di mero rilievo internazionale» non hanno, in realtà, come pure è stato notato in dottrina, tutte lo stesso rilievo. Da quelle aventi ad oggetto «l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» — che finiscono per concretarsi (come poi è stato ulteriormente chiarito dalla giurisprudenza successiva alla sentenza n. 179/1987, ad es. sent. n. 42/1989) in protocolli di intesa, dichiarazioni comuni, insomma, forme, pur attenuate, di accordo — si distinguono certamente le attività che hanno semplicemente scopo di studio, di scambio di conoscenze e di esperienze, di partecipazione ad incontri e manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale ed economico in ambito locale.

Tanto più per queste ultime attività è evidente l'assoluta non incidenza sui rapporti internazionali, la loro intrinseca inidoneità a coinvolgere la responsabilità internazionale dello Stato tanto meno si giustifica la loro sottoposizione a un regime anche di solo «previo assenso»;

una considerazione specifica deve essere, poi, dedicata alle attività regionali destinate a svolgersi nell'ambito della Comunità economica europea sia con semplice finalità di studio, sia ordinate a stabilire rapporti tra regioni e altre istituzioni, sia, infine, da compiersi in attuazione di programmi definiti in sede comunitaria e che prevedono la partecipazione delle regioni e la collaborazione tra regioni europee (si pensi ad es. ai programmi Sprint o Value sul trasferimento di tecnologie e la diffusione di conoscenze tecnologiche).

Non solo la permanenza di un regime di previa intesa ma anche l'imposizione di un semplice «previo assenso» per le attività delle regioni (che sono tra l'altro protagonisti essenziali dell'attuazione delle direttive e dei regolamenti comunitari) destinate a svolgersi nello spazio economico e giuridico europeo appare francamente assurda oltre che contrastante con le indicate norme della Costituzione.

Anche, dunque, ove la pretesa governativa esplicitata nel telex 200.0008/1.12.SO.7/247 potesse essere intesa come volta a richiamare, per le attività regionali di «mero rilievo internazionale», la necessità non già di «previa intesa», ex art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616 1977, sebbene di «previo assenso» ai sensi della sentenza di questa ecc.ma Corte n. 179 1987, la stessa, per le considerazioni ora svolte, dovrebbe ritenersi ugualmente lesiva delle attribuzioni regionali, anche sotto il profilo dell'irrazionalità e irragionevolezza, con violazione dell'art. 3 della Costituzione.

3. — Devono essere infine adeguatamente valutate le caratteristiche intrinseche delle attività che sulla base dell'indicazione governativa, la commissione di controllo sugli atti della regione ha illegittimamente ostacolato con la richiesta di ulteriori elementi di valutazione, per mancata richiesta della «previa intesa» in ordine alle delibere di giunta che le hanno previste.

Nel primo caso — delibera n. 214 del 28 gennaio 1992 — è stata autorizzata la partecipazione di un funzionario regionale — il coordinatore dell'area assetto del territorio e P.U.T. — alla riunione tenutasi a Londra del P.T.R.C. (Planning and Transport Research and Computation) - Associazione internazionale per la ricerca e il computo nella pianificazione e nei trasporti, alla quale la regione aveva già aderito con delibera n. 3940 del 24 aprile 1991 esecutiva ai sensi di legge. Si trattava, dunque, di svolgere un'attività meramente consequenziale di una decisione già presa e già vagliata positivamente dalla commissione di controllo.

Nel secondo caso — delibera n. 699 dell'11 dicembre 1992 — è stato deciso l'invio di una ristretta delegazione, guidata dal presidente della regione, nel Land tedesco della Saar, con lo scopo di studiare le esperienze ivi in atto in materia di smaltimento dei rifiuti e di disinquinamento, data la circostanza che esperienze analoghe si stanno portando avanti in Umbria. Una visita, dunque, di puro e semplice studio, compiuta su invito e a spese del governo del Land, in questione, che si inseriva pienamente nel sistema di scambi di conoscenze ed esperienze a livello regionale e locale che si va delineando nell'ambito della CEE, anche in funzione dell'attuazione dei programmi di cooperazione tra regioni adottati dalla Comunità.

Nel terzo caso, infine — delibera n. 754 dell'11 febbraio 1992 — è stata disposta la partecipazione di un funzionario regionale — il dirigente dell'ufficio artigianato e cooperazione — alla riunione da tenersi a Budapest, per l'attuazione del programma «Ouverture» adottato dalla CEE per sviluppare i rapporti tra regioni dei Paesi comunitari e regioni dei paesi dell'Est. Un programma, dunque, che contempla in primo luogo la partecipazione delle regioni.

Tutte le iniziative regionali deliberate con gli atti di giunta ora indicati in ordine alle quali il Governo ha voluto imporre l'obbligo della «previa intesa» avevano, dunque, ad oggetto finalità di studio o partecipazione ad iniziative nell'ambito della CEE o in attuazione di programmi CEE. Sottoponendole alla previa intesa se ne è ostacolato illegittimamente il compimento imponendo, anche per il futuro, un regime giuridico incompatibile con l'intrinseca natura delle attività regionali che dovrebbero esservi sottoposte e contrastante con la Costituzione nelle norme degli artt. 5, 114, 115, 117, 118 e 3.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la spettanza alla regione del potere di compiere le attività di «mero rilievo internazionale» — aventi finalità di studio, scambio di conoscenze, ovvero consistenti nella partecipazione a convegni e incontri — in via generale e specificatamente le attività di cui alle delibere di giunta regionale n. 214 del 28 gennaio 1992, n. 699 dell'11 febbraio 1992 e n. 754 dell'11 febbraio 1992, senza necessità di chiedere la «previa intesa» governativa; ovvero la non spettanza allo Stato del potere di sottoporre al regime di «previa intesa» le attività regionali considerate.

V'oglia, in conseguenza, annullare la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali, del 4 gennaio 1992, telex 200/0008/1.12.SO.7/247, nella parte indicata in epigrafe, la lettera di trasmissione di tale nota alla regione da parte del commissariato del Governo in data 16 gennaio 1992 prot. 9/Gab. pervenuta il 7 febbraio 1992, gli atti di richiesta di chiarimenti alla regione da parte della commissione di controllo tutti in data 21 febbraio 1992, prot. 921204 numero d'ordine 1218; 921211 numero d'ordine 1177; 921212 numero d'ordine 1178.

Si producono in giudizio:

*telex Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento affari regionali 200/0008/1.12.SO.7/247;
lettera di trasmissione alla regione del commissariato del Governo prot. 9/Gab. del 16 gennaio 1992;
delibere della giunta regionale dell'Umbria n. 214 del 28 gennaio 1992, n. 699 dell'11 febbraio 1992, e n. 754 dell'11 febbraio 1992;*

atti di richiesta di chiarimenti da parte della commissione di controllo in data 21 febbraio 1992, prot. n. 921204, numero d'ordine 1218; prot. 921211 numero d'ordine 1177, prot. n. 921212, numero d'ordine 1178.

Roma, addì 25 marzo 1992

Avv. Maurizio PILETTA - Avv. Goffredo GOBBI

N. 11

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 13 aprile 1992
(della regione Liguria)*

Edilizia e urbanistica - Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i piani di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Previsione dell'obbligo delle regioni di impartire direttive per la vendita di fabbricati nei quali coloro che intendano acquistare costituiscano almeno il 50% dei locatari - Possibilità dell'ente gestore di vendere egualmente gli alloggi richiesti anche qualora gli acquirenti rappresentino meno del 50% degli alloggi costituenti il fabbricato - Facoltà delle regioni di autorizzare l'ente gestore a rifiutare le richieste di acquisto inferiori al 50% degli alloggi del fabbricato qualora lo stesso non ravvisi l'opportunità della vendita, motivandone analiticamente le ragioni - Inclusione in detta disciplina anche degli immobili realizzati con risorse proprie da parte degli enti gestori - Previsione per questi ultimi alloggi, nonché per quelli acquisiti, realizzati o recuperati con contributi regionali, del versamento degli introiti delle cessioni nelle contabilità speciali già tenute dagli enti gestori presso la tesoreria dello Stato - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica - Violazione dei principi inerenti alla funzione statale di indirizzo e coordinamento nei confronti dell'attività amministrativa regionale, attesa la mancanza nel caso di un fondamento in una espressa disposizione di legge - Mancata consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni [art. 12, quinto comma, lett. b), della legge n. 400/1988] - Istanza di sospensione.

(D.P.R. 14 febbraio 1992, artt. 1, 3, 4, 5 e 6).

(Cost., artt. 117 e 118).

Ricorso per conflitto di attribuzione della regione Liguria, in persona del presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'avv. Giuseppe Petrocelli, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso l'avv. Gianpaolo Zanchini, in via XX Settembre, 1, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente *pro-tempore* per la risoluzione con istanza di sospensione del conflitto insorto a seguito dell'emanazione del d.P.R. 14 febbraio 1992, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 18 febbraio 1992, n. 40, ad oggetto: «Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i piani di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

FATTO

La materia della «Edilizia residenziale pubblica» inerisce incontestabilmente alla sfera di competenza regionale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione nella lettura fornita sia dall'art. 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sia dal complesso di norme poste dalla legge 5 agosto 1978, n. 457.

Recentemente, è intervenuta in detto settore anche la legge 30 dicembre 1991, n. 412, recante «Disposizioni in materia di finanza pubblica», che — all'art. 28 — ha enunciato, con forte spirito innovativo, tutta una serie di principi volti a consentire la alienazione dei fabbricati costituiti da alloggi di edilizia residenziale pubblica; fondamentale, tra tali principi, quello secondo il quale l'alienazione dei fabbricati in questione è consentita «esclusivamente per il conseguimento di finalità proprie dell'edilizia abitativa pubblica».

In tale quadro, sono state attribuite alle regioni da parte dell'art. 28 della legge n. 412/1991 le sottoindicate funzioni comprendenti:

la approvazione dei piani di cessione degli alloggi predisposti dagli enti gestori;

la adozione di misure per la mobilità degli inquilini che non desiderano acquisire gli alloggi in vendita;

l'emanazione di direttive per la gestione da parte delle amministrazioni proprietarie dei fondi ricavati dalle alienazioni;

la predisposizione (con legge regionale) delle modalità con cui l'ente gestore presta la propria assistenza alla formazione e al funzionamento dei condomini interessati dalle alienazioni.

Va notato fin da ora che l'articolo di legge che si commenta non prevede l'emanazione di atti di indirizzo e coordinamento volti ad indicare i criteri a cui debbano attenersi le regioni nell'esercizio delle proprie competenze [è solo la lett. b) del settimo comma a prevedere un decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, per regolare le modalità di accesso ai mutui da attivarsi con la quota di riserva dei finanziamenti di edilizia agevolata ivi prevista].

Ciò nonostante, sulla *Gazzetta Ufficiale* del 18 febbraio 1992, n. 40, è stato pubblicato il d.P.R. 14 febbraio 1992 avente ad oggetto: «Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i piani di cessioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Tale atto, oltre ad esser privo di qualunque supporto normativo, come si dirà fra poco, appare pesantemente lesivo delle competenze regionali in materia ed in contrasto con le disposizioni del citato art. 28 della legge n. 412/1991 e pertanto la regione Liguria si vede costretta a chiedere il riparatario intervento della Corte, affidando il presente ricorso per conflitto di attribuzione ai seguenti motivi di

DIRITTO

1. Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione con riferimento all'art. 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Violazione e falsa applicazione dell'art. 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

L'art. 93 del d.P.R. n. 616/1977 ha disposto nella materia dell'edilizia residenziale pubblica il più ampio trasferimento alle regioni delle funzioni di programmazione, di gestione, nonché di organizzazione del servizio della casa (Corte costituzionale sentenza n. 727 del 30 giugno 1988). Successivamente, con la legge n. 457 del 5 agosto 1978, la sfera di competenza regionale in materia è stata ulteriormente arricchita (art. 4) e — per converso — delimitata la competenza statale.

In tale contesto, ove appare evidente che è ormai l'ente-regione l'effettivo centro di imputazione delle attività inerenti la materia, è intervenuto l'art. 28 della legge n. 412/1991 cit. che — coerentemente all'impostazione fino ad allora seguita dal legislatore statale — nel momento in cui ha provveduto a delineare il sistema delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica — ha attribuito all'ente-regione la funzione relativa alla approvazione dei relativi piani di cessione. La previsione di un atto regionale di «approvazione» (il quale — non si dimentichi — a norma del terzo comma dell'art. 28 — dev'essere ispirato esclusivamente al «conseguimento di finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica») comporta evidentemente che solo a seguito dell'intervenuta approvazione viene individuato il patrimonio abitativo da cedere.

Per converso, gli artt. 1, 3 e 4 del d.P.R. 14 febbraio 1992 impugnato in questa sede, laddove prevedono che le

a) dovranno impartire direttive perché vengano posti in vendita i fabbricati nei quali coloro che intendano acquistare costituiscono almeno il 50% dei locatari;

b) dovranno prevedere che l'ente gestore possa ugualmente proporre la vendita degli alloggi richiesti anche qualora gli acquirenti rappresentino meno del 50% degli alloggi costituenti il fabbricato;

c) possono autorizzare l'ente gestore a rifiutare le richieste di acquisto inferiore al 50% degli alloggi del fabbricato qualora lo stesso non ravvisi l'opportunità della vendita, motivandone analiticamente le ragioni, sembrano viceversa attribuire all'assegnatario un vero e proprio diritto all'acquisto fortemente tutelato rispetto alle scelte degli enti gestori e delle amministrazioni regionali, le quali dovrebbero, invece, tener conto prioritariamente degli equilibri economici e delle potenzialità di investimento degli enti gestori per concretizzare l'obiettivo, chiaramente indicato dall'art. 28, di alienazioni dirette esclusivamente al conseguimento delle finalità dell'edilizia abitativa pubblica.

In altre parole, appare evidente che le disposizioni che si censurano in questa sede condizionano fortemente l'esercizio della funzione regionale di approvazione dei piani, svuotandola parzialmente di significato mediante la predeterminazione autoritativa del contenuto dei relativi provvedimenti regionali, i quali — nel disegno governativo — dovrebbero obbligatoriamente consentire il massimo possibile di cessioni.

E ciò — si noti ancora una volta — nonostante l'art. 28 della legge n. 412/1991, non ponga alcun limite o vincolo diretto alle regioni nell'esercizio delle competenze ivi delineate.

E ancora: un ulteriore motivo di contrasto tra il d.P.R. 14 febbraio 1992 e l'art. 28 della legge n. 412/1991 è ravvisabile nell'art. 6, secondo comma, il quale va qui censurato sotto due aspetti:

a) nella parte in cui include nella disciplina dell'art. 28 anche gli immobili realizzati con risorse proprie da parte degli enti gestori, a fronte del dettato dell'art. 28, primo comma, il quale circoscrive la propria applicabilità agli alloggi «acquisiti, realizzati o recuperati, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato o della regione, dallo Stato, da enti pubblici territoriali, dagli I.A.C.P. e dai loro consorzi»;

b) nella parte in cui prevede anche per questi alloggi e per quelli acquisiti, realizzati o recuperati con contributi regionali il versamento degli introiti delle cessioni nelle contabilità speciali già tenute dagli enti gestori presso la tesoreria dello Stato, sottraendo, pertanto, alla disponibilità degli enti gestori stessi e delle regioni risorse finanziarie non derivanti da contributi statali. Tale versamento appare, in contrasto con il sesto comma dell'art. 28, richiamato nel primo comma dell'art. 6, anche per gli introiti derivanti dalle vendite del patrimonio costituito con contributi statali, in quanto il citato art. 28 prevede espressamente che «i fondi ricavati dalle alienazioni saranno gestiti direttamente dalle amministrazioni proprietarie e destinati secondo le direttive impartite dalle regioni».

Non si vede come le amministrazioni proprietarie possano gestire fondi che devono versare nelle gestioni speciali presso la tesoreria dello Stato e di cui non vengono poi specificate le modalità di prelievo, tenuto conto che l'attuale disciplina dei fondi contabilizzati e versati in dette gestioni speciali prevede la messa a disposizione con decreti da parte del Ministero dei lavori pubblici, sentito il C.E.R. sulla base di programmi proposti dalle regioni.

Infine, l'autonomia regionale è stata pesantemente violata dal d.P.R. qui impugnato sotto ulteriore profilo, giacché mentre l'art. 28 della legge n. 412/1991 cit. non stabilisce termini procedurali indirizzati alle regioni per l'esercizio delle competenze ivi ad esse attribuite, l'art. 5 del d.P.R. 14 febbraio 1992 limita fortemente l'autonomia organizzativa della regione, mediante l'imposizione di una puntigliosa disciplina completa — addirittura — dei termini di approvazione dei piani di cessione e dei conseguenti adempimenti da parte degli enti gestori nonché degli assegnatari. (v. il primo, terzo e quarto comma).

II. — Violazione dei principi inerenti la funzione statale di indirizzo e di coordinamento nei confronti dell'attività amministrativa regionale. Violazione dell'art. 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, sotto ulteriore profilo.

L'emanazione di un atto di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni deve avvenire sulla base di un'espressa disposizione legislativa.

In tale senso è il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte che, con la sentenza n. 150/1982 (a cui hanno fatto seguito altre pronunce di uguale tenore) ha ritenuto che il principio di legalità imponga di fondare gli atti di indirizzo e coordinamento su una previa specifica attribuzione legislativa di competenza che non solo investa il governo di tale potere, ma ne delimiti i confini onde comporre le istanze dell'autonomia con le esigenze unitarie (v. altresì sentenza n. 338/1989, ove è affermato che alle disposizioni di indirizzo e coordinamento «non può mancare una adeguata copertura legislativa, nel senso che esse devono avere il loro fondamento in puntuali norme di legge volte a determinare, se pure nelle loro linee essenziali, il sostanziale contenuto normativo»). Ora, nel caso di specie, la copertura legislativa del potere governativo né può ravvisarsi nell'art. 28 della legge n. 142/1991, che non contempla l'esercizio di tale potere da parte del Governo, né può ravvisarsi nelle altre disposizioni legislative statali che trasferiscono le funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica alle regioni. Infatti né l'art. 93 del d.P.R. n. 616/1977 né la legge n. 457/1988 (che anzi affida al CIPE precise funzioni di indirizzo) prevedono che il Governo si avvalga di atti di indirizzo e coordinamento nella materia.

III. Violazione dell'art. 12, quinto comma, lett. h), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La norma citata in rubrica prevede che venga consultata la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni quanto debbano essere emanati atti di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni.

Tuttavia, nel caso di specie, non risulta che anteriormente all'emanazione del d.P.R. 14 febbraio 1992 la conferenza sia stata consultata.

Istanza di sospensione

Poiché l'esecuzione dell'atto qui impugnato creerebbe gravissimi problemi agli enti gestori e all'amministrazione regionale, se ne chiede la sospensione ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 57.

I «gravi motivi» a cui il citato articolo fa riferimento per la concessione della sospensione possono essere così individuati: qualora sulla base del d.P.R. qui impugnato si impostassero i provvedimenti da assumersi sulla base di un diritto all'acquisto autonomo e tutelato da parte degli assegnatari, non sarebbe poi possibile non proseguire su tale impostazione, anche se dovesse risultare errata, essendosi ormai create aspettative e diritti soggettivi a cui politicamente e giuridicamente non potrebbe rifiutarsi risposta positiva mediante la cessione del patrimonio.

In parallelo, peraltro, dovrebbero essere avviate rilevanti operazioni di mobilità dell'utenza non acquirente, con evidente allarme sociale da un lato e lavoro e spese ingenti dall'altro.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale annulli previa sospensione in parte qua gli artt. 1, 3, 4, 5 e 6 del d.P.R. 14 febbraio 1992 per avere invaso la sfera di competenza costituzionalmente attribuita in materia alla regione Liguria.

Genova-Roma, addì 25 marzo 1992

Avv. Giuseppe PETROCE

N. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 aprile 1992
(dalla regione Lombardia)*

Sanità pubblica - Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie - Autorizzazione delle regioni, sentite le federazioni regionali degli ordini sanitari, per la pubblicità relativa alle case di riposo private e agli ambulatori specialistici - Attribuzione al Ministro della sanità del potere di disciplinare con proprio decreto le modalità per il rilascio di detta autorizzazione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e di autorizzazione e vigilanza relative alle case di cura private (art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833), competenza già esercitata con la legge regionale n. 5/1986.

(Legge 5 febbraio 1992, n. 175, art. 5, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 117 e 118).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, ed in virtù di deliberazione di autorizzazione a stare in giudizio, dagli avv. prof. Giuseppe Franco Ferrari e Giorgio Recchia, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in Roma, corso Trieste n. 88, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 5 febbraio 1992, n. 175, «Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio delle professioni sanitarie», in *Gazzetta Ufficiale* 29 febbraio 1992, quanto all'art. 5, primo e secondo comma, nella parte in cui tali disposizioni rispettivamente dispongono che la pubblicità di cui all'art. 4 — concernente le case di riposo private e gli ambulatori specialistici — sia autorizzata dalla regione sentite le federazioni regionali degli ordini o dei collegi professionali, ove costituiti, e demandano al Ministro della sanità di stabilire con proprio decreto le modalità per il rilascio della stessa autorizzazione regionale.

La legge 5 febbraio 1992, n. 175, disciplina anzitutto (art. 1) le forme di pubblicità relative all'esercizio delle professioni sanitarie e delle professioni sanitarie ausiliarie, con disposizioni di estremo dettaglio. tali pubblicità, in base all'art. 2, sono autorizzate dal sindaco previo nulla osta del collegio o ordine professionale di appartenenza, finalizzato al riscontro non solo delle disposizioni di cui all'art. 1, ma anche della rispondenza delle caratteristiche estetiche della targa, inserzione o insegna a quelle fissate dal Ministro con regolamento. L'art. 3 prescrive le sanzioni per i reattivi abusi.

L'art. 4 disciplina, ancora in termini alquanto dettagliati, il regime della pubblicità concernente le case di cura private e gli ambulatori o gabinetti mono o pluri-specialistici.

L'art. 5, impugnato con il presente ricorso, prevede che la pubblicità di cui all'art. 4 sia autorizzata dalla regione — in pieno parallelismo con l'ordine di competenze stabilito dall'art. 2 per la pubblicità dei singoli sanitari — previo parere, certamente obbligatorio e probabilmente vincolante, delle federazioni regionali degli ordini o collegi professionali, relativo al possesso e alla validità dei titoli accademici e scientifici, nonché alla rispondenza delle caratteristiche estetiche della targa, insegna o inserzione a quelle di cui al regolamento ministeriale *ex art.* 2, terzo comma. Il secondo comma dello stesso art. 5, infine, demanda al Ministro la disciplina delle modalità per il rilascio dell'autorizzazione regionale — con ulteriore simmetria rispetto a quanto previsto dall'art. 2, terzo comma, per la pubblicità dei professionisti singoli —.

Le norme impugate sono illegittime in quanto invasive della sfera regionale di competenze per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Violazione degli artt. 6 e 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Violazione dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La materia «assistenza sanitaria ed ospedaliera» appartiene alla competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

La legge di riforma sanitaria ha correttamente dato attuazione al riparto costituzionale di competenze tra Stato e regioni, assegnando allo Stato [art. 6, lett. s)], tra l'altro, le funzioni concernenti «gli ordini e i collegi professionali» e riservando invece alle regioni, tra l'altro, l'autorizzazione e la vigilanza sulle istituzioni sanitarie di carattere privato (art. 43), quali appunto quelle alla pubblicità delle quali si riferiscono le norme impugnate.

Anche ammesso che la pubblicità relativa all'attività di singoli professionisti possa apparire riconducibile alla disciplina degli ordini e collegi professionali, con la conseguenza che le relative autorizzazioni alla pubblicità possano essere assegnate dalla legge statale ai comuni, previo parere dell'ordine di appartenenza, è invece evidente che il funzionamento di istituzioni sanitarie non ha attinenza con profili ordinistici, ma rientra nella materia che la stessa legge statale di riforma sanitaria (art. 43) assegna alla competenza regionale.

Va notato inoltre che la Regione Lombardia ha già esercitato la propria potestà legislativa in materia sin dal 1986, con legge 17 febbraio 1986, n. 5, il cui art. 14 disciplina proprio la pubblicità degli ambulatori, stabilimenti e gabinetti medici, prescrivendo una autorizzazione da rilasciarsi dall'Ente responsabile dei servizi di zona, o in caso di coinvolgimento di ambiti territoriali più ampi dell'unità socio sanitaria locale dalla giunta regionale.

