

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 agosto 1993

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 decisioni della Corte dal n. 334/1993 al n. 342/1993 e dal n. 351/1993  
al n. 354/1993 saranno pubblicate in una delle prossime edizioni della  
1<sup>a</sup> Serie speciale*



# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 343. Sentenza 20-28 luglio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Diserzione - Rifiuto incondizionato di prestare il servizio militare adducendo motivi diversi da quelli indicati nella legge n. 772/1972 o senza addurre alcun motivo - Mancata previsione dell'esonero dal servizio di leva nel caso di espiazione della pena - Conseguente sottoponibilità del soggetto ad una serie indeterminata di condanne fino al quarantacinquesimo anno di età - Irragionevolezza - Violazione del principio della funzione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.**

(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, terzo comma, in connessione ad art. 148 del c.p.m.p.).

(Cost., artt. 2, 3, 13, 25, 27, terzo comma, e 52).

**Reati militari - Mancanza alla chiamata - Rifiuto incondizionato di prestare il servizio militare adducendo motivi diversi da quelli indicati nella legge n. 772/1972 o senza addurre alcun motivo - Mancata previsione dell'esonero dal servizio di leva nel caso di espiazione della pena - Conseguente sottoponibilità del soggetto ad una serie indeterminata di condanne fino al quarantacinquesimo anno di età - Prospettata violazione dei principi di offensività del reato, della funzione rieducativa della pena, di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate con incidenza sulla libertà morale dell'individuo - Denunciata disparità di trattamento rispetto a coloro che rifiutano di prestare il servizio di leva adducendo i motivi di cui alla legge n. 772/1972 - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.**

(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, terzo comma, in connessione ad art. 151 del c.p.m.p.).

(Cost., artt. 2, 3, 13, 25, 27, terzo comma, e 52)

Pag. 11

### N. 344. Sentenza 11 giugno-28 luglio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Elezioni per la Camera dei deputati e il Senato - Ineleggibilità dei consiglieri regionali - Irragionevole compressione del diritto di elettorato passivo - Illegittimità costituzionale.**

[D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 7, commi primo, lett. a), secondo, terzo e quarto; legge 27 febbraio 1958, n. 64, art. 2].

(Cost., artt. 3 e 51) . . . . . » 17

### N. 345. Sentenza 11 giugno-28 luglio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Regione Lombardia - Controlli amministrativi - Atti soggetti al controllo del Co.Re.Co. - Prevista decadenza delle delibere pervenute a tale organo oltre il termine di trenta giorni dalla loro adozione, anziché dalla loro spedizione da parte dell'ente controllato - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

(Legge regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12, art. 8, primo comma).

(Cost., art. 3).

**Regione Lombardia - Controlli amministrativi - Atti soggetti al controllo del Co.Re.Co. - Prevista decadenza delle delibere pervenute a tale organo oltre il termine di trenta giorni dalla loro adozione - Prospettata incompetenza legislativa della regione in materia, con incidenza sull'autonomia degli enti assoggettati a controllo - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(Legge regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12, art. 8, primo comma).

(Cost., artt. 117, 128 e 130). . . . . » 24

## N. 346. Sentenza 20-28 luglio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Pensione di reversibilità a carico della C.P.D.E.L. - Coniuge separato per colpa - Prevista corresponsione di un assegno alimentare, ove sussista lo stato di bisogno, in luogo dell'intera pensione di reversibilità, come stabilito, per effetto di pronunce della Corte costituzionale, per i regimi previdenziali a carico dell'I.N.P.S. - Ingiustificata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale parziale.

(R.D.-L. 30 marzo 1938, n. 680, art. 38, primo comma; legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 7, secondo comma).

(Cost., art. 3).

Previdenza e assistenza sociale - Impiegati degli enti locali - Indennità premio di servizio erogata dall'I.N.A.D.E.L. ai superstiti - Vedova separata per colpa - Diritto alla corresponsione - Esclusione - Lamentata disparità di trattamento con incidenza sulla garanzia previdenziale - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità della questione.

(Legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 38)

Pag. 31

## N. 347. Sentenza 20-28 luglio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regione Lombardia - Edilizia residenziale pubblica - Determinazione del canone locatizio ad opera di legge regionale che ricomprende fra gli alloggi di edilizia residenziale pubblica non solo quelli costruiti con i contributi statali ma anche quelli acquistati dagli enti locali con fondi propri - Indebita interferenza della regione in materia riservata alla competenza statale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

(Legge regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91, art. 1, secondo comma).

(Cost., art. 117)

» 35

## N. 348. Sentenza 11 giugno-28 luglio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni patrimoniali dello Stato suscettibili di gestione economica - Convocazione di una «Conferenza» cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici - Potere della «Conferenza» di apportare modifiche ai programmi di alienazione senza la necessità di ulteriori deliberazioni riguardo agli interventi dell'ente locale, in deroga all'art. 27 della legge n. 142/1990 - Lamentata violazione delle competenze regionali - Intervenuta modificazione legislativa - Cessazione della materia del contendere.

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, art. 2, sedicesimo comma).

(Cost., artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128; statuto speciale regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5).

Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni patrimoniali dello Stato suscettibili di gestione economica - Istituzione di una «Conferenza» cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici - Potere della «Conferenza» di apportare modifiche ai programmi di alienazione senza la necessità di ulteriori deliberazioni riguardo agli interventi degli enti locali - Attribuzione all'approvazione assunta all'unanimità dalla «Conferenza», di efficacia sostitutiva degli atti di partecipazione al procedimento amministrativo previsti dalle leggi statali - Lamentata violazione delle competenze della regione Emilia-Romagna e della provincia autonoma di Trento in materia di edilizia e urbanistica - Esclusione - Non fondatezza della questione.

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, art. 2, dodicesimo, quindicesimo e diciassettesimo comma).

(Cost., artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128; statuto speciale regione Trentino Alto-Adige, artt. 8, nn. 3, 5 e 6; 9, n. 10; e 16).

**Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni patrimoniali dello Stato suscettibili di gestione economica - Attribuzione all'approvazione assunta all'unanimità dalla «Conferenza», di efficacia sostitutiva degli atti di partecipazione al procedimento amministrativo previsti dalle leggi regionali e statali - Lamentata violazione dell'autonomia speciale della regione Friuli-Venezia Giulia - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, art. 2, diciassettesimo comma).  
(Statuto speciale regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5) . . . . .

Pag. 39

N. 349. Sentenza 24 giugno-28 luglio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Ordinamento penitenziario - Condannati per determinati reati - Assoggettabilità, con decreto ministeriale, ad un regime carcerario particolarmente restrittivo - Lamentata violazione del divieto di restrizioni alla libertà personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria, nonché del principio della funzione rieducativa della pena - Esclusione, in considerazione del fatto che il potere attribuito dalla norma impugnata al Ministro è limitato alla sospensione di regole ed istituti già appartenenti all'amministrazione penitenziaria - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.**

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis).

(Cost., artt. 13, primo e secondo comma, 15, secondo comma, 27, terzo comma, 97, primo comma, e 113, primo e secondo comma) . . . . .

» 46

N. 350. Sentenza 20-28 luglio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Fallimento e procedure concorsuali - Crediti assistiti da privilegio (nella specie: crediti tributari) - Mancata previsione della estensione del privilegio agli interessi così come stabilito per i crediti di lavoro - Ingiustificata disparità di trattamento - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 54, terzo comma).

(Cost., art. 3) . . . . .

» 52

N. 355. Sentenza 11 giugno-28 luglio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Organizzazione delle UU.SS.LL. - Attribuzione delle relative competenze al presidente della giunta regionale invece che alla regione - Conferimento dei poteri sostitutivi al Ministro della sanità invece che al Consiglio dei Ministri - Definizione dei presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università, facoltà di medicina come ospedali di rilievo nazionale - Previsione di un atto di indirizzo e coordinamento disciplinante diversi oggetti riservati alla competenza regionale - Mancata previsione di una adeguata disciplina volta a rendere graduale il passaggio al sistema di finanziamento previsto nel d.lgs. n. 502/1992 - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 3, sesto e dodicesimo comma, 4, terzo comma, 8, quarto comma, e 13, primo comma).