Al contrario, la legge impugnata equipara in tutto e per tutto la regione — quanto alle autorizzazioni per case di cura, gabinetti e ambulatori — al comune — quanto alle autorizzazioni per singoli sanitari — come ribadisce e sottolinea tra l'altro la piena simmetria dei pareri prescritti e il rinvio a due regolamenti ministeriali per la disciplina delle modalità. In tal modo il legislatore statale conferisce alla regione una sorta di delega di funzioni amministrative in una materia nella quale viceversa la regione dovrebbe essere titolare di una potestà legislativa concorrente, e conseguentemente impone vincoli procedurali e prescrive il ricorso a norme statali regolamentari laddove invece i principi, di per sé già sin troppo analitici, contenuti nell'art. 4, dovrebbero essere più che sufficienti, a fronte della potestà legislativa concorrente.

Semmai, il legislatore statale potrebbe ipotizzare la necessità di un atto di indirizzo e coordinamento, e non già il ricorso ad un regolamento nella forma di decreto ministeriale. A questo proposito, va rammentato che l'art. 17 della legge n. 400 1988 esclude espressamente il ricorso a regolamenti statali nelle materie riservate alla competenza regionale laddove si tratti di attuare e integrare leggi e decreti legislativi [primo comma, lett. b)]; principio che dovrebbe a più forte ragione trovare applicazione con riferimento ai regolamenti ministeriali del tipo di cui al terzo comma dello stesso art. 17, come appunto nel caso di specie.

In sintesi, la delega di funzioni amministrative (condizionata per di più ad un parere obbligatorio e vincolante di un diverso soggetto pubblico e a ulteriori modalità da definirsi in sede regolamentare) in un settore di competenza legislativa della regione, configura il ruolo di quest'ultima come di mera gestione puntuale di scelte e criteri definiti integralmente da altri.

P. Q. M.

Chiede che la Corte costituzionale pronunci l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 175, nelle parti de quibus per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Milano-Roma, addì 23 marzo 1992

Avv. prof. Giuseppe Franco FE

Avv. prof. Giorgio RECCHIA

N. 36

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 aprile 1992
(dal Presidente del Consiglio dei Ministri)

Regione Veneto - Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle regioni - Asserita violazione del principio costituzionale che nel demandare allo statuto regionale la disciplina dell'esercizio del diritto al referendum ne limita l'oggetto alle «leggi e provvedimenti della regione» - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 256/1989.

(Legge regione Veneto riapprovata il 5 marzo 1992).

(Cost., art. 123).

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, nei confronti della regione Veneto, in persona del presidente della Giunta regionale in carica, avverso la delibera legislativa riapprovata dal Consiglio regionale il 5 marzo 1992, comunicata al commissario del Governo il 10 marzo 1992, e recante *referendum* consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle regioni».

Con telegramma 20 gennaio 1992 il Governo ha rinviato la delibera legislativa 20 dicembre 1991 poi riapprovata.

L'art. 123, primo comma, secondo periodo, della Costituzione stabilisce che lo statuto regionale «regola l'esercizio del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione». La disposizione da un lato pone una «riserva di statuto» (e quindi prevede una precisa competenza legislativa statale, con riguardo al comma secondo dello stesso art. 123), e d'altro lato individua e delimita i possibili oggetti di quesiti referendari.

Gli artt. 45, 46 e 47 dello statuto regionale del Veneto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 340, danno attuazione al predetto art. 123 della Costituzione. Gli artt. 45 e 46 citati non interessano in questa controversia; l'art. 47, e segnatamente il primo comma di esso, è invece menzionato nell'art. I della delibera legislativa oggi in esame. Detto comma statutario recita: «Il consiglio regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate a provvedimenti determinati».

Dagli artt. 1 e 2, primo comma, della delibera legislativa in esame «è promosso» un *referendum* che — sebbene «consultivo» — esorbita vistosamente dalla previsione dell'art. 47, primo comma, dello statuto regionale; l'art. 1, primo comma, ammette esplicitamente che il quesito referendario riguarda non già «provvedimenti determinati» di competenza regionale, bensì «la modifica delle disposizioni costituzionali concernenti l'ordinamento delle regioni». Gli artt. 1 e 2, primo comma, citati quindi contrastano sia con lo statuto regionale sia con l'art. 123 della Costituzione. In particolare, il contrasto con l'art. 123 della Costituzione si ha sotto molteplici profili: I) sarebbe realizzata mediante legge regionale una modifica statutaria, II) sarebbe promosso un *referendum* portato non su «provvedimenti determinati», la mera iniziativa di un procedimento legislativo statale — per di più in materia costituzionale — non essendo né «provvedimento» proprio della regione, né atto di portata «determinata» (e quindi circoscritta anche territorialmente) incidente su «interessati» parimenti definiti e circoscritti, III) sarebbero violati i «limiti» ed il principio indicati nella sentenza Corte costituzionale 18 maggio 1989, n. 256 (stranamente non menzionata nella relazione della commissione consiliare), e IV) mediante il collegamento tra *referendum* ed iniziativa regionale in procedimento legislativo statale, si supererebbero i limiti propri di questa iniziativa, indicati espressamente in statuti delle regioni ad autonomia differenziata (ad esempio nell'art. 26 dello statuto per il Friuli-Venezia Giulia) e correttamente ritenuti di generale applicazione.

È appena il caso di osservare, inoltre, che l'art. 121, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione recita «(il consiglio regionale) può fare proposte di legge alle Camere», e non prevede una facoltà di iniziativa per «leggi costituzionali» o leggi «in materia costituzionale». più norme della Costituzione, e tra esse oltremodo significativo l'art. 75, primo comma, della Costituzione, usano le espressioni «legge» e «legge costituzionale» con il significato preciso a ciascuna di esse proprio. D'altro canto, la previsione mediante legge regionale di una iniziativa di legge costituzionale la quale (iniziativa) sia rafforzata da un previo *referendum* regionale consultivo appare, nella sostanza, non compatibile con la disciplina della revisione costituzionale quale accuratamente definita nell'art. 138 della Costituzione.

Quanto precede rende superfluo sia prospettare una questione analoga a quella riferita nella prima parte del paragrafo 7 della menzionata sentenza di codesta Corte sia soffermarsi sull'art. 2, secondo comma, e sull'art. 3 della delibera in esame, i quali prevedono la possibilità per la regione di influire su consultazioni elettorali o referendum nazionali, e per effetto della «contestualità» (*rectius*, contemporaneità) e mediante le «iniziative idonee» a propagandare «il contenuto della proposta».

Per quanto precede, si chiede di dichiarare la illegittimità costituzionale dell'intera delibera regionale impugnata; Si produrranno il testo della delibera legislativa, il telegramma di rinvio e la delibera del Consiglio dei Ministri.

Roma, addì 23 marzo 1992

Franco FAVARA, avvocato dello Stato

92C0439

N. 37

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 1992
(della provincia autonoma di Trento)*

Sanità pubblica - Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie - Limitazione della pubblicità concernente l'esercizio delle professioni sanitarie e sanitarie ausiliarie alle sole targhe apposte sull'edificio in cui l'attività si svolge ed alle iscrizioni negli elenchi telefonici - Necessità per detta pubblicità dell'autorizzazione del sindaco previo nulla osta dell'ordine professionale - Autorizzazione delle regioni, sentite le federazioni regionali degli ordini sanitari, per la pubblicità relativa alle case di riposo private e agli ambulatori specialistici - Attribuzione al Ministro della sanità del potere di disciplinare con proprio decreto le modalità per il rilascio di detta autorizzazione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e di autorizzazione e vigilanza relative alle case di cura private (art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

(Legge 5 febbraio 1992, n. 175, artt. 1, 2, 4, 5, primo e secondo comma, e 6, terzo comma).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 10, 8, nn. 5 e 6, e 16).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale sig. Mario Malossini, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 3560 del 23 marzo 1992, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, per mandato speciale a rogito del notaio dott. Pierluigi Mott di Trento in data 26 marzo 1992, n. 57438 di rep., contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 4 e 5 (primo e secondo comma) e 6 (terzo comma) della legge 5 febbraio 1992, n. 175, recante «norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie», e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 50 del 29 febbraio 1992.

La disciplina statale della pubblicità concernente l'esercizio delle professioni e delle attività sanitarie era fino ad oggi contenuta nell'art. 201, primo e secondo comma, del t.u.l.s. approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, modificato dall'art. 7 della legge 1^o maggio 1941, n. 422, ai cui sensi per «la pubblicità a mezzo stampa, o in qualsiasi altro modo, concernente ambulatori o case o istituti di cura medico-chirurgica o di assistenza ostetrica, case o pensioni per gestanti, stabilimenti termali, idropinici, idroterapici» è necessaria una «licenza», già rilasciata dal prefetto, sentito l'ordine dei medici competente per territorio.

L'art. 25 del d.P.R. 10 giugno 1955, n. 854, aveva attribuito al sindaco, che provvede sentito l'ordine dei medici e l'ufficiale sanitario, il potere di accordare licenza per la pubblicità a mezzo stampa, o in qualsiasi altro modo, concernenti ambulatori.

L'art. 1, secondo comma, lett. f), del d.P.R. 14 gennaio 1982, n. 4, concernente il trasferimento alle regioni ordinarie delle funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera aveva trasferito a tali regioni le funzioni concernenti «la pubblicità concernente le case di cura private e di assistenza ostetrica nonché le case e pensioni per gestanti, ferma restando la competenza consultiva degli ordini dei medici».

Per quanto riguarda la provincia ricorrente, l'art. 1 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, ha trasferito alla provincia tutte le attribuzioni in materia di «igiene e sanità, ivi comprese l'assistenza sanitaria e ospedaliera», già esercitate dallo Stato o già trasferite alla regione Trentino-Alto Adige, mentre lo stesso d.P.R. n. 474, 1975 ha elencato tassativamente le competenze rimaste allo Stato, con formulazioni che, per quanto qui interessa, non si discostano sostanzialmente dalla disciplina del d.P.R. n. 4 1972 concernente le regioni ordinarie (il quale, come si è detto, aveva disposto espressamente il trasferimento delle funzioni in tema di pubblicità delle case di cura private), con riserve allo Stato anzi più restrittive (e quindi con più ampie attribuzioni alle province autonome) per ciò che riguarda le professioni sanitarie ausiliarie e le arti ausiliarie delle professioni sanitarie (cfr. art. 3, n. 9, del d.P.R. n. 474, 1975, all'incrocio con l'art. 6, nn. 20 e 21, del d.P.R. n. 4, 1972).

Successivamente il d.P.R. n. 616 1977, nel completare il trasferimento delle funzioni alle regioni ordinarie, ridusse l'ambito delle riserve a favore dello Stato alle sole funzioni -- per quanto qui interessa -- concernenti la «fissazione dei requisiti minimi per la determinazione dei profili professionali degli operatori sanitari» [art. 30, lett. r)], la determinazione «dei requisiti minimi per l'esercizio delle professioni mediche, sanitarie ed ausiliarie» [art. 30, lett. s)], e «gli ordini e i collegi professionali» [art. 30, lett. t)].

Tale riparto di funzioni rileva residualmente, come è noto, anche in relazione alla provincia di Trento, poiché ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 926, la definizione delle funzioni amministrative, come enunciata nel d.P.R. n. 616 1977, per ciascuna materia in esso considerata, «si intende riferita anche alle funzioni amministrative delle regioni o delle province, riguardanti le corrispondenti materie di rispettiva competenza» (primo comma), e fra le funzioni amministrative trasferite alle province con i precedenti decreti di attuazione statutaria «si intendono comprese per ciascuna materia, tutte quelle rientranti nella definizione data per le regioni ordinarie» dal medesimo d.P.R. n. 616 1977 (terzo comma); e ai sensi dell'art. 10 dello stesso decreto n. 526/1987 è attribuita alla regione e alle province, in aggiunta alle funzioni amministrative già di loro competenza, «ogni altra funzione amministrativa che, dismessa dallo Stato, per effetto del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel territorio della suddetta regione, sia ancora di competenza statale nel territorio stesso, nonché ogni altra funzione amministrativa che dallo stesso d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sia stata comunque conferita alle regioni a statuto ordinario e non sia stata ancora estesa alla regione o alle province».

A sua volta la legge 23 dicembre 1978, n. 833, nel ridefinire il riparto delle funzioni fra Stato e regioni o province autonome, ha ancora una volta limitato la riserva di competenze allo Stato, per quanto qui interessa, alla «fissazione dei requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sanitari», ai «requisiti per l'esercizio delle professioni mediche e sanitarie ausiliarie» [art. 6, lett. q)] e agli «ordini e... collegi professionali» [art. 6, lett. s)].

Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 15 del d.P.R. n. 526/1987, le funzioni amministrative che le leggi generali dello Stato conferiscono ai comuni o sono state attribuite ad essi dal d.P.R. n. 616/1977 sono trasferite ai comuni delle province di Trento e Bolzano solo «qualora non rientrino nelle materie di competenza della regione o delle province» (primo comma), mentre al trasferimento ai comuni di funzioni rientranti nelle materie di competenza delle province si provvede con legge regionale su concorde richiesta delle province (secondo comma), in mancanza di che tali funzioni restano in capo alle province stesse.

Si può dunque concludere che la materia della pubblicità sanitaria e precisamente della pubblicità concernente l'esercizio delle professioni sanitarie e delle professioni sanitarie ausiliarie, nonché delle case di cura, ambulatori e simili, è di piena competenza della provincia autonoma, salvo eventualmente ciò che tocchi le competenze degli ordini professionali.

In ogni caso, è certamente di piena competenza provinciale ciò che attiene all'esercizio (ivi compresa la relativa pubblicità) delle professioni sanitarie ausiliarie, diverse da quelle di ostetrica, e all'esercizio delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie.

Ora la legge 5 febbraio 1992, n. 175, contenente «norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie», contiene una nuova dettagliata disciplina della materia, che però risulta non rispettosa e anzi invasiva della competenza provinciale.

In particolare, l'art. 1 disciplina sotto il profilo sostanziale la pubblicità concernente l'esercizio delle professioni sanitarie e delle professioni sanitarie ausiliarie, consentito solo mediante targhe apposte sull'edificio in cui si svolge l'attività professionale, nonché mediante iscrizione sugli elenchi telefonici (primo comma).

La disposizione non si limita a stabilire i mezzi di pubblicità consentita, ma precisa minuziosamente le indicazioni che possono essere contenute nelle targhe e nelle inserzioni (secondo comma); oltre a disciplinare l'uso delle qualifiche di specialista o la menzione della particolare disciplina specialistica esercitata dal medico (terzo e quarto comma), e a estendere la disciplina contenuta in tale articolo alle iscrizioni su fogli di ricettario dei medici chirurgici e dei laureati in odontoiatria nonché sulle carte professionali usate dagli esercenti le altre professioni (quinto comma).

Ora, anche a voler ammettere che la limitazione dei mezzi di pubblicità rientri nella potestà legislativa «di principio» spettante allo Stato in materia, non vi rientra certamente la specificazione dettagliata delle indicazioni ammesse nelle targhe, e nelle inserzioni e nelle carte professionali.

L'art. 2 della legge stabilisce che per la pubblicità con i mezzi previsti dall'art. 1 è necessaria l'autorizzazione del sindaco previo nulla osta dell'ordine professionale.

Ma, ancora una volta, esso non si limita a stabilire tale regola, bensì disciplina minuziosamente il procedimento per la concessione dell'autorizzazione, prevedendo le modalità di presentazione della domanda, la documentazione da cui essa deve essere corredata, i termini di trasmissione di essa dall'ordine al sindaco (secondo comma); e — ancora peggio — stabilisce che ai fini del rilascio del nulla osta l'ordine debba verificare non solo «l'osservanza delle disposizioni, di cui all'art. 1» ma anche «la rispondenza delle caratteristiche estetiche della targa o dell'inserzione o delle insegne di cui all'art. 4 a quelle stabilite con apposito regolamento emanato dal Ministro della sanità, sentiti il Consiglio superiore di sanità, nonché, ove costituiti, gli ordini ed i collegi professionali, che esprimono il parere entro novanta giorni dalla richiesta» (terzo comma).

L'attribuzione al Ministro della sanità, senza alcuna precostituzione di criteri legali, e perciò in violazione anche del principio di legalità sostanziale, del potere (definito regolamentare) di determinare le caratteristiche estetiche che rendono ammissibile la targa o l'inserzione o l'insegna viola palesemente la competenza provinciale. E che non ci si trovi in presenza di alcun interesse unitario infrazionabile, tale da giustificare in astratto l'attribuzione di siffatto compito al Ministro, è reso del tutto palese dal fatto che ci si riferisce non al contenuto delle iscrizioni o targhe (del resto interamente disciplinato dall'art. 1) ma alle «caratteristiche estetiche» delle stesse, in vista dunque di interessi che non hanno nulla a che fare con quelle di ordine sanitario astrattamente attribuibili alla cura del Ministro della sanità, bensì riguardano piuttosto il decoro degli edifici, interesse del tutto estraneo alla competenza di detto Ministro e piuttosto riconducibile alla competenza della provincia, per le generali attribuzioni spettanti ad essa nella materia considerata oltre che per le attribuzioni della stessa in materia di urbanistica e tutela del paesaggio (art. 8, nn. 5 e 6, dello stat. spec.).

L'art. 4 della legge disciplina la pubblicità concernente la cura private e i gabinetti e ambulatori soggetti alle autorizzazioni di legge, prevedendo che essa sia consentita mediante targhe apposte sull'edificio nonché con inserzioni sugli elenchi telefonici e attraverso giornali e periodici destinati esclusivamente agli esercenti le professioni sanitarie, «con facoltà di indicare le specifiche attività medico-chirurgiche e le prescrizioni diagnostiche e terapeutiche effettivamente svolte, purché accompagnate dalla indicazione del nome, cognome e titoli professionali dei responsabili di ciascuna branca specialistica».

Anche in tal caso dunque si disciplinano dettagliatamente i mezzi di pubblicità e i contenuti della stessa; e anche in questo caso si prevede — attraverso il rinvio all'art. 4 contenuto nell'art. 2, terzo comma — il potere del Ministro della sanità di stabilire con apposito regolamento le «caratteristiche estetiche» della targa o dell'inserzione o delle insegne.

Ancora una volta dunque si detta una dettagliata disciplina e si autorizza, senza prefissione di criteri legali e perciò in violazione del principio di legalità sostanziale, l'esercizio di un potere del Ministro in materia di competenza provinciale.

A sua volta l'art. 5 disciplina l'autorizzazione richiesta per la pubblicità delle case di cura e degli ambulatori.

Il rilascio di tale autorizzazione è bensì attribuito alla regione (e dunque, in Trentino, alla provincia autonoma), ma, anzitutto, sottoponendola al previo parere obbligatorio della federazione regionale degli ordini o dei collegi professionali, chiamata fra l'altro a «garantire» la rispondenza delle «caratteristiche estetiche» della targa, insegna o inserzione a quelle stabilite nel regolamento ministeriale previsto dal terzo comma dell'art. 2 (primo comma).

Per di più il secondo comma dell'art. 5 prevede che «le modalità per il rilascio dell'autorizzazione regionale» sono stabilite «con decreto del Ministro della sanità»: così attribuendo al Ministro, senza prefissione di criteri e dunque anche in violazione del principio di legalità sostanziale, un potere di disciplina del procedimento di pertinenza provinciale, con manifesta lesione dell'autonomia legislativa e organizzativa, oltre che amministrativa della provincia.

L'art. 6 della legge, dopo avere stabilito che è necessaria l'autorizzazione del sindaco, previo parere dei rispettivi ordini o collegi professionali, per la pubblicità concernente l'esercizio di un'arte ausiliaria delle professioni sanitarie (primo e secondo comma), estende agli esercenti dette arti ausiliarie le disposizioni contenute nell'art. 1 e nell'art. 3, «in quanto compatibili».

Anche con riguardo a tali arti ausiliarie, che rientrano nella piena competenza della provincia, si verifica dunque la lesione dell'autonomia, attraverso la dettagliata disciplina sostanziale dei mezzi e del contenuto della pubblicità, che si è rilevata a proposito dell'art. 1.

P. Q. M.

Chiede che la Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 4, 5, primo e secondo comma, e 6, terzo comma, della legge 5 febbraio 1992, n. 175, per violazione degli artt. 9, n. 10, 8, nn. 5 e 6, e 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e delle relative norme di attuazione.

Roma, addì 28 marzo 1992

Avv. prof. Valerio ONIDA Avv. Gualtiero RUE

92C0440

N. 38

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 1992

(della regione Puglia)

Edilizia e urbanistica - Termini per l'approvazione degli strumenti urbanistici - Qualificazione del termine di centottanta giorni previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.-l. n. 702/1978 (convertito in legge n. 3/1979), per l'approvazione degli strumenti urbanistici, quale termine perentorio la cui decorrenza comporta la tacita approvazione dello strumento urbanistico adottato con l'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica, in contrasto con i principi della legge statale n. 142/1990 relativamente all'attribuzione alle regioni della programmazione socio-economica e pianificazione territoriale.

(D.-l. 1° marzo 1992, n. 195, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 117).

Ricorso della regione Puglia, in persona del presidente della giunta regionale in carica, difeso e rappresentato, come da procura speciale a margine dagli avvocati professori Aldo Loiodice e Giorgio Recchia e con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma a corso Trieste, 88, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in personale del titolare della carica *pro-tempore*, avverso il d.-l. 1° marzo 1992, n. 195, avente ad oggetto «differimento di termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti» ed in particolare dell'art. 3 del d.-l., avente ad oggetto «termini per l'approvazione di strumenti urbanistici», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 marzo 1992, serie generale n. 52.

PRE.

1. Con l'art. 9 del d.-l. 10 novembre 1978, n. 702 (convertito con modificazioni della legge 8 gennaio 1979, n. 3) è stato — tra l'altro — stabilito che «entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le regioni, qualora non abbiano già provveduto, dovranno emanare norme per accelerare le procedure per la formazione e l'approvazione degli strumenti urbanistici. Tali norme dovranno informarsi ai seguenti principi:

a) prevedere termini per ogni fase relativa all'iter di adozione degli strumenti urbanistici;

b) stabilire il termine massimo entro il quale la regione deve adottare il provvedimento definitivo di approvazione;

c) definire le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inosservanza da parte di comuni nei termini fissati.

Il termine massimo di cui al precedente comma, lett. b), non può essere superiore a centottanta giorni per il piano regolatore generale e tale termine deve essere adeguatamente ridotto per gli altri atti urbanistici che, secondo le norme regionali, sono assoggettabili alla formale approvazione della regione».

2. — In attuazione di tale previsione, l'art. 16 della legge reg. (Puglia) 31 maggio 1980, n. 54, ha provveduto ad articolare la procedura di formazione ed approvazione del piano regolatore comunale in modo tale da pervenire al perfezionamento del piano nei termini ipotizzati dalla normativa statale.

In particolare è stato stabilito, quanto ai tempi di formazione dello strumento, che, entro quindici giorni dall'adozione, il piano è depositato presso la Segreteria ove resta pubblicato per trenta giorni. Le osservazioni, da proporsi nei trenta giorni successivi, sono esaminate dal consiglio comunale nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine di proposizione delle osservazioni.

Nei successivi quindici giorni gli atti della procedura sono rimessi alla regione.

Tutti gli adempimenti di quest'ultima debbono poi compiersi nel termine di centoventi giorni dal momento di ricezione degli atti.

3. — Con la disposizione dell'art. 3 del d.-l. 1° marzo 1992, n. 195, avverso la quale si ricorre, è stato, infine, stabilito che «il termine massimo di centottanta giorni previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.-l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 gennaio 1979, n. 3, deve considerarsi perentorio e la sua decorrenza comporta la tacita approvazione dello strumento urbanistico adottato con l'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale».

In considerazione di quanto previsto dall'art. 117 primo comma della Costituzione e dell'assetto della materia così come delineato dall'art. 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 e dall'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, non v'è dubbio che la vista previsione dell'art. 3 del d.-l. n. 195/1992 risulta illegittima sul piano dei principi costituzionali e, pertanto, essa viene impugnata dalla regione Puglia, per i seguenti motivi in

DIRITTO

1. — Il procedimento di approvazione del piano regolatore è incompatibile per natura e contenuti con la previsione di automatica maturazione dell'atto di approvazione per silenzio-assenso.

È infatti ben noto che l'atto d'approvazione costituisce provvedimento complesso nel quale confluiscono sia l'attività di formazione del comune (con le relative competenze e con i relativi ambiti di discrezionalità), sia l'attività di approvazione ed eventuale modifica della regione (anche qui con i relativi ambiti di specifica competenza e discrezionalità).

È altresì ben noto che nel procedimento di formazione del piano regolatore (o di altro strumento di pianificazione urbanistica a carattere generale) l'ambito di attività di competenza della regione non si esaurisce nell'assolvimento di funzioni di mero controllo circa il corretto svolgimento dell'attività di pianificazione da parte del comune, ma comporta — invece — l'esercizio di potestà primaria di pianificazione e programmazione che si attua anche attraverso l'esercizio dei poteri di modifica d'ufficio (art. 10, secondo comma, e segg. della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e succ. mod. ed integr.).

Risulta, perciò, del tutto evidente che la previsione di una maturazione del provvedimento di approvazione, come conseguenza del semplice decorso del termine assegnato, è incompatibile con la natura e l'assetto dei poteri regionali in materia in quanto finisce con eliminare potenzialmente — o comunque elidere in modo sostanziale — le potestà proprie della regione che debbono essere invece esercitate in modo positivo e concreto perché si possa concepire la stessa esistenza dell'atto di approvazione.

Dal che la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

2. — Per di più, la norma dell'art. 3 del d.-l. n. 195/1992, ottiene e raggiunge il detto risultato incidendo sul procedimento di formazione del piano regolatore nella sola parte di esso nel quale si articolano le attività di competenza della regione. Tale previsione risulta del tutto irrazionale anche in considerazione dell'intento perseguito con la norma dell'art. 9 del d.-l. 10 novembre 1978, n. 702, che si dice di voler modificare.

Quest'ultima disposizione è, infatti, concepita per accelerare il procedimento di formazione del piano regolatore considerato nel suo complesso. Si prevede così — tra l'altro — che vengano indicati i termini massimi relativi alle fasi di formazione dello strumento in sede comunale. Con la conseguenza che tutto il procedimento che ne deriva, tanto in sede comunale come regionale, appare improntato all'esigenza di concentrazione ed accelerazione delle attività di formazione e perfezionamento del piano regolatore.

La disposizione dell'art. 3 del d.-l. n. 195/1992, tradisce invece ed elude tale logica complessiva e risulta irragionevole rispetto all'intento che il legislatore manifesta di voler perseguire.

Essa infatti incide — come già osservato — sul solo ambito del procedimento di competenza regionale privando la regione delle proprie competenze e potestà e, dà luogo ad un sistema nel quale risulta possibile che l'amministrazione comunale adotti il piano regolatore, ne rinvi *sine die* la trasmissione alla regione per l'approvazione (con l'intento di sfruttare — ad esempio — gli effetti di salvaguardia) e poi ottenga ugualmente di far scattare a danno della regione il meccanismo di maturazione del provvedimento di approvazione per silenzio-assenso.

Sotto il profilo in esame non è perciò dubbio che debba rilevarsi a carico dell'art. 3 del d.-l. n. 195/1992, oltre alla violazione dell'art. 117, anche quella dell'art. 3 della Costituzione (per quest'ultima norma, quanto meno, sotto il profilo dell'irrazionalità).

3. La norma dell'art. 3 del d.-l. n. 195/1992, impugnata, incide anche in modo evidente oltre che sul contenuto delle potestà della regione in materia di urbanistica, anche sulla organizzazione delle relative procedure.

Nel caso che riguarda la regione Puglia, come ricordato nelle premesse di fatto, quelle procedure sono state compiutamente regolate ed articolate con la legge regionale 31 maggio 1980, n. 54: norma che tiene conto delle disposizioni di accelerazione di cui al d.-l. n. 702/1978.

In altri termini, nel caso in esame, la nuova norma è andata ad incidere su di un ambito integralmente regolato dall'autonomia regionale, per di più con modalità conformi alle indicazioni della ricordata legislazione statale.

Appartendendo l'organizzazione e regolamentazione della materia urbanistica all'ambito garantito all'autonomia regionale, è certo che la norma impugnata si pone, sotto questo profilo, in violazione dell'art. 117 della Costituzione e dei principi che da tale norma derivano.

Conclusioni

La regione Puglia ricorrente chiede che la ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 1^o marzo 1992, n. 195, per contrasto con gli artt. 3 e 117 della Costituzione.

Bari-Roma, addì 27 marzo 1992

Avv. prof. Aldo LOIODICE - Prof. Giorgio RECCHIA

92C041

N. 39

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 aprile 1992
(della regione Emilia-Romagna)*

Edilizia e urbanistica - Introduzione in materia urbanistica dei c.d. «programmi integrati di intervento» al fine di riqualificare il tessuto urbanistico edilizio ed ambientale - Possibilità di presentare proposte di programmi integrati da parte di soggetti pubblici e privati relativamente «a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana e ambientale» - Previsione della facoltà delle regioni di destinare parte delle somme loro attribuite dalla legge alla formazione di detti programmi e dell'obbligo di concedere finanziamenti inerenti al settore dell'edilizia residenziale con priorità ai comuni che provvedano in tal senso - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica con particolare riguardo all'aspetto della programmazione regionale - Sconvolgimento con una norma «intrusa» dei principi generali in materia di urbanistica.

(Legge 17 febbraio 1992, n. 179, artt. 1, secondo comma, e 16).

(Cost., artt. 3, 9, 97 e 117).

Ricorso per la regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* Enrico Boselli, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1022 del 24 marzo 1992, rappresentata e difesa, come da mandato a margine, dall'avv. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma, presso l'avv. Luigi Manzi, via Confalonieri 5, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per l'annullamento della legge 17 febbraio 1992, n. 179, recante «Norme per l'edilizia residenziale pubblica» e precisamente dell'articolo 16 di essa (e dell'art. 1, secondo comma, come si dirà), in quanto tale disposizione (che d'altronde nulla ha a che fare con l'edilizia residenziale pubblica) introduce ed impone alle regioni un regime di privilegio per la realizzazione di interventi edilizi previsti da «programmi integrati di intervento», un regime che irragionevolmente sovverte l'intero sistema della disciplina urbanistica, in illegittima violazione dell'art. 117 della Costituzione, in collegamento con l'art. 3, primo comma, e con l'art. 97, primo comma, e con i connessi principi costituzionali, in violazione altresì dell'art. 9, secondo comma, nonché, in violazione dell'art. 119 della Costituzione;

FATTO

La legge n. 179 del 1992 detta nuove ed attese norme in materia di edilizia residenziale pubblica, norme che, per quanto attengono alla specifica materia, non formano qui oggetto di contestazione. La stessa legge tuttavia, contiene all'art. 16 una disposizione in qualche modo «intrusa» nel corpo normativo, e che in modo assolutamente estemporaneo introduce un *vulnus* di notevole dimensione nel sistema della disciplina urbanistica, compromettendolo nei suoi stessi fondamenti.

Tale disposizioni, contenuta al Capo V della legge (che in realtà «Capo» della legge non è, ma è semplicemente il formale contenitore dell'art. 16, egualmente avulso dal contesto della legge: ed infatti esso non solo è esaurito dal predetto articolo, ma persino ne ripete la denominazione) definisce e disciplina progetti di intervento edilizio denominati «programmi integrati di intervento».

Detti programmi sono caratterizzati — secondo l'impugnata disposizione — dalla «presenza di pluralità di funzioni», dalla «integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione», da una «dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana» e dal «possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati» primo comma. Questa stessa descrizione rende evidente la natura di progetto edilizio generale propria del programma integrato, e l'assenza di qualunque specifico nesso o legame esclusivo con l'edilizia residenziale pubblica.

Ciò è confermato dal comma successivo, ove si afferma i programmi sono «relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale». In pratica, il programma integrato può riguardare qualunque zona, essendo difficile immaginare zone che già non siano «in tutto o in parte edificate» e nemmeno siano suscettibili di essere destinate «a nuova edificazione».

Chiarito così l'oggetto e l'ambito del programma integrato, si precisa poi che l'approvazione da parte del consiglio comunale comporta «gli effetti di cui all'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10». Ora, benché l'art. 4 richiamato non preveda particolari «effetti», ma contenga in generale la disciplina della concessione, non sembra possibile interpretare il rinvio in modo diverso che attribuendo all'approvazione del programma integrato il valore di rilascio della concessione edilizia per gli interventi in esso previsti (anche se tanto più semplice a tale scopo sarebbe stato sancire che l'approvazione stessa equivale a rilascio della concessione edilizia).

Sin qui, comunque, le disposizioni esaminate non incidono sulla disciplina urbanistica se non in quanto prevedono una sorta di speciale concessione edilizia relativa ad un intervento particolarmente ampio: e ci sarebbe semmai da chiedersi per quale ragione la legge sottragga per tale permesso la competenza all'organo che normalmente la esercita — il Sindaco — per attribuirlo al consiglio comunale.

Ma la ragione si chiarisce subito, ed è che il legislatore espressamente dispone che il programma possa essere «in contrasto con le previsioni della strumentazione urbanistica» (quarto comma): nel qual caso la delibera di approvazione è soggetta alle osservazioni da parte di associazioni, cittadini e di enti, da presentarsi entro il termine di quindici giorni; quindi il programma con le osservazioni è trasmesso alla regione, la quale — testualmente — «provvede alla approvazione o alla richiesta di modifiche entro i successivi centocinquanta giorni, trascorsi i quali si intende approvato» (è da ritenere, ovviamente, il programma).

Ancora, la realizzazione del programma «non è subordinata all'inclusione nei programmi pluriennali di attuazione di cui all'art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10».

I programmi integrati (che corrispondono evidentemente ad interessi edilizi ed immobiliari «forti» godono dunque, rispetto agli interventi ordinari, di un regime urbanistico ed edilizio assolutamente privilegiato e semplificato. Essi non subiscono i vincoli posti da quale che sia strumento urbanistico, e derogano perciò al principio della previa regola; essi neppure sono soggetti al connesso principio della distinzione tra il momento della pianificazione ed il momento della verifica della conformità del progetto alla pianificazione attraverso la concessione edilizia; essi non sono soggetti all'ulteriore principio della pianificazione temporale degli interventi; per essi vale una procedura che vagamente imita le tipiche procedure di pianificazione, ma che è nell'insieme caratterizzata da un andamento sbrigativo, che culmina nella previsione del silenzio-assenso per l'approvazione regionale.

Dunque, tanto i comuni interventi edilizi, quelli di dimensione tale da non incidere «sulla riorganizzazione urbana» sono assoggettati a regole e verifiche, altrettanto, al contrario, per i grandi progetti integrati è predisposta una via larga e confortevole.

Al privilegio urbanistico-edilizio si collega inoltre un regime di preferenza finanziaria. Intanto, lo Stato stesso «riserva non meglio precisati «contributi», a valere sui «fondi di cui all'art. 2» (anche essi non meglio precisati, anche se è da supporre che si tratti di quelli di cui al primo comma.

Il secondo luogo, le regioni non solo sono autorizzate a destinare parte delle somme loro attribuite «alla formazione di programmi integrati» — secondo l'ottavo comma dell'art. 16 — ma addirittura vedono parte dei fondi ad esse assegnati «destinati prioritariamente, e fino al limite del 30 per cento delle disponibilità, ai programmi di cui all'art. 16» (art. 2, secondo comma).

In terzo luogo, la formazione dei programmi integrati da parte dei comuni diventa addirittura criterio generale di priorità per l'assegnazione da parte regionale dei finanziamenti relativi all'edilizia residenziale pubblica.

È evidente l'impatto della nuova normativa nel tessuto complesso e delicato della disciplina urbanistica e dei suoi principi fondamentali, che pur non vengono modificati nel loro valore generale: un impatto — ad avviso della ricorrente regione — non solo radicalmente distruttivo sul piano del merito, ma altresì costituzionalmente illegittimo nella sostanza dell'intervento normativo.

Ed è evidente altresì che tale impatto gravemente intacca e lade il quadro dei poteri legislative ed amministrativi della regione, costringendo l'azione regionale sia legislativa che amministrativa in un quadro di principi che nel loro insieme risultano — a causa delle nuove disposizioni — affetti da irragionevolezza, disparità di trattamento, non solo incapaci di garantire il buon andamento dell'attività amministrativa, ma al contrario palesemente atti a promuoverne il cattivo andamento, creando un «diritto urbanistico» diverso a seconda degli operatori, e per di più privilegiato per gli operatori forti.

Inoltre, le disposizioni finanziarie violano, come accennato, l'autonomia finanziaria delle regioni.

DIRITTO

I. — Illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 16 relative ai programmi integrati, ed in particolare del quarto comma, in quanto, vincolando le regioni, determina un regime urbanistico ed edilizio di privilegio. Eccesso di potere legislativo e lesione del principio di ragionevolezza; contraddittorietà ed intrinseca incoerenza del quadro complessivo della disciplina urbanistica risultante dal nuovo intervento legislativo. Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

1. — All'esposizione dei singoli motivi di illegittimità costituzionale conviene anteporre alcune considerazioni rivolte a chiarire meglio i particolari caratteri della presente controversia. Come esposto in narrativa, con l'art. 16 della legge n. 179/1992 il legislatore statale con una sola disposizione, di una legge non dedicata all'urbanistica, altera radicalmente il quadro dei principi fondamentali della materia, introducendo ad essi deroghe di tale portata da vanificare il sistema costruito in oltre cinquant'anni di legislazione urbanistica.

Ma nel fare ciò le nuove disposizioni violano in modo grave le regole costituzionali che presidono alla formulazione ed al mutamento dei principi fondamentali della materia, dei principi che, a norma dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, costituiscono il quadro vincolante di riferimento della legislazione e della amministrazione regionale.

In tale modo, la legislazione (ed amministrazione) regionale vengono costrette in un quadro di principi illegittimi, dei quali dovrebbero comunque subire i contenuti, addividendo a statuizioni legislative ed amministrative a loro volta di conseguenza illegittime. È per evitare ciò che si rende necessario il ricorso a codesta ecc.ma Corte costituzionale, a ripristino di un legittimo quadro di riferimento per l'azione regionale.

Nella presente controversia, dunque, non tanto si fa questione — come di frequente — di una invasione di competenza per materia, quanto piuttosto di illegittimo ed arbitrario esercizio del potere-dovere che spetta allo Stato di delineare e mantenere un razionale quadro di principi fondamentali al cui interno possa svolgersi la legislazione (e l'amministrazione regionale): si fa questione, in altre parole, del «diritto» dello Stato di sfregiare esso stesso, con una singola ed estemporanea disposizione, quel razionale sistema da esso stesso predisposto e creato, e di imporre alle regioni la gestione — sul piano legislativo ed amministrativo — del cumulo di macerie che ne risulta.

Conviene precisare, per chiarezza, che la ricorrente regione non contesta affatto il potere statale di mutare ed innovare i principi fondamentali della materia, sostituendo in tutto o in parte il precedente quadro con un nuovo quadro dotato di una diversa razionalità ispiratrice; contesta invece il potere statale di distruggere il quadro dei principi imponendo alle regioni deroghe illegittime, tali per qualità e dimensione da porre nel nulla la razionalità complessiva del sistema, sostituendolo di fatto con un sistema incoerente e confuso, discriminatore tra i diversi operatori, contraddittorio con le esigenze prime di un ordinato sviluppo urbanistico e territoriale, esse stesse costituzionalmente tutelate.

2. — Venendo ora alle specifiche ragioni di illegittimità costituzionale, conviene considerare in primo luogo — per priorità logica, non per priorità di parametro costituzionale — l'evidente sproporzione tra il carattere estemporaneo dell'intervento operato dall'art. 16 della legge n. 179/1992 e l'enormità delle conseguenze che ne derivano sul piano della disciplina urbanistica: consistenti in sintesi, come esposto, nella creazione di un sistema urbanistico privilegiato, parallelo ed indipendente rispetto a quello ordinario, per gli interventi di maggiore rilevanza urbanistica.

La ricorrente regione è ben consapevole che l'attuale conformazione costituzionale del sistema delle fonti — che ancora non contiene per le materie regionali l'auspicato livello della «legge organica», gerarchicamente intermedia tra la Costituzione e la normale legge ordinaria — non consente di prospettare in termini di illegittimità gerarchica la violazione del sistema organico da parte di una qualunque legge. Ma ciò non significa che non esistano già nell'attuale sistema principi costituzionali concernenti in generale la potestà legislativa ed in particolare la potestà di legislazione di principio nelle materie regionali, che consentono di prospettare in termini di illegittimità costituzionale almeno i casi estremi di violazione di tali principi.

Non si tratta cioè qui di considerare «gerarchicamente» intangibili gli attuali consolidati principi della disciplina urbanistica, ma piuttosto di richiedere — sul piano della legittimità costituzionale — che la posizione dei principi fondamentali delle materie avvenga (non importa da parte di quale legge ordinaria, generale o settoriale) secondo criteri di consapevolezza e di coerenza complessiva.

A tali criteri pare evidentemente contraddire il fenomeno della norma «intrusa» nel corpo di una legge rivolta a oggetti e fini del tutto diversi da quelli della norma, appunto, intrusa: almeno quando la norma intrusa non si limiti a mere integrazioni del sistema, ma ne comporti il complessivo sconvolgimento. A tali obiettivi e scopi essa è, proprio in quanto intrusa, impari a partire dalla conformazione stessa dell'iniziativa legislativa, che non esprime un vero progetto legislativo in materia (tanto a maggior ragione quando, come in questo caso, la legge risulti approvata in semplice commissione parlamentare).

Codesta eccellentissima Corte costituzionale, d'altronde, ha già avuto modo di affermare, tra gli argomenti capaci di comporre il complessivo giudizio di illegittimità costituzionale, la rilevanza del carattere intruso di una disposizione: ciò ad esempio quando, in relazione al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 9 gennaio 1991, n. 19, ha stabilito (sentenza n. 227/1992) che la disposizione impugnata sia «per il suo oggetto» che «per la sua formulazione testuale» non poteva ritenersi collegata con le finalità complessive della legge che la ospitava, e che proprio perciò essa si risolveva nell'attribuzione di un ingiustificato privilegio ad una specifica regione rispetto alle altre, argomentando «l'ingiustificatezza e l'irragionevolezza» della soluzione normativa in particolare dal suo essere «non coerente e comunque non necessaria rispetto alla stessa scelta di fondo della legge».

Ma tali considerazioni si rendono a maggior ragione necessarie in relazione alla questione qui posta, nella quale le conseguenze della norma intrusa appaiono ben più gravi, ben più estese, ben più durature, ben più irrazionali che un limitato privilegio concesso ad una singola città, come nel caso allora in discussione della città di Venezia.

3. — Come sopra esposto, l'effetto delle disposizioni dell'art. 16 della legge n. 179 è di creare un doppio regime urbanistico ed edilizio.

Da una parte, infatti, continuano ad esistere le regole ordinarie per le «normali» concessioni edilizie, in relazione alle quali i normali cittadini si trovano a percorrere la via stretta, ancorché posta a giusta e rigorosa tutela di un interesse pubblico vitale ed essenziale (e già nel passato tanto maltrattato, proprio ad opera di quelle «convenzioni sostitutive della pianificazione» vietate dalla legge ponte del 1967, convenzioni cui il nuovo strumento tanto assomiglia. con l'aggravante che ora la pianificazione urbanistica esiste dovunque) dei rigidi principi dell'urbanistica «ordinaria»: il principio di previa pianificazione, il principio della distinzione tra momento del piano e momento del permesso edilizio (quest'ultimo in funzione di verifica della conformità al piano), il principio della programmazione temporale degli interventi.

Dall'altra parte esiste invece — creata dall'art. 16 qui impugnato — la larga autostrada dei «programmi integrati», per la quale nessuno di tali principi è più operante, ma opera invece il solo principio che gli interessi forti sostanzialmente «contrattano» caso per caso la programmazione e nello stesso tempo l'esecuzione urbanistica ed edilizia direttamente con i poteri locali, a prescindere da ogni vincolo di razionalità complessiva e di regola previa.

È evidente come tale situazione contraddica in primo luogo il principio costituzionale di eguaglianza fissato dall'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Né varrebbe obiettare che la differenziazione dei due regimi radicalmente differenti è giustificata dalla diversità degli interventi cui ciascuno si applica. Al contrario, proprio la considerazione di tale diversità mette semmai in luce un ulteriore profilo della lesione del principio, in relazione al secondo comma, dello stesso art. 3.

Infatti, a parte che l'individuazione dei presupposti del nuovo regime semplificato è, come esposto in narrativa, talmente generica da attribuire una discrezionalità sostanzialmente illimitata al Comune nella qualificazione del progetto come progetto integrato, risulta paradossale che le ordinarie garanzie vengano meno proprio per quegli interventi nei quali, in relazione agli interessi in gioco ed alla loro forza, esse sarebbero più necessarie.

Se un regime semplificato può razionalmente prevedersi esso deve riguardare, parrebbe, gli interventi minori, quelli suscettibili di recare minor danno urbanistico; ed infatti, a questo criterio si è sin qui tenuta la legislazione, ed in particolare quella successiva al 1977, che ha sostanzialmente liberalizzato le opere interne ed ha semplificato la procedura per gli interventi soggetti a semplice autorizzazione edilizia.

La nuova disciplina fa esattamente il contrario, creando una via semplificata proprio per quegli interventi e quei soggetti che largamente, già con le attuali rigorose garanzie, per la rilevanza stessa delle relazioni economiche che esprimono più facilmente ottengono considerazione particolare, ed ai quali la nuova disposizione toglie persino l'impatto del doversi confrontare comunque con i vincoli e le regole ordinarie.

Le considerazioni ora esposte con riferimento all'art. 3 della Costituzione mettono tuttavia in rilievo anche la violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, in relazione alla violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Le nuove regole privano infatti le autorità locali e le stesse autorità regionali della possibilità di far valere — di fronte alle pressioni dei soggetti e degli interessi forti — l'impossibilità di un immediato accedere alle loro esigenze, per la necessità di contenerle e comporre in un quadro urbanistico predefinito.

Inoltre — ciò che è altrettanto grave — la nuova disposizione sottrae tali interventi al momento della verifica della conformità del concreto progetto alla programmazione. Non solo cioè, come detto, gli interventi maggiori contrattano caso per caso il proprio piano da una evidente posizione di forza, ma sulla realizzazione dell'intervento manca ancora la verifica moderatrice di un organo monocratico, nell'ambito di un procedimento nel quale trovi adeguato spazio la componente tecnica della valutazione.

Con la verifica della conformità del progetto al piano (sembrata forse inutile al legislatore nel momento in cui il progetto si fa esso stesso piano del caso singolo) cade ogni adempimento procedurale normalmente (e giustamente) necessario: dal parere della commissione edilizia al nulla osta dei vigili del fuoco e delle autorità sanitarie. Tutto ciò è sostituito dalla sola approvazione di organi politici, palesemente inidonei a compiere quelle imparziali verifiche tecnico-amministrative di cui la fase attuativa della pianificazione evidentemente abbisogna (l'approvazione regionale è poi addirittura eventuale, dato il meccanismo del silenzio assenso, anch'esso introdotto per gli interventi maggiori, ad ulteriore scempio alla disciplina urbanistica).

Le nuove disposizioni, perciò, non solo non garantiscono l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione, ma sembrano al contrario studiare per favorire l'opposto risultato della parzialità e del cattivo andamento.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, primo, secondo, terzo, quarto comma, in quanto essi in modo irragionevole irrigidiscono nel dettaglio la conformazione sostanziale e procedurale dei programmi di intervento, completamente ignorando la potestà legislativa regionale.

All'interno di un quadro di complessiva illegittimità costituzionale, specifiche ragioni di illegittimità costituzionale investono poi singoli elementi sostanziali e procedurali dell'istituto giuridico disciplinato dal legislatore statale. Tali illegittimità costituzionali rimangono prive di rilievo nella prospettiva dell'accoglimento dei motivi di ricorso sin qui prospettati, nel quale la ricorrente regione confisca: ma acquistano invece autonomo rilievo nell'ipotesi che l'istituto del programma integrato di intervento in sé considerato venga ritenuto conforme alla Costituzione.

Per come è concepita, infatti, la disposizione sembra del tutto ignorare di muoversi in un settore costituzionalmente affidato alle regioni, nel quale allo Stato spetta la disciplina dei principi fondamentali, alle regioni stesse lo svolgimento dei principi posti.

Nella disposizione, infatti, la regione non appare affatto quale titolare di potestà legislative, ma esclusivamente come titolare di un potere amministrativo di approvazione, dal cui esercizio d'altronde è sembrato al legislatore statale si potesse anche prescindere ove la regione non si affretti a dare o a esplicitamente negare l'approvazione richiesta.

Ora è chiaro il potere legislativo regionale in materia discende da norme costituzionali, e che esso non abbisogna di essere riconosciuto dalla singola legge statale: per cui il semplice fatto che il legislatore lo ignori o mostri di ignorarlo non preclude la possibilità di esercitarlo, all'interno dei principi comunque posti.

Ciò non toglie, però, che l'ignorare la competenza legislativa regionale in materia, oltre a costituire, per così dire, riprova indiziaria del quadro di complessiva estemporaneità ed irrazionalità dell'intervento, conduce anche il legislatore statale a codificare in termini rigidi le caratteristiche sostanziali e procedurali del nuovo istituto, vincolando la regione ad un ruolo — neppure previsto e necessario — di mera attuazione. L'eccessivo grado di dettaglio e completezza della disciplina, in altre parole, non è qui giustificato dalla necessità di dare immediata tutela a qualche valore di rango costituzionale, ma si pone esclusivamente quale conseguenza dell'errata convinzione degli autori della disposizione di disporre in materia di un potere legislativo non soggetto a regole, in relazione al riparto di competenze tra Stato e regioni.

Risulta così in contrasto con la divisione di competenze tra Stato e regioni il tentativo — pure in sostanza fallito — di dare compiuta descrizione delle caratteristiche del nuovo istituto e della sua esatta portata, anziché delinearne i tratti generali, ponendo criteri ed obbiettivi, lasciando poi alle Regioni di svilupparli nel concreto, curandone anche un armonioso inserimento nel sistema, sia componendo le esigenze di celerità e flessibilità con le esigenze di garanzia e di verifica tecnica proprie del sistema urbanistico, sia modulando l'istituto derogatorio in modo non discriminante.

Egualmente, le disposizioni procedurali, pur alquanto abborracciate (e certamente suscettibili sotto questo profilo di essere precisate e meglio formulate in sede regionale) pongono una serie di snodi, che non c'era evidentemente ragione di fissare al livello del «principio» statale: così le previsioni dei termini (i 15 giorni per le osservazioni e i 10 per la trasmissione alla regione, i 150 per la regione stessa), la previsione del meccanismo di silenzio assenso regionale.

III. — In particolare. Illegittimità costituzionale del meccanismo di silenzio assenso per l'approvazione regionale del programma integrato, in quanto rende puramente eventuale la tutela di interessi costituzionalmente tutelati.

Una specifica evidente illegittimità è poi costituita dall'introduzione di un meccanismo di silenzio assenso in relazione all'approvazione regionale. Con esso, infatti, si rende puramente eventuale la valutazione sulla compatibilità di insieme nell'intervento proposto con i valori (di rilievo costituzionale) tutelati in via ordinaria dalle diverse forme di pianificazione sovraumunale, quale si esprime nei piani urbanistici provinciali (ora previsti come necessari dalla stessa legislazione statale: art. 15 della legge n. 142/1990) e regionali, nei piani paesistici ed ambientali e nelle altre pianificazioni di settore a rilevanza territoriale.

IV. — Ulteriore illegittimità costituzionale degli effetti direttamente permissivi dell'approvazione del programma integrato, in quanto essi privano di tutela i beni soggetti a speciale tutela architettonica o paesistica, in violazione dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione.

Un ulteriore profilo di illegittimità del meccanismo introdotto dall'art. 16, quarto comma, emerge agevolmente considerando che esso, direttamente equiparando l'approvazione del programma alla concessione edilizia, non fa salva nemmeno la necessità degli speciali nulla osta o autorizzazioni che la legislazione vigente, a tutela di valori costituzionali, prevede come necessari, e necessariamente affidate ad autorità dotate di particolare competenza tecnica, quale quelle preposte alla tutela dei valori architettonici, artistici, storici e paesistici.

Se si considera che i programmi integrati sono specificamente finalizzati alla «riorganizzazione urbana», e si tiene contemporaneamente presente il particolare valore storico ed artistico della quasi totalità delle città e dei centri italiani, non si può sfuggire alla constatazione che anche sotto questo profilo la necessaria tutela dei beni costituzionalmente tutelati è stata totalmente ed illegittimamente pretermissa.

V. — Illegittimità costituzionale delle disposizioni finanziarie del settimo e nono comma dell'art. 16, nonché dell'art. 1, secondo comma.

Infine, la considerazione dell'estraneità sostanziale dei programmi integrati alla materia dell'edilizia residenziale pubblica (non essendo prescritto che in essi vi sia neppure un minimo di interventi di tale tipo) rende ulteriormente viziate di incongruità, incoerenza e, se si accetta l'espressione, da «sviamento di potere legislativo» le disposizioni che da una parte addirittura impongono alle regioni di destinare parte dei finanziamenti assegnati all'edilizia residenziale pubblica ai programmi integrati (art. 1, secondo comma), dall'altra impongono ad esse una irragionevole priorità nell'assegnazione dei fondi ai comuni (art. 16, settimo comma).

Egualmente illegittima appare poi la disposizione dell'art. 16, nono comma, sia in quanto prevede un intervento contributivo statale privo di giustificazione (la stessa disposizione non lo collega a nessuna particolare ragione di interesse nazionale, ma si limita ad indicarne la copertura finanziaria) sia in quanto egualmente svia la destinazione dei fondi propri dell'edilizia residenziale pubblica.

Tutto ciò premesso, la ricorrente regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni dell'art. 16 (e dell'art. 1, secondo comma), della legge 17 febbraio 1992, n. 179, per violazione degli artt. 117, primo, terzo comma, primo comma, e 2, 97, primo comma, 9 della Costituzione e dei connessi principi costituzionali sulla funzione legislativa.

Padova-Roma, addì 26 marzo 1992

Avv. prof. Giandomenico FAICON

N. 40

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 aprile 1992
(della regione Veneto)*

Edilizia e urbanistica - Introduzione in materia urbanistica dei c.d. «programmi integrati di intervento» al fine di riqualificare il tessuto urbanistico edilizio ed ambientale - Possibilità di presentare proposte di programmi integrati da parte di soggetti pubblici e privati relativamente «a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana e ambientale» - Previsione della facoltà delle regioni di destinare parte delle somme loro attribuite dalla legge alla formazione di detti programmi e dell'obbligo di concedere finanziamenti inerenti al settore dell'edilizia residenziale con priorità ai comuni che provvedano in tal senso - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica con particolare riguardo all'aspetto della programmazione regionale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 343, 399 e 459 del 1989 e 266/1990.

(Legge 17 febbraio 1992, n. 179, art. 16).

(Cost., art. 117).

Ricorso della regione Veneto, in persona del presidente della giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della giunta n. 1632 in data 27 marzo 1992, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Mario Bertolissi e Luigi Manzi, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5, per mandato speciale a rogito del notaio dott. Giovanni Candiani di Venezia in data 27 marzo 1992, n. 91754 di repertorio, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 17 febbraio 1992, n. 179, recante «Norme per l'edilizia residenziale pubblica», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 febbraio 1992, e segnatamente dell'art. 16.

FATTO

Nell'intento di soddisfare una domanda di normazione, da più parti avanzata, volta al riordino della stratificata e non sempre perspicua disciplina posta in tema di edilizia residenziale pubblica, il legislatore statale ha approvato la legge 17 febbraio 1992, n. 179, (in *Gazzetta Ufficiale* del 29 febbraio 1992), con la quale ha parzialmente modificato fra l'altro la legge 5 agosto 1978, n. 457.

Gran parte delle fattispecie considerate rientrano senz'altro — quantomeno dal punto di vista del modo secondo il quale si è venuto effettivamente evolvendo il sistema dei rapporti Stato-regioni in *parte qua* — nell'ambito delle attribuzioni riservate allo Stato o che comunque lo Stato ha esercitato senza incorrere in alcuna significativa declaratoria di illegittimità costituzionale: si pensi, ad esempio, a tutto ciò che attiene all'equo canone, alle modalità e agli apparati di gestione del patrimonio edilizio pubblico, agli istituti autonomi case popolari, alla sorte della contribuzione *ex Gescal* (decisa dalla Corte con sent. n. 241/1989), alle risorse finanziarie cui attingere, al regime dell'indennità per gli espropri e via discorrendo.

Né la regione ricorrente intende contestare in questa sede alcuna delle previsioni inerenti simili aspetti della materia: materia che va in ogni caso, sia pure brevemente, richiamata, quantomeno per quel che dispone la legge 17 febbraio 1992, n. 179, dal momento che si contesta la legittimità di un suo specifico disposto: dell'art. 16, dedicato ai «Programmi integrati di intervento».

Ebbene, il ruolo assegnato dal legislatore statale alla Regione nel campo dell'edilizia residenziale pubblica è il seguente, tenuto conto del puro e semplice ordine progressivo delle disposizioni: la Regione predispone il proprio programma di utilizzazione dei fondi (di cui alla legge n. 179/1992) ripartiti dal comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.), che conserva nei confronti di essa un potere sostitutivo in caso di inadempimento (art. 3); la regione può riservare una quota di risorse (entro un limite quantitativo massimo predeterminato) per l'edilizia agevolata e sovvenzionata per la realizzazione di interventi da destinare alla soluzione di problemi abitativi di particolari categorie sociali, fissando i requisiti soggettivi ed oggettivi, ed altresì per la realizzazione da parte di cooperative edilizie a proprietà indivisa di alloggi da assegnare in godimento a lavoratori dipendenti (art. 4); la regione riparte fra i comuni e i loro consorzi le disponibilità assegnate ogni anno dal C.E.R. e gravanti sul fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare (art. 5); la regione opera quale tramite — convenzionata *ex lege* con gli istituti e le sezioni di credito fondiario ed edilizio — per l'erogazione dei contributi di edilizia agevolata (art. 6) ai soggetti indicati dalla legge statale (art. 7); la regione dispone, in specie per quel che attiene all'attuazione dell'art. 19

della legge n. 457/1978 (come modificato dall'art. 6 della legge n. 179/1992) nel rispetto dei minimi requisiti indicati nelle disposizioni dettate in tema di locazioni (artt. 8-10) e recupero (artt. 11-15), e concorre alla esecuzione di quanto puntualmente dettato negli artt. 17-19 (Capo III, Disposizioni per le cooperative e proprietà indivisa).

È in questo contesto — rappresentato da fattispecie che non esaltano di certo la funzione regionale — che è stato inserito (sulla scorta di ciò che è stato previsto in precedenti progetti e disegni di legge) l'art. 16, dedicato, come si è visto, ai «Programmi integrati di intervento», articolo il quale prefigura un insieme di soluzioni che hanno, relativamente alle competenze spettanti alla regione ex art. 117 della Costituzione in materia urbanistica (ma non solo, ben potendo coinvolgere ogni aspetto del tessuto edilizio e ambientale), un effetto negativo per così dire draconiano: nel senso che si traducono in misure non tanto di contenimento di competenze costituzionalmente proprie della regione, quanto di vera e propria neutralizzazione di prerogative spettanti anche in forza di atti statali fondamentali di trasferimento di funzioni amministrative (valga per tutti il d.P.R. n. 616/1977) e, quindi, legislative.

Il citato art. 16, infatti, prevede: il fine proprio dei programmi integrati (che è quello di «riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale», il contenuto dello stesso (che «è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati»; i titolari del potere di iniziativa (spettante a «soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro», fermo restando quello di promozione riservato ai comuni; la procedura di approvazione del programma ed i suoi effetti, che sono quelli contemplati dall'art. 4, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, (che possiede una latitudine vastissima, inerente — come si è accennato — all'intero «tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale». In particolare, l'art. 16 al suo quarto comma stabilisce che, «qualora il programma sia in contrasto con le previsioni della strumentazione urbanistica... il programma medesimo con le relative osservazioni si è trasmesso alla regione», la quale «provvede alla approvazione o alla richiesta di modifica entro i successivi centocinquanta giorni, trascorsi i quali si intende approvato».

Ora, non v'è dubbio che, pur versandosi in materia sicuramente regionale quale è l'urbanistica, l'art. 16 della legge n. 179/1992 fissa essa stessa, in un contesto che propriamente concerne l'edilizia residenziale pubblica, i termini di svolgimento della procedura di formazione del programma, e ciò fa in modo assolutamente inderogabile, talché la regione non può stabilirne di diversi per eventuali (ed evidenti) esigenze di coordinamento con le altre procedure pianificatorie rilevanti in campo urbanistico; per altro aspetto, abilitando la citata normativa anche i soggetti privati a presentare al Comune i programmi di cui trattasi e potendo questi ultimi essere approvati anche in contrasto con le previsioni della strumentazione urbanistica vigente, la norma si pone in contrasto con la legge regionale n. 61/1985 (legge urbanistica regionale) che limita tale possibilità agli strumenti attuativi pubblici, negandola invece a quelli privati.

Al riguardo sempre per sommi capi, riservandosi di svolgere in modo compiuto in apposita memoria gli argomenti qui appena delineati deve rammentare che il giudice delle leggi ha in altre e ripetute circostanze riconosciuto la fondatezza delle pretese regionali a disciplinare, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, l'urbanistica e a dettare una propria disciplina finanche nel settore dell'edilizia popolare e residenziale pubblica per gli aspetti di essa che rilevano — interferendo — sul piano delle attribuzioni costituzionali di cui all'art. 117.

DIRITTO

La violazione dell'art. 117 della Costituzione appare, dunque, evidente fra l'altro per i motivi qui di seguito enuncati.

1. — Con una pronuncia assai significativa (la sentenza del 17 luglio 1975, n. 221; ma v. pure la sentenza del 22 giugno 1976, n. 140), la Corte ha precisato che «è pacifico che l'art. 117 della Costituzione non contiene alcun riferimento espresso ad una materia dell'edilizia residenziale pubblica, prevista, invece, da taluni statuti regionali speciali, sotto svariate denominazioni (quali «case popolari», «edilizia popolare», «edilizia comunque sovvenzionata») come materia unitaria ed a sé stante... Ma è pur vero che trattasi in realtà di materia essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai «lavori pubblici»; e tradizionalmente rientrante infatti nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui

spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerenti; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto... Ora, tanto la materia dell'"urbanistica" quanto quella dei "lavori pubblici di interesse regionale" sono comprese nell'elenco dell'art. 117, senza riserve od ulteriori distinzioni nel loro interno e senza perciò che sia lecito postulare la esclusione da quest'ultima di quel che più particolarmente concerne l'edilizia residenziale pubblica, nella sua accezione più ampia, entro il limite, ovviamente, della dimensione regionale degli interessi al cui soddisfacimento le relative attività sono rivolte...» E la Corte costituzionale ne ha desunto — come annota Paladin, *diritto regionale*, Padova, 1985, 167 — che «fossero spettanti alla legislazione ed all'amministrazione regionale non solo la "fase urbanistica" ma anche la fase ulteriore di realizzazione dei lavori pubblici inerenti all'edilizia residenziale (salva soltanto la fase dell'assegnazione e della gestione degli alloggi».

È questa, dunque, una prima conferma dell'assunto prospettato, secondo cui il censurato art. 16 delle legge n. 179/1992 collide con il sistema di riparto delle competenze fissato dalla legge fondamentale posto che le «componenti» della materia vanno scisse e differenziate regolate affinché la normativa sia coerente con l'art. 117 della Costituzione.

2. — Si deve osservare, quindi, che il citato art. 16 si discosta assai — ed immotivatamente — da quanto dispone il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, relativamente sia all'urbanistica sia all'edilizia residenziale pubblica.

Quanto alla prima, dalla combinazione dei vari disposti contemplati dagli artt. 80-83 non si desume senz'altro — almeno pare — una qualche clausola legittimante il tenore delle previsioni introdotte dall'art. 16 della legge n. 179/1992. Quanto alla seconda, gli artt. 93, 94 e 95 sono anch'essi orientati nel senso di una chiara apertura in favore delle regioni, la cui sfera di autonomia amministrativa e normativa può essere verosimilmente circoscritta là dove ricorrono — come si è osservato in giurisprudenza e in dottrina — ragioni di salvaguardia degli interessi nazionali o delle esigenze di carattere unitario che nel caso di specie non sembra davvero sussistano, come si rileverà fra un istante.

3. — Non sussistono, innanzi tutto, perché non sono in alcun modo prospettabili tenuto conto delle fattispecie esaminate in altra circostanza dal giudice della costituzionalità delle leggi.

Senza alcuna pretesa in completezza, vale la pena di ricordare che, ad esempio, da una lato la giurisprudenza ha consentito alla regione ordinaria di specificare i criteri generali e i principi direttivi fissati dal Cipe per il computo del reddito familiare per l'assegnazione degli alloggi (sent. 22 dicembre 1986, n. 1134) e ad una speciale (nel caso, al Friuli-Venezia Giulia) di disciplinare essa stessa la gestione dei finanziamenti assegnati dal Cer. (sent. 25 maggio 1990, n. 226) e, per converso, ha consentito allo Stato di erogare fondi a favore di Comuni con difficoltà abitativa, posto che detti fondi costituiscono mezzi essenziali previsti dalla legge per perseguire un interesse nazionale imperativo ed urgente al soddisfacimento di un diritto sociale fondamentale (sent. 13 luglio 1989, n. 399).

D'altro lato — sul versante non più dell'edilizia residenziale pubblica strettamente intesa ma dell'urbanistica — questa Corte ha del pari ammesso che le competenze regionali urbanistiche fossero legittimamente comprese in forza di una situazione di emergenza, che richiede interventi rapidi e immediati a salvaguardia di interessi primari dei singoli e dell'intera collettività (sent. 27 luglio 1989, n. 459). Tuttavia, in loro difetto, ha inequivocabilmente aderito alla nozione di urbanistica data dall'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977: col limite negativo — costituzionalmente posto dall'art. 128 Cost. (ma anche dall'art. 118, primo comma) — del non pregiudizio delle competenze comunali correlate al relativo interesse (sent. 4 aprile 1990, n. 157) e col limite positivo della funzione di coordinamento svolta dai documenti della pianificazione urbanistica: appunto le relative «attività di coordinamento corrispondono all'indirizzo normativo generale relativo alla proiezione dei piani regolatori al di fuori dello stretto assetto edilizio... Con la ridefinizione dell'"oggetto" dell'urbanistica si è consolidato il principio della confluenza nell'assetto del territorio di molteplici e diversificati interessi (anche storici, ambientali, paesaggistici), affidati ad istanze statali e regionali» (sent. 27 aprile 1988, n. 499); e col limite ulteriore ambivalente della coerenza con il principio della leale collaborazione, che ovviamente incide — valorizzando o comprimendo i rispettivi poteri normativi e amministrativi — sullo Stato e sulla regione (sent. 30 giugno 1988, n. 730).

4. — D'altro canto, un fondamento giustificativo che dia base razionale alle prescrizioni urbanistiche dettate dall'art. 16 della legge n. 179/1992 non lo si rinviene — ed anzi si desume semmai un qualche argomento contrario — neppure dall'esame di quella giurisprudenza che ha cercato di collegare il limite dell'interesse (attraverso il limite territoriale) al limite delle materie. Stando ad essa, infatti, è interesse nazionale l'interesse che si configura come «insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale».

Dimodoché, «gli organi centrali possono in proposito intervenire fin dove l'interesse da soddisfare sfugge necessariamente, per natura e dimensione, all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali. Altrimenti, va fatta salva la competenza dell'ente autonomo: il quale gode in questo caso, proprio in considerazione delle forme e condizioni particolari del suo *status*, di maggiori possibilità di valutazione e di scelta, rispetto alla Regione di diritto comune» (sent. 15 dicembre 1983, n. 340, cui si è evidentemente riferito fra l'altro il redattore della recente sent. 15 luglio 1991, n. 343, formulata in margine alla legge n. 142/1990, sull'ordinamento delle autonomie locali, nella quale si sono utilizzate analoghe argomentazioni per definire la portata dei poteri regionali attuativi dell'art. 3 della citata legge del 1990).

5. — Sotto altro aspetto, la denunciata illegittimità appare evidente se si riflette anche solo un istante sul rapporto regioni-comuni (e si badi che di una simile relazione si occupa l'art. 16 della legge n. 179/1992) così come delineato dall'art. 3 della legge n. 142/1990: il quale appunto stabilisce che «le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province», «ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario» (primo comma); ed inoltre che le Regioni identificano nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio (secondo comma).

Orbene, a meno di non voler svuotare di ogni suo apprezzabile significato un simile eloquente disposto, non par dubbio che lo Stato ha — con norma certamente di principio-attribuito alla regione il potere-dovere di organizzare e coordinare interessi e funzioni a livello locale, tenuto conto anche della posizione costituzionale degli enti territoriali coinvolti; e l'organizzazione e il coordinamento suddetti (che questa Corte ha da tempo riconosciuto come propri della regione: v., ad esempio, sent. 27 aprile 1988, n. 499) non possono che trovare la loro sede, per quel che attiene all'urbanistica, negli atti che ne esprimono la progettualità, la quale — come sempre questa Corte ha puntualizzato — coagula interessi di varia natura e dimensione, cui sono connessi tempi e modi (le procedure) per la evidenziazione, tutela e valorizzazione.

Senza eccepire, dunque, che di per sé l'art. 16 della legge n. 179/1992 contrasta con l'art. 1, terzo comma, della legge n. 142/1990 là dove ha inciso su una norma di principio in nodo non espresso, determinando così un implicito contrasto con l'art. 128 della Costituzione, qui è da rilevare che la disciplina posta dalla legge sulle autonomie concorre — per ciò che essa positivamente prevede in ordine all'esercizio delle competenze regionali ex art. 117 della Costituzione — a dimostrare l'illegittimità dell'art. 16 della legge n. 179/1992, il cui dettato — per gli aspetti considerati — finisce con l'introdurre fattispecie scoordinate e per ciò solo eversive dell'attuale e futuro ordinamento regionale delle potestà urbanistiche.

6. — In realtà, specialmente il terzo, quarto, quinto e sesto comma non costituiscono la risultante del necessario bilanciamento che lo Stato avrebbe dovuto operare tra le differenti fasi in cui si articola l'intervento nel campo dell'edilizia residenziale pubblica. Le prescrizioni di natura schiettamente urbanistica interferiscono immotivatamente — e, dunque, illegittimamente — sul quadro delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla regione e individuate da normativa statale di principio: tanto più là dove le disposizioni oggetto di censura affermano che i programmi integrati di intervento «sono approvati dal consiglio comunale con gli effetti di cui all'art. 4 della legge 28 gennaio 1977 n. 10», con un'operatività puntuale che si estende all'intero «tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale».

In particolare, le minute previsioni delle procedure e degli effetti connessi agli apporti dei soggetti privati tolgono spazio alla legislazione regionale sacrificandone altresì la capacità operativa sul piano del governo del territorio, e sono tanto più irrazionali in quanto non esiste il benché minimo fondamento sul piano dell'interesse unitario o di valori costituzionali da salvaguardare, come si è cercato di dimostrare scorrendo una parte soltanto delle numerose e argomentate pronunce di questo collegio.

P. Q. M.

Si chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

Padova-Roma, addì 27 marzo 1992

Prov. Mario BERTOLISSI Avv. Luigi MANZI

N. 41

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 aprile 1992
(della regione Lombardia)*

Edilizia e urbanistica - Termini per l'approvazione degli strumenti urbanistici - Qualificazione del termine di centottanta giorni previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.-l. n. 702/1978 (convertito in legge n. 3/1979), per l'approvazione degli strumenti urbanistici, quale termine perentorio la cui decorrenza comporta la tacita approvazione dello strumento urbanistico adottato con l'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale - Attribuzione al Ministro per il coordinamento della protezione civile della facoltà di stipulare direttamente convenzioni con soggetti anche privati (istituti e gruppi di ricerca) per il perseguimento di specifiche finalità di protezione civile - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica, in contrasto con i principi della legge statale n. 142/1990 relativamente all'attribuzione alle regioni della programmazione socio-economica e pianificazione territoriale.

(D.-l. 1° marzo 1992, n. 195, artt. 3 e 10, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 117).

Ricorso per illegittimità costituzionale proposto dalla regione Lombardia, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, dott. ing. Giuseppe Giovenzana, a ciò autorizzato con delibera della giunta regionale, n. 20448, del 24 marzo 1992, rappresentata e difesa, per mandato in calce al presente atto, dagli avvocati Maurizio Steccanella, del foro di Milano, e Giovanni C. Sciacca, del foro di Roma, presso il quale ultimo, in Roma, via G.B. Vico, n. 29, è eletto il domicilio; contro e nei confronti di Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, sedente in Roma, palazzo Chigi, piazza Colonna, e legalmente domiciliata presso la avvocatura generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 10, secondo comma, seconda parte, del d.-l. 1° marzo 1992, n. 195, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, n. 52, del 3 marzo 1992, recante «differimento dei termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti».

FATTO

1. — Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52 del 3 marzo 1992, è stato pubblicato il d.-l. in epigrafe, il quale — come d'altra parte attesta la genericità del titolo che lo contraddistingue — contiene, in 41 articoli (l'ultimo dei quali relativo alla retroattività di talune sue parti), una congerie di disposizioni, tra le più disparate e con riferimento alle materie più diverse fra loro: dalla durata massima della occupazione di urgenza nelle procedure di espropriazione per causa di p.u., agli interventi per la torre di Pisa, alla assistenza sanitaria ai cittadini extracomunitari, alle provvidenze per le maestranze del cantiere E.N.E.L. di Gioia Tauro, alle funzioni dirigenziali presso l'A.N.A.S., e via dicendo.

2. — Tra le tante norme inserite in quel d.-l., vi è l'art. 3, il quale reca il titolo «termine per la approvazione degli strumenti urbanistici», e recita testualmente: «Il termine massimo di centottanta giorni previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.-l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 gennaio 1979, n. 3, deve considerarsi perentorio e la sua decorrenza comporta la tacita approvazione dello strumento urbanistico adottato con l'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale».

3. — Il termine reso, in tal modo, «perentorio», e alla scadenza del quale il d.-l. qui impugnato ha inteso ricollegare il rilevantissimo e del tutto innovativo effetto di approvazione tacita di strumenti urbanistici generali (il richiamo alla lett. b) dell'art. 9 del d.-l. del 1978 ed al secondo comma di esso, nonché l'ulteriore richiamo all'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale, non possono lasciare alcun dubbio su questo ultimo punto!), è — in realtà — un termine che le richiamate disposizioni (d.-l. e legge di conversione) del 1978 e del 1979 ponevano, a livello di «principio», come criterio per ottemperare al contestuale obbligo delle regioni, di legiferare in tal senso in materia (urbanistica) indiscutibilmente e interamente trasferita alla loro competenza legislativa ex art. 117 della Costituzione.

4. — Infatti, il testo del d.-l. n. 702/1978, convertito con modificazioni nella legge n. 3/1979, così si esprimeva: primo comma. Entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le regioni, qualora non abbiano già provveduto, dovranno emanare norme per accelerare le procedure per la formazione e la approvazione degli strumenti urbanistici. Tali norme dovranno informarsi ai seguenti principi:

a) *Omissis*

b) stabilire il termine massimo entro il quale la regione deve adottare il provvedimento definitivo di approvazione;

c) *Omissis*

secondo comma. Il termine massimo di cui al precedente comma, lett. b), non può essere superiore a 180 giorni per il piano regolatore generale e tale termine deve essere adeguatamente ridotto per gli altri atti urbanistici ecc. ...

5. — In altre parole, per il combinato disposto dell'art. 9 del d.-l. n. 702/1978, convertito in legge n. 3/1979, e dell'art. 3 del d.-l. 1° marzo 1992, n. 195, oggetto del presente ricorso, gli strumenti urbanistici generali si riterranno tacitamente approvati dalla regione, decorsi 180 giorni dall'avvenuto esame — da parte del consiglio comunale — delle osservazioni, *rectius*: decorsi 180 giorni dalla data di invio alla regione (per la approvazione) della delibera del consiglio comunale che abbia preso in esame le osservazioni presentate con riferimento ad uno strumento urbanistico generale precedentemente adottato.

6. — Si determina, in tal modo, una serie di effetti giuridici di estrema rilevanza ed aventi la portata di sovvertire in radice il sistema della pianificazione urbanistica e territoriale.

Infatti:

A) un termine, a suo tempo posto come «principio» per la emananda legislazione delle regioni in materia di indiscussa loro competenza primaria, diventa, viceversa, un termine imposto direttamente da un atto legislativo dello Stato, per il compimento e la emanazione di un determinato e specifico provvedimento amministrativo regionale (approvazione dei piani regolatori generali) che quella emananda legislazione avrebbe dovuto, invece, regolamentare — come è ovvio e come è istituzionalmente innegabile — essa stessa;

B) risulta introdotto nell'ordinamento l'istituto della approvazione tacita degli strumenti urbanistici generali, vale a dire il silenzio-assenso sulla formazione dei piani regolatori generali, ben noto essendo che la approvazione regionale di questi ultimi (che ora si vuole ammettere in forma «tacita») è — in realtà — una «co-formulazione» dell'atto pianificatorio, in relazione alla quale si è sempre parlato di atti caratterizzati da procedimento di «formazione successiva (adozione comunale, approvazione regionale)».

7. — La disposizione oggetto del presente ricorso si appalesa, in tal modo, costituzionalmente illegittima, per gravissima violazione dell'art. 117 della Costituzione, risolvendosi nella autentica espropriazione della funzione — tipicamente regionale — di sottoporre ad approvazione i piani regolatori generali, adottati dai comuni, e nella conseguente vanificazione potenziale del contenuto della funzione di pianificazione di più vasta area (sovracomunale, territoriale, regionale), la quale, come è evidente, sarà condizionata, nel suo concreto esercizio, da già avvenute pianificazioni comunali che la regione — in realtà — non ha approvato.

Il caso, pur collocandosi all'interno di un insistente ed inquietante tendenza del legislatore statale alla «riapprovazione» di funzioni trasferite alle regioni e a queste ultime speltanti per dettato della Carta costituzionale, appare talmente macroscopico da potersi quasi definire — sino ad oggi — senza precedenti.

8. — Il d.-l. 1° marzo 1992, n. 195, poi, all'art. 10, secondo comma, ultima parte, attribuisce direttamente ad un organo dello Stato (Ministro per il coordinamento della protezione civile) la potestà di «stipulare apposite convenzioni con istituti, gruppi» (anche privati, quindi!) «ed enti di ricerca» per il «perseguimento» (in genere!) «di specifiche finalità di protezione civile».

DIRITTO

I. — In ordine alla prima delle disposizioni del d.-l. qui impugnate (art. 3), si deduce e si rileva quanto segue.

La prima legge urbanistica generale apparsa nello ordinamento italiano — 17 agosto 1942, n. 1150 — introducendo con carattere di generalità l'istituto del piano regolatore generale di livello comunale (in precedenza vi erano stati taluni esempi di strumenti urbanistico-edilizi di grandi città, adottati ed approvati con leggi speciali *ad hoc*, quale quello per il risanamento della città di Napoli, ecc.), prevedeva, all'art. 10, che ciascun piano regolatore generale, una volta adottato, pubblicato e sottoposto alle eventuali «osservazioni», fosse approvato con decreto del Ministro per i lavori pubblici, sentito il parere del consiglio superiore dei lavori pubblici.

Tale funzione di approvazione è stata quindi, trasferita alle regioni, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione (che include la urbanistica nelle materie di piena competenza regionale), con l'art. 1, lett. d), del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 («l'approvazione dei piani regolatori generali»).

Successivamente, l'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha avuto cura di specificare che nelle funzioni in materia urbanistica rientrano «tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo...», laddove, il susseguente art. 81 non opera alcuna riserva a favore dello Stato in materia di vigilanza, controllo e approvazione degli strumenti urbanistici generali adottati dai comuni.

Sebbene trattasi di nozioni di comune conoscenza, non guasta rammentare che l'attribuzione — operata dal legislatore «accentratore» e «statalista» del 1942 — di un generale potere di «vigilanza sulla attività urbanistica» (secondo comma dell'art. 1 della legge n. 1150/1942, la cui estrinsecazione più palese e più incisiva consisteva, proprio, nella potestà di approvazione dei piani regolatori generali ex art. 10 della medesima legge) rispondeva alla dichiarata esigenza di «assicurare il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e frenare la tendenza all'urbanesimo ...». Poteva trattarsi di finalità socio-politiche del regime dell'epoca, ma sta di fatto che nel momento storico nel quale, viceversa, in attuazione della Costituzione della Repubblica, la funzione urbanistica venne — con il d.P.R. n. 8 già citato — trasferito alle regioni, codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sua sentenza n. 141 dello stesso anno (1972), ebbe cura di precisare che trattavasi di funzione avente ad oggetto «l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati», laddove la già citata norma — per così dire «confermativa» del trasferimento già operato nel 1972 — di cui all'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977 dava, della funzione trasferita, una definizione amplissima, riassunta nel concetto di «disciplina dell'uso del territorio» e articolata in poteri regionali «conoscitivi, normativi e gestionali» delle attività che innovano e modificano appunto — l'utilizzo (uso) del «suolo».

Il coronamento di siffatta evoluzione sistematico-interpretativa è dato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, sulla «edificabilità dei suoli», la quale ha praticamente reso obbligatoria la predisposizione di uno strumento urbanistico generale da parte di tutti i comuni della Repubblica.

Quale — allora — la *ratio* di un sistema che, sia prima che dopo la regionalizzazione della funzione in argomento, vi pone al centro un potere di approvazione degli strumenti urbanistici, la redazione-adozione dei quali resta pur sempre funzione squisitamente ed essenzialmente comunale?

La risposta non è difficile.

Allo Stato (nella vigilanza del regime statalista ed accentratore) e, poi — dopo la modifica dell'assetto istituzionale della Repubblica — alle regioni compete, infatti, una funzione di pianificazione di vasta area, già individuata nei «piani territoriali di coordinamento», previsti dall'art. 5 della legge n. 1150/1942 (anche se, in concreto, rimasti lettera morta in quella fase storica), allo scopo di «orientare e coordinare la attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio».

Tale funzione (pianificazione di vasta area) risulta semmai rinviogorita dopo l'avvento dell'ordinamento regionale, in occasione del quale la pianificazione «territoriale di coordinamento» di livello sovracomunale è stata anch'essa pacificamente trasferita con il d.P.R. n. 8/1972 e ridisegnata in chiave «estensiva» dall'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977, sempre facendone titolare la regione (non ve ne è traccia, infatti, nell'art. 81 del citato d.P.R. n. 616/1977, sulle «riserve» statali, che si occupa solo della realizzazione delle opere pubbliche).

Da ultimo, la legge 8 giugno 1990, n. 142, allorché attribuisce alla provincia (art. 15, secondo comma) una «nuova» potestà di redigere ed adottare essa stessa piani territoriali di coordinamento, demanda — tuttavia — alla regione (terzo e quarto comma) il potere di «approvare» anche quei piani di più vasta area (provinciali) per assicurarne la «conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale», senza far venire meno, comunque, il potere della regione di formulare un proprio «piano territoriale di coordinamento».

Questo ultimo istituto appare «recuperato» nelle singole leggi urbanistiche regionali, e la ricorrente regione Lombardia vi dedica gli artt. da 4 a 7 della propria legge regionale 15 aprile 1975, n. 51, assegnando ad esso il ruolo di stabilire norme, criteri e parametri per la pianificazione di livello comunale (art. 4, lett. f), nonché quello fondamentale — di inserirvi previsioni «prevalenti» sulla pianificazione urbanistica comunale (art. 4, lett. h), nonché «immediatamente vincolanti anche nei confronti dei privati» (il che dubitavasi, in dottrina, che fosse possibile nella vigenza del disapplicato art. 5 della legge urbanistica generale del 1942).

Per poter esercitare queste complesse funzioni di coordinamento della pianificazione urbanistica e di pianificazione urbanistica «diretta» di vasta area, dunque, la «approvazione» dei piani regolatori generali comunali diventa momento essenziale e insopprimibile, che si identifica nella possibilità di operare scelte — anche a livello di pianificazione comunale — che non contraddicano né al detto coordinamento territoriale, né all'esercizio della pianificazione regionale diretta di vasta area.

Si tratta, infatti, di una autentica «approvazione nel merito» (e non di mero esercizio della vigilanza e del controllo), comprensiva della facoltà di accogliere-respingere «osservazioni» fatte allo strumento adottato nei confronti del comune e da quest'ultimo accolte, respinte, o non esaminate, e comprensiva altresì della facoltà di apportare modificazioni *ex officio* allo strumento comunale.

Ciò ha portato — da sempre — la dottrina e la giurisprudenza a riconoscere che, in definitiva, il piano regolatore generale comunale è atto «a formazione successiva» ed è atto «complesso» (se pure si parli di complessità «diseguale»).

Orbene, la introduzione di una approvazione tacita, cioè di una approvazione per silenzio-assenso (silenzio-approvazione), quale quella operata con l'art. 3 del d.-l. n. 195/1992, quale effetto «automatico» della «scadenza» di un termine che le sole leggi regionali avrebbero dovuto prevedere e che, viceversa, il legislatore statale (in sede di decretazione governativa di urgenza) ha inteso definire direttamente come «perentorio», si risolve nella effettiva espropriazione della funzione regionale di «governo» (nel senso di coordinamento) dell'uso del territorio, dal momento che piano regolatore generale approvati per «silenzio» a seguito della scadenza di un termine che potrebbe essere reso oggettivamente non osservabile (si pensi solo alla occasionale contemporaneità di molteplici piani regolatori generali adottati da vari comuni, anche capoluogo), renderebbero lo sviluppo urbanistico dei comuni della regione una ... «pelle di leopardo» urbanisticamente «casual» (duplicazioni di insediamenti, concomitanze incompatibili, compromissioni ambientali, lacerazione del sistema trasportistico e della mobilità, ecc., ecc.), rispetto alla quale cesserebbe di aver senso e significato ogni velleitario proposito di esercitare funzioni di coordinamento territoriale di vasta area, e che si traduce, dunque, nella autentica «soppressione» della funzione urbanistica regionale che in ciò principalmente (se non esclusivamente) consiste.

La approvazione dei piani regolatori generali risulterebbe «declassata» a mera funzione di «controllo eventuale»

Ciò costituisce indubbia violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto «svuota» di fatto di qualunque rilevante contenuto la materia «urbanistica», quale materia di competenza regionale, e costituisce altresì indiretta violazione di legge dichiarata di «principi fondamentali», emendabile solo «espressamente», quale la legge n. 142/1990, con riferimento agli artt. 1, terzo comma, e 15, terzo e quarto comma.

D'altra parte, se pure è costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte che non compete alle regioni ricorrenti dedurre, in chiave di illegittimità costituzionale, eventuali violazioni dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, con riferimento ai limiti del potere di decretazione di urgenza, non si può non rilevare, se si vuole come notazione *ad colorandum*, che — nella fattispecie — la detta gravissima manomissione del contenuto della funzione spettante alle regioni è operata con un d.-l. che interviene «per straordinaria necessità ed urgenza» (?) dopo ... dodici anni e mezzo dalla «scadenza» di quel «termine» che era stato assegnato alle regioni per legiferare esse stesse.

Ciò che, viceversa, costituisce autentico problema di rilevanza giuridico-costituzionale, del quale si investe la Corte ecc.ma, è quello di verificare se possasi, in via generale, modificare con d.-l. i «principi» posti, con legge c.d. «quadro», per la legislazione regionale attuativa.

Infatti, quel termine di 180 giorni per la approvazione degli strumenti urbanistici generali era stato espressamente dichiarato, dall'art. 9 del d.-l. n. 702/1978, convertito nella legge n. 3/1979, un «principio», al quale avrebbe dovuto attenersi la emananda legislazione regionale, e davvero non sembra, in punto di legittimità costituzionale, che possasi — da parte dello Stato — modificare i «principi» che esso stesso ha dettato a quel fine, con proprio «d.-l.» recante disposizioni puntuali determinative di effetti nuovi e diversi (la approvazione-tacita degli strumenti).

Infine, deve essere opportunamente dedotto e rilevato che la regione Lombardia, ricorrente in questa sede, ebbe ad emanare propria legge 12 marzo 1984, n. 14, intitolata «Norme per la approvazione degli strumenti urbanistici attuativi», recante — dopo l'entrata in vigore della legge statale 8 gennaio 1979, n. 3 (di conversione del d.-l. n. 702/1978) — la disciplina delle modalità e dei termini temporali di approvazione di taluni strumenti urbanistici attuativi.

Orbene, quella legge regionale non faceva alcuna menzione di «termini» per l'approvazione degli strumenti generali, ma il Governo della Repubblica nulla ebbe ad eccepire od osservare, e non «rinviò», né impugnò quella legge regionale che, pure, non recepiva il «principio» posto nel 1978-79, per cui non trova alcuna logica giustificazione (canone della ragionevolezza previsionale) la attuale decretazione di urgenza disposta nei termini che costituiscono l'oggetto del presente ricorso.

II. — Il d.-l. n. 52/1992, inoltre, contiene, all'art. 10, secondo comma, ultima parte, la previsione di una facoltà del Ministro c.p.c. di stipulare direttamente convenzioni con soggetti di ogni specie (istituti, gruppi ed enti di ricerca), evidentemente anche privati, «per il perseguimento di specifiche finalità di protezione civile».

Nonostante la genericità della dizione, la norma lascia comprendere che si tratterebbe di «supporti consenziali, informativi e conoscitivi» dei quali lo Stato intende avvalersi per — poi — attuare iniziative od operare interventi in materia di protezione civile, ovvero ai quali demandare interventi ed iniziative che esso stesso non ritiene di eseguire direttamente.

Orbene, per siffatte finalità, la legge 8 dicembre 1970, n. 996, già prevede, al suo art. 7, secondo, terzo, quarto e quinto comma, la istituzione di comitati regionali, ciascuno presieduto dal presidente della giunta regionale, ai quali è affidato, tra l'altro, il coordinamento degli interventi non di competenza dello Stato, nell'ambito della protezione civile.

A sua volta, l'art. 53 del d.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66, oltre a richiamare quei comitati regionali e le loro funzioni, si riallaccia alle funzioni trasferite o delegate alle regioni dai decreti del Presidente della Repubblica nn. 8/1972 e 616/1977.

Non è chi non veda che il libero affidamento, da parte del Ministro e p.e., mediante semplici atti di convenzione dei quali non si precisano né limiti, né contenuti, di funzioni «concorrenti» o suscettibili di interferenza, ad organismi esterni ed anche privati, è ipotesi che vulnera, ovvero condiziona o vanifica l'esercizio delle funzioni trasferite alle regioni, laddove, quando trattisi di funzioni delegate, viene in gioco la nozione di «deleghe organiche», vale a dire strettamente connesse alle funzioni trasferite, che, secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte (sentenza 11-19 maggio 1989, n. 559, presidente Saja, relatore Baldassarre), sono anch'esse oggetto di tutela costituzionalmente rilevante allorché lo Stato pretenda di concluderne l'esercizio o di comprometterne la effettività.

P. Q. M.

Per tutti questi motivi, la regione Lombardia, come sopra impersonata, rappresentata, difesa e domiciliata, chiede che codesta Corte costituzionale ecc.ma voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117 della Costituzione e altresì per violazione di principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, oltre che per palese irragionevolezza previsionale, l'art. 3, nonché l'art. 10, secondo comma, ultima parte, del d.l. 1^o marzo 1992, n. 195, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 52 del 3 marzo 1992, con ogni conseguente statuizione.

Si deposita copia autentica della deliberazione della giunta regionale della Lombardia, concernente la proposizione del ricorso, nonché del d.l. oggetto della impugnazione, sebbene trattisi di atto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Milano-Roma, addì 26 marzo 1992

Avv. Maurizio STECCANILLA Avv. Giovanni C. SCIACCA

92C0459

N. 42

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 aprile 1992
(della regione Liguria)*

Edilizia e urbanistica - Termini per l'approvazione degli strumenti urbanistici - Qualificazione del termine di centottanta giorni previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.l. n. 702/1978 (conversione in legge n. 3/1979), per l'approvazione degli strumenti urbanistici, quale termine perentorio la cui decorrenza comporta la tacita approvazione dello strumento urbanistico adottato con l'esame delle osservazioni da parte del consiglio comunale - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica, in contrasto con i principi della legge statale n. 142/1990 relativamente all'attribuzione alle regioni della programmazione socio-economica e pianificazione territoriale.

(D.-l. 1^o marzo 1992, n. 195, art. 3).

(Cost., artt. 97, 117 e 118).

Ricorso della regione Liguria, in persona del presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso per procura a margine del presente atto dall'avv. Giuseppe Petrocelli, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Gian Paolo Zanchini, via XX Settembre, 1, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro-tempore* per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. 1^o marzo 1992, n. 195, recante «differimento di termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti».

FATTO

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 52 del 3 marzo 1992 è stato pubblicato il d.l. indicato in epigrafe ove, all'art. 3 è stato qualificato come perentorio il termine di 180 giorni assegnato alle regioni dall'art. 9 del d.l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito in legge 8 gennaio 1979, n. 3, per l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali, pena la formazione del silenzio-assenso.

La regione Liguria assume la illegittimità costituzionale della disposizione ridetta, e pertanto si vede costretta ad impugnarla davanti a codesta ecc.ma Corte, adducendo i seguenti motivi di

DIRITTO

I. — Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione in relazione all'art. 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 e agli artt. 79 e 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 16.

Com'è noto, l'art. 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, nell'individuare le funzioni amministrative statali trasferite alle regioni in materia di «urbanistica», vi ha ricompensato la approvazione degli strumenti urbanistici ivi elencati.

Successivamente, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha ancora ribadito il totale trasferimento alle regioni delle funzioni statali in detta materia, specificando la riconducibilità all'«urbanistica» di «tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo».

In tale ambito, trova piena applicazione il paradigma delineato dall'art. 117 della Costituzione, ove è imposto il rispetto di quella rigorosa ripartizione di competenze tra Stato e regioni in virtù della quale nelle materie ivi elencate al legislatore statale spetta enunciare le sole scelte di indirizzo, mentre lo svolgimento e la attuazione di quelle scelte inerisce incontestabilmente alla sfera di attività del legislatore regionale, il quale realizza l'autonomia ordinaria mediante la creazione della cd. «normativa di dettaglio».

Ora, appare evidente che la norma qui denunciata, lungi dal costituire un «principio» per l'ordinamento regionale afferente la materia «urbanistica», introduce una disposizione che per la limitatezza e settorialità del relativo contenuto, si appalesa come tipica norma di dettaglio (che interviene, tra l'altro, in un campo già ampiamente disciplinato dalla normativa regionale ligure: leggi regionali nn. 8/1972 e 9/1980).

Ed invero, l'aver attribuito, da parte del d.-l. qui impugnato carattere di perentorietà al termine massimo di 180 giorni assegnato dall'art. 9 del d.-l. 10 novembre 1978, n. 702, alle regioni per l'approvazione degli strumenti urbanistici, sanzionando il silenzio regionale con l'attribuzione del significato di «assenso» al mero decorso del suddetto termine, non costituisce sicuramente espressione di principio, ma comporta l'indebita interferenza statale nel potere regionale di autoorganizzazione, pacificamente riconosciuto alle regioni stesse quando si tratti di stabilire gli aspetti gestionali delle procure ricadenti in materie elencate all'art. 117 della Costituzione.

Pertanto, in quanto norma di dettaglio statale, emanata in campo già coperto da copiosa normativa di fonte regionale, la disposizione qui impugnata si pone in insanabile contrasto con le norme di cui in rubrica.

II. — Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

L'attribuzione del carattere di perentorietà al termine di cui all'art. 9 del d.-l. n. 702/1978 configge irrimediabilmente con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa sancito dalla norma costituzionale di cui in rubrica, a cui il potere di autoorganizzazione regionale risulta funzionale.

Ora, la giurisprudenza di codesta Corte ha più volte insegnato che, in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi, la violazione del principio del buon andamento «non può esser invocata se non quando si assuma l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata rispetto al fine indicato dall'art. 97, primo comma, della Costituzione» (v. sentenze nn. 277/1983, 217/1987, e numerose altre); ma per chi conosca a fondo la complessità delle valutazioni di competenza dell'amministrazione regionale nei procedimenti approvativi di strumenti urbanistici, è di tutta evidenza che la messa a disposizione delle regioni di uno spazio temporale quale è quello di 180 giorni, al termine del quale l'approvazione dello strumento urbanistico è da considerarsi intervenuta, appare davvero «arbitraria» e «irragionevole», al punto da poter sin da ora prevedere, nella maggioranza dei casi, l'impossibilità di qualsivoglia controllo da parte regionale.

Le affermazioni di cui sopra possono agevolmente trovare dimostrazione ponendo mente al fatto che — in sede di approvazione di strumenti urbanistici — sono richieste alla regione verifiche tecnico-amministrative di estrema complessità e varietà, avuto riguardo alla grande confluenza degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento *de quo*.

Sono, invero, richiesti all'apparato regionale pareri di varia natura, tra cui quelli di tipo geologico, idraulico, sismico, nonché valutazioni di conformità sotto il profilo paesistico-ambientale, che non è pensabile possano essere svolte nel perentorio termine assegnato.

Così come appare irragionevole ed arbitrario, e pertanto sintomo di negazione del buon andamento della p.a., privare le regioni del potere di decidere, una volta scaduto il limite di tempo imposto da parte statale.

III. — Violazione dei principi generali dell'ordinamento di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione, sotto altro profilo dell'art. 117 della Costituzione.

Com'è noto, le disposizioni della legge n. 241/1990 costituiscono «principi generali dell'ordinamento» per le regioni a statuto ordinario. L'affermazione è contenuta nell'art. 29 di detta legge, ove è enunciata altresì la piena competenza regionale a disciplinare autonomamente i procedimenti amministrativi nelle materie di loro spettanza, tra cui rientrano, ovviamente, anche i procedimenti urbanistici. Il principio è stato altresì ribadito dalla recente sentenza di codesta Corte n. 465/1991, ove è affermato che «la disciplina di vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali, a seconda che gli interessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle regioni. E questo tanto più ove si consideri la connessione naturale esistente tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione, connessione che conduce ad individuare nella regolamentazione ad opera della regione dei procedimenti amministrativi di propria spettanza un corollario della competenza regionale, richiamata nell'art. 117 della Costituzione, concernente l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle regioni».

La norma che qui si denuncia viola pertanto anche il principio generale suddetto, nonché l'art. 117 della Costituzione.

P. Q. M.

Si chiede che, in accoglimento del presente ricorso, venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. 1^o marzo 1992, n. 195.

Genova-Roma, addì 25 marzo 1992

Avv. Giuseppe PETROCELLI

92C0460

N. 43

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 1992
(della provincia autonoma di Trento)*

Trasporto - Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa - Benefici, a carico dello Stato, a favore delle città metropolitane e di altri comuni, consistenti nel finanziamento di piani di intervento ai fini dello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria (metropolitane e metropolitane «leggere») e di tranvie veloci - Individuazione delle città metropolitane e dei comuni che possano avvalersi dei benefici mediante atto del Ministro per i problemi delle aree urbane di concerto con il Ministro dei trasporti, su proposta delle regioni interessate - Asserita indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di linee tranviarie, metropolitane, filoviarie, funicolari e ferroviarie di ogni tipo.

(Legge 26 febbraio 1992, n. 211, artt. 1, 4, 5, 7, 9 e 10).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5, 17 e 18; e 16; Cost., art. 128).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale sig. Mario Malossini, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 3959 del 30 marzo 1992, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, per mandato speciale a rogito dott. Pierluigi Mott di Trento in data 31 marzo 1992, n. 57450 di rep., contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 5, 7, 9 e 10 della legge 26 febbraio 1992, n. 211, recante «Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 55 del 6 marzo 1992.

La legge n. 211/1992 prevede dei benefici a carico dello Stato a favore delle città metropolitane e di altri comuni, consistenti nel finanziamento di piani di intervento «ai fini dello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria e di tramvie veloci» (art. 1, primo comma), cioè per costruzione di metropolitane, metropolitane «leggere», tramvie veloci e altri sistemi analoghi di trasporto.

La materia cui la legge attiene — il trasporto pubblico nelle aree urbane o in generale il trasporto pubblico locale — rientra a pieno titolo e interamente nell'ambito delle competenze provinciali.

Infatti, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, spettano alle province tutte le attribuzioni — comprese quelle in tema di «sicurezza dei trasporti ferrotramviari e filotramviari» (art. 2, secondo comma) — relative a «tutti i servizi di comunicazione e di trasporto di persone e di merci, di linea e non di linea, soggetti a concessione o ad

autorizzazione» che si svolgono in via esclusiva o prevalente nell'ambito territoriale della provincia stessa, «per via terrestre, lacuale, fluviale, su canali navigabili ed idrovie e per via aerea» (secondo comma). Si aggiunga che secondo l'art. 84 del d.P.R. n. 616/1977 (applicabile residualmente anche a favore della provincia di Trento ai sensi degli artt. 9 e 10 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526) i servizi pubblici di trasporto esercitati con «linee tramviarie, metropolitane, filoviarie, funicolari e ferroviarie di ogni tipo, automobilistiche» rientrano nell'ambito delle funzioni spettanti alle regioni e ad esse trasferite.

Ora la legge 26 febbraio 1992, n. 211, prevede e disciplina interventi statali diretti, finanziari e amministrativi, nel settore dei «sistemi di trasporto rapido di massa», che vengono ad invadere le attribuzioni provinciali.

In particolare, l'art. 1 dispone che possono avvalersi dei benefici previsti dalla legge le città metropolitane e i comuni «individuati, su proposta delle regioni interessate, dal Ministro per i problemi delle aree urbane, di concerto con il Ministro dei trasporti, sulla base delle indicazioni del piano generale dei trasporti e, ove esistenti ed aggiornati, dei piani regionali dei trasporti». Già qui è palese lo «scavalcamento» delle attribuzioni provinciali, attraverso la competenza decisoria rimessa ai Ministri, riservandosi alla provincia un mero compito di proposta, laddove nella regione Trentino-Alto Adige la programmazione nazionale dei trasporti e gli stessi interventi di spettanza dello Stato in materia di linee di trasporto incidenti nell'ambito provinciale, sono affidati a meccanismi di intesa con la provincia (cfr. art. 6 del d.P.R. n. 527/1987; art. 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; art. 2 della legge 15 giugno 1984, n. 245; e cfr. in proposito le sentenze di questa Corte nn. 524/1988 e 38/1992).

Lo stesso riferimento al piano generale dei trasporti appare improprio, dato che questo ha solo lo scopo di «assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti» e di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1 della legge 15 giugno 1984, n. 245); mentre il riferimento ai piani regionali dei trasporti solo se «esistenti ed aggiornati» fa pensare ad una possibilità di superamento del contenuto di tali piani col pretesto di un loro mancato «aggiornamento», che oltretutto non è chiaro in base a quali criteri e parametri sia ritenuto necessario.

Ma l'art. 1 della legge impugnata va anche oltre. Il secondo comma prevede che «qualora le regioni non formulino le proposte di cui al primo comma entro centoventi giorni» dalla data di entrata in vigore della stessa legge «i comuni "beneficiari" possono essere individuati dal Ministro per i problemi delle aree urbane, di concerto con il Ministro dei trasporti, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ora, poiché le proposte di individuazione in questione attengono a scelte discrezionali di localizzazione di opere e di allocazione di risorse, la loro mancata formulazione non equivale affatto ad una inerzia nell'attuazione di un obbligo: può semplicemente essere il frutto consapevole di una valutazione negativa della provincia circa la sussistenza delle condizioni che rendono opportuni gli interventi e dunque il loro finanziamento.

Pertanto è in radice escluso che siffatto adempimento possa essere oggetto di poteri sostitutivi degli organi statali.

In ogni caso tali interventi sostitutivi si svolgerebbero senza nessun raccordo procedimentale con la provincia interessata (mentre il parere della conferenza non adempie ad alcuna utile funzione, trattandosi di localizzazione di opere riguardanti singoli territori regionali e provinciali), e quindi sono in contrasto con il principio di leale cooperazione.

L'art. 3 della legge prevede che gli enti locali interessati (città metropolitane e comuni individuati), predispongano i piani di intervento e definiscano, ove necessario, accordi di programma con le amministrazioni ed i soggetti interessati, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/1990.

L'art. 4 stabilisce a sua volta che «in carenza di tempestive iniziative dei soggetti competenti di cui all'art. 3, il Ministro per i problemi delle aree urbane esercita il potere di iniziativa di cui all'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, per promuovere la definizione di interventi, anche ricadenti nell'ambito di programmi già in corso di esecuzione, per la realizzazione, l'ammodernamento e l'ampliamento di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria anche ad automazione integrale, ivi compresi i connessi sistemi attrezzati di interscambio nonché l'acquisizione del realtivo materiale rotabile, con esclusione delle spese relative ad opere già realizzate».

La fattispecie prevista, francamente incredibile, è quella del Ministro che si sostituisce agli enti interessati addirittura nel prevedere il programma di intervento e la richiesta di finanziamento statale, nonché perfino nell'integrare programmi già in corso di esecuzione!

Che cosa ci sia in ciò di vincolato, o di rispondente a interessi unitari infrazonabili, tali da giustificare un intervento sostitutivo dello Stato, davvero non è dato di vedere. In realtà si vuole semplicemente, attraverso questa anomala ipotesi di potere sostitutivo, trasferire sbrigativamente a livello statale la definizione di iniziative e di procedimenti di esclusiva pertinenza provinciale e locale.

In ogni caso, il «potere di iniziativa» in ordine agli accordi di programma, che dovrebbe essere esercitato dal Ministro, è in contrasto con la Costituzione e lo statuto speciale, nonché con il pur richiamato art. 27 della legge n. 142/1990 (onde fra l'altro si prospetta la violazione dell'art. 1, terzo comma, della stessa legge, ai cui sensi tale legge non può essere derogata se non «mediante espressa modificazione delle sue disposizioni»), e conseguentemente la violazione dell'art. 128 della Costituzione). Infatti detto art. 27 riserva la competenza a promuovere gli accordi di programma al Presidente della regione, a quello della provincia e al sindaco, «in relazione alla competenza primaria o prevalente»; mentre gli organi statali sono del tutto esclusi, salvo l'ipotesi del settimo comma (non richiamato dall'art. 3, primo comma, della legge in oggetto), che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri (e non ad un Ministro) la competenza a promuovere i soli accordi di programma relativi a interventi che comportino «il concorso di due o più regioni limitime».

A nessun titolo dunque può ammettersi l'intervento del Ministro per le aree urbane, previsto dalla legge in esame.

Trattandosi, nel sistema della legge, di interventi sostitutivi in presenza di una presunta inerzia di enti locali, la sostituzione, casomai, avrebbe dovuto essere prevista in capo alla provincia autonoma, e non già dello Stato.

L'intervento sostitutivo è poi configurato al di fuori di qualsiasi raccordo procedimentale (diffida o altro) con la provincia e gli enti locali, e quindi in palese violazione del principio di leale cooperazione.

L'art. 5 della legge prevede che i programmi di interventi e gli accordi di programma siano trasmessi, previo parere di una commissione di vigilanza costituita dai Ministri dei trasporti e delle aree urbane, allo stesso Ministro per i problemi delle aree urbane, il quale, di concerto col Ministro dei trasporti, li sottopone al Cipe «per l'approvazione nonché per l'individuazione delle eventuali fonti di finanziamento a carico dello Stato e per la determinazione delle quote delle disponibilità di cui all'art. 9 da destinare annualmente ai singoli interventi» (primo comma).

Tale previsione di approvazione ad opera di organi statali dei programmi di interventi e degli accordi di programma (che, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/1990, costituiscono strumenti di coordinamento di competenze proprie delle diverse amministrazioni stipulanti, sottratti come tali a qualsiasi approvazione da parte di altri organi) comporta di per sé lesione delle attribuzioni provinciali, a prescindere dal successivo meccanismo di finanziamento a carico dello Stato, della cui illegittimità si dirà più avanti.

Il secondo comma dell'art. 5 aggiunge poi un'altra previsione lesiva dell'autonomia, là dove dispone che i soggetti interessati trasmettano al Ministro dei trasporti addirittura «la progettazione esecutiva, distinta per lotti funzionali, delle opere e degli interventi ammessi a finanziamento ai sensi del primo comma», e ciò «ai fini degli adempimenti approvativi di cui all'art. 2 della legge 29 dicembre 1969, n. 1042, e all'art. 3 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753».

Ora, l'art. 2 della legge n. 1042/1969 prevedeva bensì l'approvazione da parte del Ministro dei trasporti dei progetti di massima ed esecutivi di costruzione di ferrovie metropolitane, ma in un contesto normativo — non a caso anteriore al trasferimento delle funzioni alle regioni ordinarie — nel quale questo tipo di interventi faceva capo sia dal punto di vista amministrativo che dal punto di vista finanziario allo Stato.

Rinverdire oggi, dopo l'avvenuta regionalizzazione piena della materia, dopo che, fra l'altro, sono state specificamente trasferite alle regioni ordinarie fin dal 1972 le funzioni concernenti «l'approvazione dei programmi e dei progetti di massima ed esecutivi delle metropolitane» [art. 3, lett. b), del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5], e dopo che, per quanto riguarda la provincia ricorrente, ha avuto luogo analogo integrale trasferimento di funzioni a suo favore (cfr. d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, nonché, in quanto occorra, gli artt. 9 e 10 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526): rinverdire, dicevamo, la già soppressa approvazione ministeriale dei progetti di ferrovie metropolitane, di cui all'art. 2 della legge n. 1042/1969, significa violare clamorosamente le attribuzioni della provincia autonoma.

Del tutto improprio è poi il riferimento all'art. 3 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, che contiene «nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto».

Detto art. 3, infatti, si limita a prevedere che l'esecuzione delle opere per la realizzazione di una ferrovia in concessione non possa iniziarsi senza apposita autorizzazione «rilasciata dai competenti uffici delle m.c.t.c. o dagli organi delle regioni o degli enti locali territoriali, secondo le rispettive attribuzioni»; e che detta autorizzazione è in ogni caso subordinata alla preventiva approvazione dei progetti relativi a dette opere «da parte dei competenti uffici della m.c.t.c., per i servizi di competenza statale, o degli organi regionali, previo nulla osta ai fini della sicurezza da parte degli stessi uffici della m.c.t.c. per i servizi ricentranti nelle attribuzioni delle regioni o degli enti locali territoriali» (primo e secondo comma).

Dunque nessuna approvazione ministeriale di progetti è prevista da tali norme, e nessun intervento della commissione interministeriale istituita dall'art. 12, secondo comma, della legge 14 giugno 1949, n. 410 (i cui compiti sono stati estesi dall'art. 10 della legge 2 agosto 1952, n. 1221 e dall'art. 2, secondo comma, della legge 29 dicembre

1969, n. 1042 — tutte disposizioni anteriori al trasferimento delle funzioni delle regioni ordinarie — e la cui composizione è stata modificata dallo stesso art. 2, terzo comma, della legge n. 1042/1969 e ora viene nuovamente integrata dalla disposizione in esame, immettendovi — fra l'altro — una rappresentanza del Ministro per i problemi delle aree urbane, la cui competenza in materia di progettazione ferroviaria e di sicurezza dei trasporti ferroviari è veramente tutta da dimostrare).

L'art. 3 del d.P.R. n. 753/1980 fa riferimento, per i servizi rientranti nelle attribuzioni delle regioni o degli enti locali territoriali, ad una approvazione da parte degli organi regionali, con semplice nulla osta ai fini della sicurezza da parte dell'ufficio della motorizzazione, le cui competenze, peraltro, sono state in Trentino ulteriormente ridotte, escludendosi anche quelle in materia di sicurezza dei trasporti ferroatriviari, filotramviari, e ferroviari, trasferite alla provincia (cfr. artt. 1, primo, secondo comma, secondo comma, e 4, secondo comma, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527: e cfr. in proposito la sentenza n. 37/1989 di questa Corte, nonché la modifica apportata all'art. 2 del d.P.R. n. 527/1987 dell'art. 1 del d.lgs. 25 gennaio 1991, n. 33).

Pertanto l'art. 5 della legge in esame risulta, sotto tutti i profili indicati, lesivo delle attribuzioni provinciali.

Gli artt. 7 e 9 della legge disciplinano l'erogazione dei finanziamenti statali per le opere in questione. Precisamente si tratta di contributi, in misura non superiore al dieci per cento dell'investimento, per la durata massima di trenta anni, in relazione ad operazioni di mutuo con la Cassa depositi e prestiti o con istituti di credito nazionali o esteri, al cui fine sono autorizzati limiti di impegno trentennali di 175 miliardi per il 1993 e di ulteriori 50 miliardi per il 1994 (art. 9).

L'erogazione dei finanziamenti è disposta dal Ministro dei trasporti di concerto con il Ministro per i problemi delle aree urbane, ed è subordinata alle approvazioni di cui all'art. 5, secondo comma, nonché alla dimostrata disponibilità delle altre fonti di finanziamento (art. 7).

Emerge qui, anzitutto, una logica per la quale il finanziamento statale (peraltro limitato ad una quota, nemmeno molto rilevante, degli investimenti) giustificerebbe l'intero assorbimento delle procedure di programmazione di interventi e di approvazione dei progetti in capo agli organi statali (secondo le previsioni già esaminate degli artt. 1, 3, 4 e 5).

Il che da un lato è del tutto illogico e incongruo, dato anche il carattere parziale della partecipazione finanziaria dello Stato; dall'altro lato è palesemente in contrasto con i criteri costituzionali di riparto delle competenze, sia perché, trattandosi di interventi rientranti nell'ambito delle competenze provinciali, lo Stato non può erogare finanziamenti diretti agli enti locali o ad altri soggetti, né, in ogni caso, sostituirsi alla provincia nell'esercizio di competenze amministrative o normative.

Sotto il profilo finanziario, poi, come si è accennato, la previsione di contributi discrezionalmente concessi da organi dello Stato, sulla base di programmi e progetti da essi approvati, per opere sicuramente rientranti nella sfera di competenza provinciale, viola l'autonomia finanziaria oltre che amministrativa della provincia (cfr. ad es. sentenze nn. 307/1983, 517/1987 e 921/1988). Come questa Corte ha chiarito ad esempio nella sentenza n. 517/1987 (punto 6 del considerato in diritto), con le norme di riparto della competenza e di trasferimento delle funzioni «sono riconosciuti alla competenza regionale, ovviamente in relazione alle opere rientranti nella propria sfera di attribuzioni, gli interventi finanziari diretti ad agevolare l'accesso al credito, la disciplina dei rapporti con gli istituti di credito, la determinazione dei criteri dell'ammissibilità al credito agevolato e il controllo sulla destinazione dello stesso».

L'art. 10 della legge prevede un ulteriore tipo di intervento finanziario dello Stato. Esso autorizza «gli enti indicati all'art. 8 della legge 15 dicembre 1990, n. 385» — cioè l'ente Ferrovie dello Stato e i soggetti gestori delle ferrovie in regime di concessione o in gestione commissariale governativa — nonché «gli altri enti interessati» ad accendere mutui decennali, garantiti dallo Stato, per la realizzazione delle finalità indicate in detto art. 8 (cioè «per l'ammodernamento e la realizzazione di collegamenti ferroviari fra gli aeroporti intercontinentali e internazionali e la rete ferroviaria esistente, per la realizzazione di reti su guida vincolata strettamente integrate con le linee ferroviarie esistenti all'interno dei sistemi urbani, nonché per interventi volti alla realizzazione di innovazione tecnologiche tendenti a incentivare la riduzione di personale»), e inoltre «per la realizzazione di sistemi ferroviari passanti, di collegamenti ferroviari con aree aeroportuali, espositive ed universitarie, di sistemi di trasporto rapido di massa e di programmi urbani integrati». Come si vede le opere specificamente elencate da detto art. 10 si sovrappongono largamente, ma vanno al di là di quelle già indicate dall'art. 8 della legge n. 385/1990, e in particolare si riferiscono più chiaramente a opere strettamente riguardanti il trasporto urbano.

A tali fini l'art. 10 in esame prevede che gli enti interessati presentino domanda, sulla base dei relativi progetti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge (primo comma); che il Cipet, su proposta del Ministro dei trasporti di concerto con quello per i programmi delle aree urbane, approvi il piano di riparto delle risorse e conceda, per i singoli interventi, contributi in misura pari agli oneri per capitale e interessi derivanti all'ammortamento dei mutui

(secondo comma: si tratta dunque, in realtà, di un finanziamento diretto del costo delle opere); che le modalità per la concessione e l'erogazione dei contributi siano stabilite dal Ministro del tesoro, su proposta del Ministro dei trasporti di concerto, come al solito, col Ministro per i problemi delle aree urbane terzo comma).

Il quarto comma autorizza, per l'erogazione dei contributi, limiti di impegno decennali di 195 miliardi per il 1993 e di ulteriori 155 miliardi per il 1994.

Anche tali disposizioni sono lesive dell'autonomia provinciale, in quanto prevedono interventi finanziari diretti dello Stato, senza alcun coinvolgimento della provincia, per opere e interventi che almeno in parte rientrano certamente nell'ambito delle competenze provinciali (almeno per quanto riguarda i «sistemi di trasporto rapido di massa» e i «programmi urbani integrati»).

P. Q. M.

Chiede che la Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 5, 7, 9 e 10 della legge 26 febbraio 1992, n. 211, per violazione dell'art. 8, nn. 5, 17 e 18, e dell'art. 16 dello statuto speciale, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione, per violazione dell'autonomia finanziaria garantita alla provincia dal titolo sesto del predetto statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nonché per violazione dell'art. 128 della Costituzione e degli artt. 1, terzo comma, e 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Roma, addì 3 aprile 1992

Avv. prof. Valerio ONIDA Avv. Gualtiero RUECA

92C0465

N. 44

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 1992
(della regione Lombardia)*

Trasporto - Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa - Benefici, a carico dello Stato, a favore delle città metropolitane e di altri comuni, consistenti nel finanziamento di piani di intervento ai fini dello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria (metropolitane e metropolitane «leggere») e di tranvie veloci - Individuazione delle città metropolitane e dei comuni che possano avvalersi dei benefici mediante atto del Ministro per i problemi delle aree urbane di concerto con il Ministro dei trasporti, su proposta delle regioni interessate - Asserita indebita invazione della sfera di competenza regionale in materia di linee tranviarie, metropolitane, filoviarie, funicolari e ferroviarie di ogni tipo.

(Legge 26 febbraio 1992, n. 211, artt. 1, 4, 5, 7, 9 e 10).

(Cost., artt. 117, 118, 119 e 128).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale ing. Giuseppe Giovanzana, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 20493 del 1° aprile 1992, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come da delega in calce al presente atto, speciale a rogito dott. Pierluigi Mott contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 4, 5, 7, 9 e 10 della legge 26 febbraio 1992, n. 211, recante «Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 55 del 6 marzo 1992.

La legge n. 211/1992 prevede dei benefici a carico dello Stato a favore delle città metropolitane e di altri comuni, consistenti nel finanziamento di piani di intervento «ai fini dello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria e di tramvie veloci» (art. 1, primo comma), cioè per costruzione di metropolitane, metropolitane «leggere», tramvie veloci e altri sistemi analoghi di trasporto.

La materia cui la legge attiene -- il trasporto pubblico nelle aree urbane o in generale il trasporto pubblico locale rientra a pieno titolo e interamente nell'ambito delle competenze regionali.

Infatti, secondo l'art. 84 del d.P.R. n. 616/1977, i servizi pubblici di trasporti esercitati con «linee tramviarie, metropolitane, filoviarie, funicolari e ferroviarie di ogni tipo, automobilistiche» rientrano nell'ambito delle funzioni ad esse trasferite.

Ora la legge 26 febbraio 1992, n. 211, prevede e disciplina interventi statali diretti, finanziari e amministrativi, nel settore dei «sistemi di trasporto rapido di massa», che vengono ad invadere le attribuzioni regionali.

In particolare, l'art. 1 dispone che possono avvalersi dei benefici previsti dalla legge le città metropolitane e i comuni «individuati, su proposta delle regioni interessate, dal Ministro per i problemi delle aree urbane, di concerto con il Ministro dei trasporti, sulla base delle indicazioni del piano generale dei trasporti e, ove esistenti ed aggiornati, dei piani regionali dei trasporti». Già qui è palese lo «scavalco» delle attribuzioni regionali, attraverso la competenza decisoria rimessa ai Ministri, riservandosi alla regione un mero compito di proposta.

Lo stesso riferimento al piano generale dei trasporti appare improprio, dato che questo ha solo lo scopo di «assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti» e di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1 della legge 15 giugno 1984, n. 245); mentre il riferimento ai piani regionali dei trasporti solo se «esistenti ed aggiornati» fa pensare ad una possibilità di superamento del contenuto di tali piani col pretesto di un loro mancato «aggiornamento», che oltretutto non è chiaro in base a quali criteri e parametri sia ritenuto necessario.

Ma l'art. 1 della legge impugnata va anche oltre. Il secondo comma prevede che «qualora le regioni non formulino le proposte di cui al primo comma entro centoventi giorni» dalla data di entrata in vigore della stessa legge «i comuni "beneficiari" possono essere individuati dal Ministro per i problemi delle aree urbane, di concerto con il Ministro dei trasporti, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ora, poiché le proposte di individuazione in questione attengono a scelte discrezionali di localizzazione di opere e di allocazione di risorse, la loro mancata formulazione non equivale affatto ad una inerzia nell'attuazione di un obbligo: può semplicemente essere il frutto consapevole di una valutazione negativa della regione circa la sussistenza delle condizioni che rendono opportuni gli interventi e dunque il loro finanziamento.

Pertanto è in radice escluso che siffatto adempimento possa essere oggetto di poteri sostitutivi degli organi statali.

In ogni caso tali interventi sostitutivi si svolgerebbero senza nessun raccordo procedimentale con la regione interessata (mentre il parere della conferenza non adempie ad alcuna utile funzione, trattandosi di localizzazione di opere riguardanti singoli territori regionali), e quindi sono in contrasto con il principio di leale cooperazione.

L'art. 3 della legge prevede che gli enti locali interessati (città metropolitane e comuni individuati), predispongano i piani di intervento e definiscano, ove necessario, accordi di programma con le amministrazioni ed i soggetti interessati, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/1990.

L'art. 4 stabilisce a sua volta che «in carenza di tempestive iniziative dei soggetti competenti di cui all'art. 3, il Ministro per i problemi delle aree urbane esercita il potere di iniziativa di cui all'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, per promuovere la definizione di interventi, anche ricadenti nell'ambito di programmi già in corso di esecuzione, per la realizzazione, l'ammodernamento e l'ampliamento di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria anche ad automazione integrale, ivi compresi i connessi sistemi attrezzati di interscambio nonché l'acquisizione del relativo materiale rotabile, con esclusione delle spese relative ad opere già realizzate».

La fattispecie prevista, francamente incredibile, è quella del Ministro che si sostituisce agli enti interessati addirittura nel «prevedere il programma di intervento e la richiesta di finanziamento statale, nonché perfino nell'integrare programmi già in corso di esecuzione!»

Che cosa ci sia in ciò di vincolato, o di rispondente a interessi unitari infrazonabili, tali da giustificare un intervento sostitutivo dello Stato, davvero non è dato di vedere. In realtà si vuole semplicemente, attraverso questa anomala ipotesi di potere sostitutivo, trasferire sbrigativamente a livello statale la definizione di iniziative e di procedimenti di esclusiva pertinenza regionale e locale.

In ogni caso, il «potere di iniziativa» in ordine agli accordi di programma, che dovrebbe essere esercitato dal Ministro, è in contrasto con la Costituzione, nonché con il pur richiamato art. 27 della legge n. 142/1990 (onde fra l'altro si prospetta la violazione dell'art. 1, terzo comma, della stessa legge, ai cui sensi tale legge non può essere derogata se non «mediante espressa modificazione delle sue disposizioni»), e conseguentemente la violazione dell'art. 128 della Costituzione). Infatti detto art. 27 riserva la competenza a promuovere gli accordi di programma al presidente della regione, a quello della provincia e al sindaco, «in relazione alla competenza primaria o prevalente»; mentre gli organi statali sono del tutto esclusi, salvo l'ipotesi del settimo comma (non richiamato dall'art. 3, primo comma, della legge in oggetto), che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri (e non ad un Ministro) la competenza a promuovere i soli accordi di programma relativi a interventi che comportino «il concorso di due o più regioni finitime».

A nessun titolo dunque può ammettersi l'intervento del Ministro per le aree urbane, previsto dalla legge in esame.

Trattandosi, nel sistema della legge, di interventi sostitutivi in presenza di una presunta inerzia di enti locali, la sostituzione, casomai, avrebbe dovuto essere prevista in capo alla regione e non già dello Stato.

L'intervento sostitutivo è poi configurato al di fuori di qualsiasi raccordo procedimentale (diffida o altro) con la regione e gli enti locali, e quindi in palese violazione del principio di leale cooperazione.

L'art. 5 della legge prevede che i programmi di interventi e gli accordi di programma siano trasmessi, previo parere di una commissione di vigilanza costituita dai Ministri dei trasporti e delle aree urbane, allo stesso Ministro per i problemi delle aree urbane, il quale, di concerto col Ministro dei trasporti, li sottopone al Cipe «per l'approvazione nonché per l'individuazione delle eventuali fonti di finanziamento a carico dello Stato e per la determinazione delle quote delle disponibilità di cui all'art. 9 da destinare annualmente ai singoli interventi» (primo comma).

Tale previsione di approvazione ad opera di organi statali dei programmi di interventi e degli accordi di programma (che, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/1990, costituiscono strumenti di coordinamento di competenze proprie delle diverse amministrazioni stipulanti, sottratti come tali a qualsiasi approvazione da parte di altri organi) comporta di per sé lesione delle attribuzioni regionali, a prescindere dal successivo meccanismo di finanziamento a carico dello Stato, della cui illegittimità si dirà più avanti.

Il secondo comma dell'art. 5 aggiunge poi un'altra previsione lesiva dell'autonomia, là dove dispone che i soggetti interessati trasmettano al Ministro dei trasporti addirittura «la progettazione esecutiva, distinta per lotti funzionali, delle opere e degli interventi ammessi a finanziamento ai sensi del primo comma», e ciò «ai fini degli adempimenti approvativi di cui all'art. 2 della legge 29 dicembre 1969, n. 1042, e all'art. 3 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753».

Ora, l'art. 2 della legge n. 1042/1969 prevedeva bensì l'approvazione da parte del Ministro dei trasporti dei progetti di massima ed esecutivi di costruzione di ferrovie metropolitane, ma in un contesto normativo — non a caso anteriore al trasferimento delle funzioni alle regioni — nel quale questo tipo di interventi faceva capo sia dal punto di vista amministrativo che dal punto di vista finanziario allo Stato.

Rinverdire oggi, dopo l'avvenuta regionalizzazione piena della materia, dopo che, fra l'altro, sono state specificamente trasferite alle regioni fin dal 1972 le funzioni concernenti «l'approvazione dei programmi e dei progetti di massima ed esecutivi delle metropolitane» [art. 3, lett. b) del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5]: rinverdire, dicevamo, la già soppressa approvazione ministeriale dei progetti di ferrovie metropolitane, di cui all'art. 2 della legge n. 1042 del 1969, significa violare clamorosamente le attribuzioni della regione.

Del tutto improprio è poi il riferimento all'art. 3 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, che contiene «nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto».

Detto art. 3, infatti, si limita a prevedere che l'esecuzione delle opere per la realizzazione di una ferrovia in concessione non possa iniziarsi senza apposita autorizzazione «rilasciata dai competenti uffici delle m.c.t.c. o dagli organi delle regioni o degli enti locali territoriali, secondo le rispettive attribuzioni»; e che detta autorizzazione è in ogni caso subordinata alla preventiva approvazione dei progetti relativi a dette opere «da parte dei competenti uffici della m.c.t.c., per i servizi di competenza statale, o degli organi regionali, previo nulla osta ai fini della sicurezza da parte degli stessi uffici della m.c.t.c. per i servizi rientranti nelle attribuzioni delle regioni o degli enti locali territoriali» (primo e secondo comma).

Dunque nessuna approvazione ministeriale di progetti è prevista da tali norme, e nessun intervento della commissione interministeriale istituita dall'art. 12, secondo comma, della legge 14 giugno 1949, n. 410 (i cui compiti sono stati estesi dall'art. 10 della legge 2 agosto 1952, n. 1221, e dall'art. 2, secondo comma, della legge 29 dicembre 1969, n. 1042 — tutte disposizioni anteriori al trasferimento delle funzioni delle regioni — e la cui composizione è stata modificata dallo stesso art. 2, terzo comma, della legge n. 1042/1969 e ora viene nuovamente integrata dalla disposizione in esame, immettendovi — fra l'altro — una rappresentanza del Ministro per i problemi delle aree urbane, la cui competenza in materia di progettazione ferroviaria e di sicurezza dei trasporti ferroviari è veramente tutta da dimostrare!).

L'art. 3 del d.P.R. n. 753/1980 fa riferimento, per i servizi rientranti nelle attribuzioni delle regioni o degli enti locali territoriali, ad una approvazione da parte degli organi regionali, con semplice nulla osta ai fini della sicurezza da parte dell'ufficio della motorizzazione.

Pertanto l'art. 5 della legge in esame risulta, sotto tutti i profili indicati, lesivo delle attribuzioni regionali.

Gli articoli 7 e 9 della legge disciplinano l'erogazione dei finanziamenti statali per le opere in questione. Precisamente si tratta di contributi, in misura non superiore al dieci per cento dell'investimento, per la durata massima di trenta anni, in relazione ad operazioni di mutuo con la Cassa depositi e prestiti o con istituti di credito nazionali o esteri, al cui fine sono autorizzati limiti di impegno trentennali di 175 miliardi per il 1993 e di ulteriori 50 miliardi per il 1994 (art. 9).

L'erogazione dei finanziamenti è disposta dal Ministro dei trasporti di concerto con il Ministro per i problemi delle aree urbane, ed è subordinata alle approvazioni di cui all'art. 5, secondo comma, nonché alla dimostrata disponibilità delle altre fonti di finanziamento (art. 7).

Emerge qui, anzitutto, una logica per la quale il finanziamento statale (peraltro limitato ad una quota, nemmeno molto rilevante, degli investimenti) giustificerebbe l'intero assorbimento delle procedure di programmazione di interventi e di approvazione dei progetti in capo agli organi statali (secondo le previsioni già esaminate degli articoli 1, 3, 4 e 5).

Il che da un lato è del tutto illogico e incongruo, dato anche il carattere parziale della partecipazione finanziaria dello Stato; dall'altro lato è palesemente in contrasto con i criteri costituzionali di riparto delle competenze, sia perché, trattandosi di interventi rientranti nell'ambito delle competenze regionali, lo Stato non può erogare finanziamenti diretti agli enti locali o ad altri soggetti, né, in ogni caso, sostituirsi alla regione nell'esercizio di competenze amministrative o normative.

Sotto il profilo finanziario, poi, come si è accennato, la previsione di contributi discrezionalmente concessi da organi dello Stato, sulla base di programmi e progetti da essi approvati, per opere sicuramente rientranti nella sfera di competenza regionale, viola l'autonomia finanziaria oltre che amministrativa della regione (cfr. ad es. sentenze nn. 307/1983, 517/1987 e 921/1988). Come questa Corte ha chiarito ad esempio nella sentenza n. 517/1987 (punto 6 del considerato in diritto), con le norme di riparto della competenza e di trasferimento delle funzioni «sono riconosciuti alla competenza regionale, ovviamente in relazione alle opere rientranti nella propria sfera di attribuzioni, gli interventi finanziari diretti ad agevolare l'accesso al credito, la disciplina dei rapporti con gli istituti di credito, la determinazione dei criteri dell'ammissibilità al credito agevolato e il controllo sulla destinazione dello stesso».

L'art. 10 della legge prevede un ulteriore tipo di intervento finanziario dello Stato. Esso autorizza «gli enti indicati all'art. 8 della legge 15 dicembre 1990, n. 385» — cioè l'ente Ferrovie dello Stato e i soggetti gestori delle ferrovie in regime di concessione o in gestione commissariale governativa — nonché «gli altri enti interessati» ad accendere mutui decennali, garantiti dallo Stato, per la realizzazione delle finalità indicate in detto art. 8 (cioè «per l'ammodernamento e la realizzazione di collegamenti ferroviari fra gli aeroporti intercontinentali e internazionali e la rete ferroviaria esistente, per la realizzazione di reti su guida vincolata strettamente integrate con le linee ferroviarie esistenti all'interno dei sistemi urbani, nonché per interventi volti alla realizzazione di innovazioni tecnologiche tendenti a incentivare la riduzione di personale»), e inoltre «per la realizzazione di sistemi ferroviari passanti, di collegamenti ferroviari con aree aeroportuali, espositive ed universitarie, di sistemi di trasporto rapido di massa e di programmi urbani integrati». Come si vede le opere specificamente elencate da detto art. 10 si sovrappongono largamente, ma vanno al di là di quelle già indicate dall'art. 8 della legge n. 385/1990, e in particolare si riferiscono più chiaramente a opere strettamente riguardanti il trasporto urbano.

A tali fini l'art. 10 in esame prevede che gli enti interessati presentino domanda, sulla base dei relativi progetti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge (primo comma); che il Cipet, su proposta del Ministro dei trasporti di concerto con quello per i problemi delle aree urbane, approvi il piano di riparto delle risorse e conceda, per i singoli interventi, contributi in misura pari agli oneri per capitale e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui (secondo comma: si tratta, dunque, in realtà, di un finanziamento diretto del costo delle opere); che le modalità per la concessione e l'erogazione dei contributi siano stabilite dal Ministro del tesoro, su proposta del Ministro dei trasporti di concerto, come al solito, col Ministro per i problemi delle aree urbane (terzo comma).

Il quarto comma autorizza, per l'erogazione dei contributi, limiti di impegno decennali di 195 miliardi per il 1993 e di ulteriori 155 miliardi per il 1994.

Anche tali disposizioni sono lesive dell'autonomia regionale, in quanto prevedono interventi finanziari diretti dello Stato, senza alcun coinvolgimento della regione, per opere e interventi che almeno in parte rientrano certamente nell'ambito delle competenze provinciali (almeno per quanto riguarda i «sistemi di trasporto rapido di massa» e i «programmi urbani integrati»).

P. Q. M.

Chiede che la Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 1, 4, 5, 7, 9 e 10 della legge 26 febbraio 1992, n. 211, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché in riferimento all'art. 128 della Costituzione e agli articoli 1, terzo comma, e 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Roma, addì 3 aprile 1992

Avv. prof. Valerio ONIDA Avv. Gualtiero RUCCA

92C0466

N. 45

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 1992
(della provincia autonoma di Trento)*

Impresa e imprenditore - Azioni positive per l'imprenditoria femminile - Previsione di benefici, tra gli altri, a favore di imprese individuali gestite da donne che operino nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi nonché a favore di enti che promuovono corsi di formazione imprenditoriale e servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale per donne - Contributi alle spese per impianti ed attrezzature sostenute per l'avvio o per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi - Denunciata invasione della sfera di competenza provinciale in materia di artigianato, agricoltura, turismo e industria alberghiera e servizi - Mancata previsione della copertura finanziaria - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983, 517/1987, 912/1988 e 116/1991.

(Legge 25 febbraio 1992, n. 215, artt. 2, 3, 4, 6, 8 e 12).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 9, 18, 20, 21 e 29; 9, nn. 3, 7 e 8; e 16; Cost., art. 81).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della giunta provinciale sig. Mario Malossini, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 3960 del 30 marzo 1992, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rucca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come da mandato speciale a rogito del notaio dott. Pierluigi Mott di Trento in data 31 marzo 1992, n. 57451 di rep., contro il presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6, 8 (primo, terzo e quarto comma) e 12 della legge 25 febbraio 1992, n. 215, concernente «azioni positive per l'imprenditoria femminile», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 7 marzo 1992.

La legge n. 215/1992 si presenta come un ennesimo episodio di legislazione statale di ausilio finanziario alle imprese operanti in ambiti di competenza regionale e provinciale, che fa seguito ad altre leggi già per questo motivo impugnate dalla provincia ricorrente: si vedano da ultimo i ricorsi iscritti al n. 51/1991 (legge n. 317/1991 sulle piccole imprese) e al n. 28/1992 (legge n. 68/1992 sull'autotrasporto di cose per conto di terzi).

Legislazione chiaramente impregnata di forti motivazioni «elettorali». Legislazione che mette in luce una volta di più il paradosso di uno Stato centrale che da un lato lamenta il deficit crescente del proprio bilancio, e individua nella spesa decentrata attraverso regioni ed enti locali una fonte di espansione del disavanzo pubblico, e dall'altro lato, anziché responsabilizzare le autonomie territoriali attraverso la estensione dei poteri impositivi degli enti autonomi, continua ad erogare risorse dal proprio bilancio, direttamente a favore dei beneficiari (e costi delle imprese), sovrapponendosi agli interventi che le regioni e le province autonome effettuano nei rispettivi ambiti di competenza, e così violando i criteri costituzionali di riparto delle attribuzioni.

La legge n. 215/1992, pur caratterizzata dalla particolare finalità della promozione delle «pari opportunità» per uomini e donne nell'attività economica e imprenditoriale (art. 1, primo comma), di fatto prevede una serie di benefici finanziari a imprese, enti operanti nei settori economici di competenza provinciale e di benefici concessi per attività — come quelle di formazione professionale — a loro volta di stretta competenza provinciale, in ogni caso senza alcun riferimento a circostanze o a programmi straordinari: benefici direttamente concessi ed erogati da organi centrali senza alcun coinvolgimento delle regioni e delle province autonome.

Le finalità della legge — nell'ambito del generico scopo di promozione dell'imprenditoria femminile — sono estremamente generiche: favorire «la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa», promuovere «la formazione imprenditoriale» e «qualificare la professionalità delle donne imprenditrici», agevolare «l'accesso al credito per le imprese», favorire «la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne», promuovere la presenza delle imprese «nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi» [art. 1, secondo comma, lettere da a) ad e)].

Nulla vi è dunque nella legge — al di là, si ripete, del generico riferimento alla presenza femminile nell'imprenditoria — che qualifichi specifici interessi unitari al cui soddisfacimento gli interventi siano finalizzati. Si tratta di generici ausili allo svolgimento e allo sviluppo dell'attività imprenditoriale, estesi all'intero territorio e accessibili per tutti i soggetti che svolgono tali attività.

L'art. 2 della legge precisa le categorie di destinatari dei benefici. Da un lato si tratta delle cooperative e delle società di persone o di capitali con certe caratteristiche della composizione societaria e della composizione degli organi di amministrazione, nonché delle imprese individuali gestite da donne, che operino «nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi» [primo comma, lett. a)].

Dall'altro lato si tratta delle imprese, consorzi, associazioni, enti, società di promozione, centri di formazione e ordini professionali che «promuovono corsi di formazione imprenditoriale o servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale» [primo comma, lett. b)].

Da una parte dunque sono espressamente contemplate fra i beneficiari le imprese operanti in settori ricadenti nell'ambito delle competenze primarie della provincia: artigianato (art. 8, n. 9, dello stat. spec.) agricoltura (art. 8, n. 21), turismo e industria alberghiera (art. 8, n. 20), e servizi, quanto meno con riferimento ai servizi di comunicazione e di trasporto (art. 8, n. 18, dello stat. spec.); nonché imprese operanti in settori rientranti a vario titolo nelle competenze concorrenti della stessa provincia: commercio (art. 9, n. 3, dello stat. spec.), esercizi pubblici, a loro volta ricomprensibili nel comparto dei «servizi» (art. 9, n. 7), industria (art. 9, n. 8).

Dall'altra parte [art. 2, primo comma, lett. b)] si finanziano attività di formazione professionale delle donne imprenditrici, ossia ancora una volta attività rientranti pienamente nella sfera di competenza primaria della provincia (art. 8, n. 29), dello stat. spec.).

Gli artt. 4 e 8 precisano le tipologie dei benefici previsti.

In particolare l'art. 4 prevede, per le imprese individuali o societarie [art. 2, primo comma, lett. a)], contributi in capitale fino al 50% delle spese «per impianti ed attrezzature sostenute per l'avvio o per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi» (come si vede, ad evitare ogni dubbio, si elencano espressamente comparti di attività che sono, come si è detto, di piena competenza provinciale), e «per i progetti aziendali connessi all'introduzione di qualificazione e di innovazione di prodotto, tecnologica ed organizzativa» [primo comma, lett. a)]; nonché contributi (in capitale) fino al 30% delle spese sostenute «per l'acquisizione di servizi destinati all'aumento della produttività, all'innovazione organizzativa, al trasferimento delle tecnologie, alla ricerca di nuovi mercati per il collocamento dei prodotti, all'acquisizione di nuove tecniche di produzione, di gestione e di commercializzazione, nonché per lo sviluppo di sistemi di qualità» [primo comma, lett. b)].

Come è facile vedere, non vi è praticamente tipo di investimento delle imprese che non sia suscettibile di essere finanziato. La misura del contributo può essere elevata fino al 60% e rispettivamente al 40% per i soggetti costituiti e operanti nei territori colpiti da fenomeni di declino industriale (secondo comma).

Sempre ai medesimi soggetti imprenditori, ai sensi dell'art. 8, primo e secondo comma, possono essere concessi degli istituti di credito finanziamenti agevolati per gli stessi fini, di importo fino a 300 milioni e di durata fino a cinque anni, con abbattimento del tasso di interesse al 50% (o al 40% nei territori colpiti da declino industriale) del tasso di riferimento in vigore per il settore di appartenenza dell'impresa.

Per quanto riguarda i soggetti di cui all'art. 2, primo comma, lett. b) (imprese o enti che promuovono corsi di formazione o servizi di consulenza e assistenza), l'art. 4, terzo comma, prevede contributi fino al 50% delle spese sostenute per le attività in questione.

Gli artt. 3, 6 e 8, terzo e quarto comma, disciplinano le modalità di erogazione e di finanziamento delle agevolazioni.

Precisamente l'art. 3 istituisce il «Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile», con apposito capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, e con una dotazione di 10 miliardi annui per il triennio 1992-94. A valere su tale fondo (che di «fondo» propriamente detto non ha nulla, trattandosi semplicemente di un capitolo di spesa nel bilancio dello Stato) sono concessi sia i contributi in capitale ai soggetti di cui all'art. 2, primo comma, lett. a) (per impianti e attrezzature per l'avvio o l'acquisto di attività per progetti aziendali, per l'acquisizione di servizi o per lo sviluppo di sistemi di qualità: art. 4, primo comma); sia per i contributi ai soggetti che promuovono corsi di formazione o servizi di consulenza e di assistenza (art. 4, terzo comma).

Il medesimo «fondo» finanzia anche le agevolazioni al credito previste all'art. 8. Infatti il terzo comma dell'art. 8 autorizza il Mediocredito centrale a effettuare le operazioni finanziarie necessarie per porre gli istituti e le aziende di credito «in grado di praticare i tassi di interesse agevolati previsti dal primo e secondo comma»; e il successivo quarto comma prevede che per tali interventi sia «conferito annualmente al Mediocredito centrale il dieci per cento delle disponibilità del fondo di cui all'art. 3».

Infine l'art. 6 demanda ad un decreto del Ministro dell'industria di concerto con quello del tesoro la statuizione dei criteri e delle modalità per la presentazione delle domande e per la concessione delle agevolazioni previste dall'art. 4 (primo comma); e stabilisce che «le agevolazioni sono concesse con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri competenti per i settori cui appartengono i soggetti beneficiari» (secondo comma).

Dunque non solo le agevolazioni in questione sono direttamente erogate dagli organi centrali dello Stato, con spesa a carico del bilancio dello Stato, non solo ogni criterio e ogni modalità del procedimento è rimessa a determinazioni degli stessi organi centrali (senza alcuna predisposizione di criteri legali e quindi con la massima discrezionalità); ma la stessa concessione dei singoli contributi alle imprese o agli altri soggetti avviene con atto del Ministro, di concerto, si noti, volta a volta con gli altri Ministri interessati (del turismo, dell'agricoltura, dei trasporti, ecc.) e senza invece il minimo coinvolgimento nemmeno formale delle regioni e delle province autonome, vuoi singolarmente, vuoi nell'ambito di organismi di consultazione come la conferenza per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome.

La logica della legge è infatti quella del pieno «dominio» e della libera gestione statale degli interventi (che pure, come si è detto, appartengono all'ambito delle competenze provinciali), con l'unica partecipazione dei Ministri di settore, anche e proprio per i settori in cui la competenza provinciale è piena e primaria (logica pienamente confermata dall'art. 10 della stessa legge, che nell'istituire presso il Ministero dell'industria un «comitato per l'imprenditoria femminile» prevede che ne facciano parte unicamente rappresentanti dei Ministri — fra cui quello dell'agricoltura — degli istituti di credito, e delle organizzazioni della cooperazione, della piccola industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura, del turismo e dei servizi: anche la partecipazione delle categorie è realizzata dunque unicamente a livello degli organi centrali).

La previsione di interventi diretti, di amministrazione e di finanziamento, degli organi centrali dello Stato in settori di competenza regionale e provinciale viola, fuori di ogni dubbio, la competenza della provincia autonoma (cfr. in proposito, ad esempio, le sentenze di questa Corte nn. 307/1983, 517/1987, 921/1988 e 116/1991).

Così la Corte ha affermato chiaramente, ad esempio nella sentenza n. 116/1991, che non si giustifica costituzionalmente un intervento statale che «pone a proprio obiettivo fondamentale una finalità ... che non appare limitata nel tempo» (e tale è sicuramente la finalità di promozione dell'imprenditoria femminile), sostanzianti in finanziamenti e contributi che «si vengono tutti a inquadrare nell'ordinaria azione di sostegno pubblico a favore di attività economiche socialmente rilevanti, senza alcun collegamento con fattori di carattere straordinario riconducibili al quadro di una particolare emergenza».

Nella presente fattispecie nessuna ragione di presunto interesse nazionale, nessuna esigenza straordinaria vi è, che possa giustificare in ipotesi una deroga all'ordine costituzionale delle competenze.

Si può ammettere che il legislatore statale eserciti i suoi poteri di statuizione di principi e di indirizzo per indicare l'obiettivo del sostegno dell'imprenditoria femminile; si può forse, al limite concepire che lo Stato configuri a tal fine dei meccanismi di programmazione delle risorse cui si colleghino trasferimenti a destinazione vincolata a favore di regioni e di province autonome. Ma non si può certo ammettere che in nome di un qualsiasi generico obiettivo come quello in questione lo Stato si riappropri puramente e semplicemente di funzioni di sostegno, finanziamento, agevolazione creditizia relativamente a settori di competenza regionale e provinciale, senza realizzare nemmeno alcun raccordo programmatico, procedimentale e finanziario con le regioni e le province autonome, né riconoscere ad esse alcun ruolo, nemmeno istruttorio o consultivo.

La legge in questione è dunque palesemente illegittima nella parte in cui prevede interventi interamente disciplinati e gestiti dagli organi centrali — a favore di imprese operanti in settori interamente di competenza provinciale (come agricoltura, artigianato, turismo, trasporti, commercio, esercizi pubblici, ecc.), nonché là dove prevede interventi per il finanziamento di attività di formazione professionale, a loro volta di competenza provinciale.

Ma anche per quanto riguarda le imprese industriali la legge viola l'autonomia della provincia, in quanto il meccanismo di finanziamento e di concessione dei benefici contrasta con l'art. 15 dello statuto speciale e con l'art. 5 delle relative norme di attuazione recate dal d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, ai cui sensi sono assegnate alle province, sentite le province stesse quanto al loro ammontare, quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato per l'attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari per l'incremento della produzione industriale, e le somme così assegnate sono utilizzate d'intesa fra lo Stato e le province autonome.

Nella specie, viceversa, lo Stato eroga direttamente i finanziamenti; né vi è traccia di assegnazioni di fondi alle province o di intese fra queste e lo Stato per l'utilizzo delle somme.

Né varrebbe invocare la riserva di cui alla prima parte dell'art. 15 dello statuto speciale, che fa salvo il caso che «le norme generali sulla programmazione economica dispongano un diverso sistema di finanziamento». Infatti qui non

siamo in presenza di norme generali sulla programmazione ma di un intervento di tipo ordinario e settoriale; né si ha un «diverso sistema di finanziamento», bensì puramente e semplicemente un intervento finanziario diretto dello Stato nei confronti delle imprese, senza alcun collegamento né coordinamento con la provincia, e realizzato al di fuori di qualunque sistema di programmazione (da notare infatti, fra l'altro, l'assenza di interenti degli organi della programmazione come il Cipe o il Cipi).

In sostanza la legge espropria del tutto la competenza provinciale in materia di incremento della produzione industriale, in ordine alle imprese contemplate come beneficiarie degli interventi, e taglia fuori la provincia dalla gestione di ordinari interventi agevolativi dell'attività imprenditoriale.

Anche per questa parte e sotto questi profili, dunque, le disposizioni impugnate sono lesive dell'autonomia della provincia.

L'art. 12 della legge identifica le uniche, residue iniziative che le regioni e le province autonome potrebbero realizzare «per le finalità coerenti» con la legge medesima.

Si tratta dell'attuazione, «in accordo con le associazioni di categoria», di «programmi che prevedono la diffusione di informazioni mirate, nonché la realizzazione di servizi di consulenza e di assistenza tecnica, di progettazione organizzativa, di supporto alle attività agevolate» dalla legge stessa (primo comma).

Per la realizzazione di tali programmi, le regioni e le province autonome «possono stipulare apposite convenzioni con enti pubblici e privati che abbiano caratteristiche di affidabilità e consolidata esperienza in materia e che siano presenti sull'intero territorio nazionale» (secondo comma).

Infine il terzo comma stabilisce che «per la realizzazione dei programmi di intervento di cui al primo comma, le regioni possono ottenere contributi dal fondo di cui all'art. 3 in misura non superiore al 30 per cento della spesa prevista».

Ora, se quella del primo comma fosse da intendersi come norma meramente facoltizzante (ad attuare interventi che, peraltro, rientrano nella piena competenza delle regioni e delle province autonome), non vi sarebbe forse motivo di dolersi da parte della ricorrente, salvo che per la previsione, palesemente lesiva dell'autonomia anche organizzativa della medesima, che vincola, nel caso di convenzioni con enti pubblici e privati, a scegliere soggetti che non solo abbiano «caratteristiche di affidabilità e consolidata esperienza in materia», ma che inoltre «siano presenti sull'intero territorio regionale». Non si vede infatti a che titolo lo Stato possa vincolare, nella scelta dei soggetti da convenzionare, a rivolgersi unicamente a soggetti «nazionali».

Ma ove la disposizione del primo comma dell'art. 12 dovesse intendersi nel senso che imponga alle regioni e alle province autonome un vero obbligo di attuare i programmi ivi previsti — che comportano ovviamente spese — sarebbe allora palesemente violata anche l'autonomia finanziaria e di spesa della provincia, e sarebbe violato il principio costituzionale di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione (ribadito dall'art. 27 della legge 4 agosto 1978, n. 468), secondo cui le leggi statali che impongono nuovi oneri finanziari alle regioni e alle province autonome debbono altresì provvedere i mezzi per affrontare tali oneri.

Infatti il terzo comma dell'art. 12 in esame, da un lato, non garantisce alle regioni e alle province autonome di ottenere i contributi statali previsti, e tanto meno di ottenerli in una misura minima precisata; dall'altro lato, comunque, il finanziamento statale di tali programmi sarebbe insufficiente a soddisfare l'obbligo di copertura, in quanto è espressamente previsto che esso non possa superare il 30% della spesa sostenuta dalla regione o dalla provincia autonoma.

Anche le disposizioni dell'art. 12 sono dunque illegittime.

P. Q. M.

Chiede che la Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6, 8 (primo terzo e quarto comma) e 12 della legge 21 febbraio 1992, n. 215, per violazione dell'art. 8, nn. 9, 18, 20, 21, 29, dell'art. 9, nn. 3, 7, 8 e dell'art. 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e delle relative norme di attuazione, per violazione dell'autonomia finanziaria della provincia garantita dal titolo sesto dello statuto speciale e relative norme di attuazione, per violazione dell'art. 15 dello statuto e dell'art. 5 delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, nonché per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Roma, addì 3 aprile 1992

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

N. 46

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 1992
(della regione Lombardia)*

Impresa e imprenditore - Azioni positive per l'imprenditoria femminile - Previsione di benefici, tra gli altri, a favore di imprese individuali gestite da donne che operino nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi nonché a favore di enti che promuovono corsi di formazione imprenditoriale e servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale per donne. Contributi alle spese per impianti ed attrezzature sostenute per l'avvio o per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi - Denunciata invasione della sfera di competenza regionale in materia di artigianato, agricoltura, turismo e industria alberghiera e servizi - Mancata previsione della copertura finanziaria - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983, 517/1987, 912/1988 e 116/1991.

(Legge 25 febbraio 1992, n. 215, artt. 2, 3, 4, 6, 8 e 12).

(Cost., artt. 81, 117, 118 e 119).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale ing. Giuseppe Giovenzana, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 20494 del 1° aprile 1992, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rucca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come da delega in calce al presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6, 8 e 12 della legge 25 febbraio 1992, n. 215, concernente «azioni positive per l'imprenditoria femminile», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 7 marzo 1992.

La legge n. 215/1992 si presenta come un ennesimo episodio di legislazione statale di ausilio finanziario alle imprese operanti in ambiti di competenza regionale e provinciale, che fa seguito ad altre leggi già per questo motivo talora impugnate dalla regione ricorrente: si veda da ultimo il ricorso iscritto al n. 50/1991 (legge n. 317/1991 sulle piccole imprese).

Legislazione chiaramente impregnata di forti motivazioni «elettorali». Legislazione che mette in luce una volta di più il paradosso di uno Stato centrale che da un lato lamenta il deficit crescente del proprio bilancio, e individua nella spesa decentrata attraverso regioni ed enti locali una fonte di espansione del disavanzo pubblico, e dall'altro lato, anziché responsabilizzare le autonomie territoriali attraverso la estensione dei poteri impositivi degli enti autonomi, continua a erogare risorse dal proprio bilancio, direttamente a favore dei beneficiari (e così delle imprese), sovrapponendosi agli interventi che le regioni e le province autonome effettuano nei rispettivi ambiti di competenza, e così violando i criteri costituzionali di riparto delle attribuzioni.

La legge n. 215/1992, pur caratterizzata dalla particolare finalità della promozione delle «pari opportunità» per uomini e donne nell'attività economica e imprenditoriale (art. 1, primo comma), di fatto prevede una serie di benefici finanziari a imprese, enti operanti nei settori economici di competenza regionale e di benefici concessi per attività — come quelle di formazione professionale — a loro volta di stretta competenza provinciale, in ogni caso senza alcun riferimento a circostanze o a programmi straordinari: benefici direttamente concessi ed erogati da organi centrali senza alcun coinvolgimento delle regioni e delle province autonome.

Le finalità della legge — nell'ambito del generico scopo di promozione dell'imprenditoria femminile — sono estremamente generiche: favorire «la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa», promuovere «la formazione imprenditoriale» e «qualificare la professionalità delle donne imprenditrici», agevolare «l'accesso al credito per le imprese», favorire «la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne», promuovere la presenza delle imprese «nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi» [art. 1, secondo comma, lettere da a) ad e)].

Nulla vi è dunque nella legge — al di là, si ripete, del generico riferimento alla presenza femminile nell'imprenditoria — che qualifichi specifici interessi unitari al cui soddisfacimento gli interventi siano finalizzati. Si tratta di generici ausili allo svolgimento e allo sviluppo dell'attività imprenditoriale, estesi all'intero territorio e accessibili per tutti i soggetti che svolgono tali attività.

L'art. 2 della legge precisa le categorie di destinatari dei benefici. Da un lato si tratta delle cooperative e delle società di persone o di capitali con certe caratteristiche della composizione societaria e della composizione degli organi di amministrazione, nonché delle imprese individuali gestite da donne, che operino «nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi» [primo comma, lett. a)].

Dall'altro lato si tratta delle imprese, consorzi associazioni, enti, società di promozione, centri di formazione e ordini professionali, che «promuovono corsi di formazione imprenditoriale o servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale» [primo comma, lett. b)].

Da una parte dunque sono espressamente contemplate fra i beneficiari le imprese operanti in settori ricadenti nell'ambito delle competenze primarie della regione: artigianato, agricoltura, turismo e industria alberghiera, nonché servizi, quanto meno con riferimento ai servizi di trasporto.

Dall'altra parte [art. 2, primo comma, lett. b)] si finanziano attività di formazione professionale delle donne imprenditrici, ossia ancora una volta attività rientranti pienamente nella sfera di competenza della regione.

Gli artt. 4 e 8 precisano le tipologie dei benefici previsti.

In particolare l'art. 4 prevede, per le imprese individuali o societarie [art. 2, primo comma, lett. a)], contributi in capitale fino al 50% delle spese «per impianti ed attrezzature sostenute per l'avvio o per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi» (come si vede, ad evitare ogni dubbio, si elencano espressamente anche comparti di attività che sono, come si è detto, di piena competenza regionale), e «per i progetti aziendali connessi all'introduzione di qualificazione e di innovazione di prodotto, tecnologica ed organizzativa» [primo comma, lett. a)]; nonché contributi (in capitale) fino al 30% delle spese sostenute «per l'acquisizione di servizi destinati all'aumento della produttività, all'innovazione organizzativa, al trasferimento delle tecnologie, alla ricerca di nuovi mercati per il collocamento dei prodotti, all'acquisizione di nuove tecniche di produzione, di gestione e di commercializzazione, nonché per lo sviluppo di sistemi di qualità» [primo comma, lett. b)].

Come è facile vedere, non vi è praticamente tipo di investimento delle imprese che non sia suscettibile di essere finanziato. La misura del contributo può essere elevata fino al 60% e rispettivamente al 40% per i soggetti costituiti e operanti nei territori colpiti di fenomeni di declino industriale (secondo comma).

Sempre ai medesimi soggetti imprenditori, ai sensi dell'art. 8, primo e secondo comma, possono essere concessi dagli istituti di credito finanziamenti agevolati per gli stessi fini, di importo fino a 300 milioni e di durata fino a cinque anni, con abbattimento del tasso di interesse al 50% (o al 40% nei territori colpiti da declino industriale) del tasso di riferimento in vigore per il settore di appartenenza dell'impresa.

Per quanto riguarda i soggetti di cui all'art. 2, primo comma, lett. b) (imprese o enti che promuovono corsi di formazione o servizi di consulenza e assistenza), l'art. 4, terzo comma, prevede contributi fino al 50% delle spese sostenute per le attività in questione.

Gli artt. 3, 6 e 8, terzo e quarto comma, disciplinano le modalità di erogazione e di finanziamento delle agevolazioni.

Precisamente l'art. 3 istituisce il «Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile», con apposito capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, e con una dotazione di dieci miliardi annui per il triennio 1992-94. A valere su tale fondo (che di «fondo» propriamente detto non ha nulla, trattandosi semplicemente di un capitolo di spesa nel bilancio dello Stato) sono concessi sia i contributi in capitale ai soggetti di cui all'art. 2, primo comma, lett. a) (per impianti e attrezzature per l'avvio o l'acquisto di attività per progetti aziendali, per l'acquisizione di servizi o per lo sviluppo di sistemi di qualità: art. 4, primo comma); sia i contributi ai soggetti che promuovono corsi di formazione o servizi di consulenza e di assistenza (art. 4, terzo comma).

Il medesimo «fondo» finanzia anche le agevolazioni al credito previste dall'art. 8. Infatti il terzo comma dell'art. 8 autorizza il Mediocredito centrale a effettuare le operazioni finanziarie necessarie per porre gli istituti e le aziende di credito «in grado di praticare i tassi di interesse agevolati previsti dal primo e secondo comma»; e il successivo quarto comma prevede che per tali interventi sia «conferito annualmente al Mediocredito centrale il dieci per cento delle disponibilità del fondo di cui all'art. 3».

Infine l'art. 6 demanda ad un decreto del Ministro dell'industria di concerto con quello del tesoro la statuizione dei criteri e delle modalità per la presentazione delle domande e per la concessione delle agevolazioni previste dall'art. 4 (primo comma); e stabilisce che «le agevolazioni sono concesse con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri competenti per i settori cui appartengono i soggetti beneficiari» (secondo comma).

Dunque non solo le agevolazioni in questione sono direttamente erogate dagli organi centrali dello Stato, con spesa a carico del bilancio dello Stato, non solo ogni criterio e ogni modalità del procedimento è rimessa a determinazioni degli stessi organi centrali (senza alcuna predisposizione di criteri legali e quindi con la massima discrezionalità); ma la stessa concessione dei singoli contributi alle imprese o agli altri soggetti avviene con atto del Ministro, di concerto, si noti, volta a volta con gli altri Ministri interessati (del turismo, dell'agricoltura, dei trasporti, ecc.), e senza invece il minimo coinvolgimento nemmeno formale delle regioni, vuoi singolarmente, vuoi nell'ambito di organismi di consultazione come la conferenza per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome: e ciò anche qualora si tratti di imprese operanti e di attività svolte in settori e ambiti di competenza delle regioni.

La logica della legge è infatti quella del pieno «dominio» e della libera gestione statale degli interventi (che pure, come si è detto, appartengono in larga parte all'ambito delle competenze regionali), con l'unica partecipazione dei Ministeri di settore, anche e proprio per i settori in cui la competenza regionale è piena e primaria (logica pienamente confermata dall'art. 10 della stessa legge, che nell'istituire presso il Ministero dell'Industria un «comitato per l'imprenditoria femminile» prevede che ne facciano parte unicamente rappresentanti dei Ministeri — fra cui quello dell'Agricoltura — degli istituti di credito, e delle organizzazioni della cooperazione, della piccola industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura, del turismo e dei servizi: anche la partecipazione delle categorie è realizzata dunque unicamente a livello degli organi centrali).

La previsione di interventi diretti, di amministrazione e di finanziamento, degli organi centrali dello Stato in settori di competenza regionale e provinciale viola, fuori di ogni dubbio, la competenza della regione (cfr. in proposito, ad esempio, le sentenze di questa Corte nn. 307/1983, 517/1987, 921/1988 e 116/1991).

Così la Corte ha affermato chiaramente, ad esempio nella sentenza n. 116/1991, che non si giustifica costituzionalmente un intervento statale che «pone a proprio obiettivo fondamentale una finalità che non appare limitata nel tempo» (e tale è sicuramente la finalità di promozione dell'imprenditoria femminile), sostanzianti in finanziamenti e contributi che «si vengono tutti a inquadrare nell'ordinaria azione di sostegno pubblico a favore di attività economiche socialmente rilevanti, senza alcun collegamento con fattori di carattere straordinario riconducibili al quadro di una particolare emergenza».

Nella presente fattispecie nessuna ragione di presunto interesse nazionale, nessuna esigenza straordinaria vi è, che possa giustificare in ipotesi una deroga all'ordine costituzionale delle competenze.

Si può ammettere che il legislatore statale eserciti i suoi poteri di statuizione di principi e di indirizzo per indicare l'obiettivo del sostegno dell'imprenditoria femminile; si può forse, al limite, concepire che lo Stato configuri a tale fine dei meccanismi di programmazione delle risorse cui si colleghino trasferimenti a destinazione vincolata a favore di regioni e di province autonome. Ma non si può certo ammettere che in nome di un qualsiasi generico obiettivo come quello in questione lo Stato si riappropri puramente e semplicemente di funzioni di sostegno, finanziamento, agevolazione creditizia relativamente a settori di competenza regionale, senza realizzare nemmeno alcun raccordo programmatico, procedimentale e finanziario con le regioni né riconoscere ad esse alcun ruolo, nemmeno istruttorio o consultivo.

La legge in questione è dunque palesemente illegittima nella parte in cui prevede interventi interamente disciplinati e gestiti dagli organi centrali — a favore di imprese operanti in settori di competenza regionale (come agricoltura, artigianato, turismo, trasporti, ecc.), nonché là dove prevede interventi per il finanziamento di attività di formazione professionale, a loro volta di competenza regionale.

L'art. 12 della legge identifica le uniche, residue iniziative che le regioni e le province autonome potrebbero realizzare «per le finalità coerenti» con la legge medesima.

Si tratta dell'attuazione «in accordo con le associazioni di categoria», di «programmi che prevedano la diffusione di informazioni mirate, nonché la realizzazione di servizi di consulenza e di assistenza tecnica, di progettazione organizzativa, di supporto alle attività agevolate» dalla legge stessa (primo comma).

Per la realizzazione di tali programmi, le regioni e le province autonome «possono stipulare apposite convenzioni con enti pubblici e privati che abbiano caratteristiche di affidabilità e consolidata esperienza in materia e che siano presenti sull'intero territorio nazionale» (secondo comma).

Infine il terzo comma stabilisce che «per la realizzazione dei programmi di intervento di cui al primo comma, le regioni possono ottenere contributi dal fondo di cui all'art. 3 in misura non superiore al trenta per cento della spesa prevista».

Ora, se quella del primo comma fosse da intendersi come norma meramente facoltizzante (ad attuare interventi che, peraltro, rientrano nella piena competenza delle regioni), non vi sarebbe forse motivo di dolersi da parte della ricorrente, salvo che per la previsione, palesemente lesiva dell'autonomia anche organizzativa della medesima, che vincola, nel caso di convenzioni con enti pubblici e privati, a scegliere soggetti che non solo abbiano «caratteristiche di affidabilità e consolidata esperienza in materia», ma che inoltre «siano presenti sull'intero territorio regionale». Non si vede infatti a che titolo lo Stato possa vincolare, nella scelta dei soggetti da convenzionare, a rivolgersi unicamente a soggetti «nazionali».

Ma ove la disposizione del primo comma dell'art. 12 dovesse intendersi nel senso che imponga alle regioni e alle province autonome un vero obbligo di attuare i programmi ivi previsti — che comportano ovviamente spese — sarebbe allora palesemente violata anche l'autonomia finanziaria e di spesa della regione, e sarebbe violato il principio costituzionale di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione (ribadito dall'art. 27 della legge 4 agosto 1978, n. 468 e dell'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158), secondo cui le leggi statali che impongono nuovi oneri finanziari alle regioni debbono altresì provvedere i mezzi per affrontare tali oneri.

Infatti il terzo comma dell'art. 12 in esame, da un lato, non garantisce alle regioni di ottenere i contributi statali previsti, e tanto meno di ottenerli in una misura minima precisata; dall'altro lato, comunque, il finanziamento statale di tali programmi sarebbe insufficiente a soddisfare l'obbligo di copertura, in quanto è espressamente previsto che esso non possa superare il 30% della spesa sostenuta dalla regione.

Anche le disposizioni dell'art. 12 sono dunque illegittime.

P. Q. M.

Chiede che la Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6, 8 e 12 della legge 21 febbraio 1992, n. 215, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, e anche in riferimento all'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e all'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e all'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158.

Roma, addì 3 aprile 1992

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

92C0468

FRANCESCO NIGRO, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1992

Abbonamento annuale	L. 295.000
Abbonamento semestrale	L. 160.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni sedici pagine o frazione di esso.	L. 1.300

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, 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.

MODALITÀ PER LE INSERZIONI - ANNO 1992

Tariffe compresa IVA 19%

Prezzi delle inserzioni commerciali:

testata (massimo tre righe)	L. 90.000
testo, per ogni rigo o frazione di rigo	L. 30.000

Prezzi delle inserzioni giudiziarie:

testata (massimo due righe)	L. 24.000
testo, per ogni rigo o frazione di rigo	L. 12.000

Gli originali degli annunci devono essere redatti su carta da bollo o uso bollo per quelli che, in forza di legge, godono il privilegio della esenzione dalla tassa di bollo.

Nei prospetti ed elenchi contenenti cifre, queste — sempre con un massimo di sei gruppi per ogni linea di testo originale come sopra detto — per esigenze tipografiche debbono seguire l'ordine progressivo in senso orizzontale e non in quello verticale.

Il prezzo degli annunci richiesti per corrispondenza, deve essere versato a mezzo del conto corrente n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Roma, indicando a tergo del certificato di allibramento la causale del versamento. L'Amministrazione non risponde dei ritardi causati dalla omissione di tale indicazione.

Agli inserzionisti viene inviato giustificativo come stampa ordinaria. Coloro che volessero ricevere tale giustificativo a mezzo raccomandata espresso, dovranno aggiungere L. 8.000 per spese postali.

Affinché la pubblicazione degli avvisi di convocazione di assemblee e di aste possa effettuarsi entro i termini stabiliti dalla legge, è necessario che gli avvisi medesimi, quando vengono spediti per posta, pervengano all'Ufficio Inserzioni almeno 30 giorni prima della data fissata. Tutti gli avvisi presentati agli sportelli dell'Ufficio Inserzioni di Roma vengono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale 7 giorni feriali dopo quello di presentazione.

I bandi di gara debbono pervenire almeno 18 giorni prima del termine stabilito per la presentazione delle domande di partecipazione. A tal fine, è indispensabile inoltrare gli avvisi da pubblicare con il mezzo più celere possibile.

Gli avvisi da inserire nei supplementi straordinari alla Gazzetta Ufficiale (Bollettino Estrazioni) saranno pubblicati alla fine della decade mensile successiva alla data di presentazione.

AVVISO AGLI INSERZIONISTI

Gli annunci dei quali si richiede la pubblicazione nel «Foglio delle inserzioni» della Gazzetta Ufficiale a norma delle vigenti leggi civili e commerciali, debbono essere firmati dalla persona responsabile che fa la richiesta, con l'indicazione — ove occorra — della qualifica o carica sociale. La firma deve essere trascritta a macchina oppure a stampatello. In caso contrario non si assumono responsabilità per eventuale inesatta interpretazione da parte della tipografia.

Per gli avvisi giudiziari è necessario che il relativo testo sia accompagnato dalla copia autenticata o fotostatica del provvedimento emesso dall'Autorità competente. Tale adempimento non è indispensabile per gli avvisi già visti dalla predetta Autorità.

Se l'annuncio da inserire viene inoltrato per posta, la lettera di accompagnamento, debitamente firmata, deve riportare anche il preciso indirizzo del richiedente nonché gli estremi del pagamento effettuato (data, importo e mezzo del versamento).

Se, invece, la richiesta viene fatta agli sportelli dell'Ufficio Inserzioni oppure presso le librerie concessionarie da un apposito incaricato, quest'ultimo deve dimostrare di essere stato delegato a richiedere la inserzione.

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 le Concessionarie speciali di:
BARI, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - BOLOGNA, Libreria Cerulli, piazza del Tribunali, 5/F - FIRENZE, Libreria Pirella (Eiruria S.a.s.), via Cavour, 46/r - GENOVA, Libreria Baldaro, via XII Ottobre, 172/r - MILANO, Libreria concessionaria «Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato» S.r.l., Galleria Vittorio Emanuele, 3 - NAPOLI, Libreria Italiana, via Chiaia, 5 - PALERMO, Libreria Flaccioffio SF, via Ruggero Settimo, 37 - ROMA, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - TORINO, Cartiere Miliani Fabriano - S.p.a., via Cavour, 17;
 - presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e 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 accettare solamente gli avvisi consegnati a mano e accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1992

Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1992
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1992 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1992

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:			
- annuale	330.000		
- semestrale	180.000		
Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:			
- annuale	80.000		
- semestrale	42.000		
Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:			
- annuale	L. 185.000		
- semestrale	L. 100.000		
Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:			
- annuale		L. 80.000	
- semestrale		L. 42.000	
Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:			
- annuale		L. 185.000	
- semestrale		L. 100.000	
Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, e i fascicoli delle quattro serie speciali:			
- annuale		L. 835.000	
- semestrale		L. 350.000	

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 80.000, si avrà diritto a ricevere l'indice repertorio annuale cronologico per materie 1992.

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	1.200
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione.	1.200
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami».	2.400
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni sedici pagine o frazione	1.200
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	1.300
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione.	1.300

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 115.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L. 75.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 7.000

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHE - 1992 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate.	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiche fino a 96 pagine cadauna.	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive.	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata.	L. 4.000

N.B. - Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1993. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%

ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 295.000
Abbonamento semestrale	L. 180.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300

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 disgiunti, 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 - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA
abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



* 4 1 1 1 0 0 1 7 0 9 2 *

L. 6.000