(Cost., artt. 76, 77, 116, 117 e 118).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Adozione, ad opera del Governo, di un piano sanitario nazionale avente il compito di determinare livelli uniformi di assistenza sanitaria - Lamentata violazione del diritto alla salute ed alla assistenza sanitaria - Ininfluenza di tale contrasto sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni - Inammissibilità della questione.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 1).

(Cost., artt. 32 e 38).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Regole organizzative per la ristrutturazione delle UU.SS.LL. - Esistenza di disposizioni di estremo dettaglio - Lamentata violazione delle competenze regionali, che per la Valle d'Aosta sono di tipo esclusivo - Esclusione, in considerazione della derogabilità delle citate norme di dettaglio - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3).

(Cost., artt. 76, 77, 116, 117 e 118; statuto speciale regione Valle d'Aosta, artt. 2, 3 e 4).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Lamentata inosservanza dei principi contenuti nella legge di delega n. 421 - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502).

(Cost., artt. 76 e 77).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Prevista subordinazione degli interventi pubblici in materia alle esigenze finanziarie di bilancio - Accentramento nella persona del direttore generale dei poteri che in base alla legge delega andrebbero distribuiti fra i diversi organi di gestione delle UU.SS.LL. - Previste limitazioni alla partecipazione delle regioni al procedimento di individuazione degli ospedali di rilievo nazionale - Norme disciplinanti l'esercizio della libera professione intramuraria da parte dei medici, nonché l'individuazione dei posti letto - Prevista collaborazione da parte delle Università alla elaborazione dei piani sanitari regionali - Previsione di un unico organismo per tutto il territorio regionale con funzioni di presidio multizonale - Facoltà per le regioni di prevedere forme di assistenza differenziate - Previsto intervento sostitutivo del Ministro della sanità nel caso di mancato accordo fra Stato e regioni - Previsione di un decreto ministeriale di indirizzo e coordinamento non contemplato dalla legge delega - Lamentata violazione delle competenze regionali in materia - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 1; 3, sesto comma; 4, primo e decimo comma; 6, primo, terzo e quarto comma; 7, primo, e quarto comma; 8, quinto e sesto comma; 9; 10, terzo e quarto comma; e 14, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 76, 77, 116, 117, 118 e 119; statuto speciale regione Valle d'Aosta, artt. 3 e 4).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Prevista adozione di un piano sanitario nazionale vincolante anche per le regioni a statuto speciale, e comprendente anche gli indirizzi relativi alla formazione di base del personale - Previsione di norme per l'erogazione delle prestazioni assistenziali in regime di convenzione in contrasto con la legge delega - Previsto utilizzo di una parte (1%) del Fondo sanitario nazionale per il finanziamento di iniziative centrali - Lamentata violazione delle competenze regionali - Esclusione - Manifesta infondatezza delle questioni.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 1, terzo comma, lett. e); 8; 12, secondo comma, n. 2).

[Cost., artt. 76, 77, 116, 117 e 118; statuto speciale regione Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a); 3, lettere h), i), e l); e 4]

Pag. 57

**N. 356. Sentenza 26-28 luglio 1993.**

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

- Regione Sicilia - Interventi nei comparti produttivi - Società e consorzi che hanno in appalto lavori di censimento e inventariazione di beni culturali - Obbligo di assunzione di determinato personale - Violazione del principio della libera iniziativa economica - Illegittimità costituzionale.**

(Legge regione Sicilia 11 maggio 1993, n. 15, art. 67).

(Cost., art. 41).

**Regione Sicilia - Interventi nei comparti produttivi - Previsto svolgimento dell'attività didattica e di formazione del personale parasanitario da parte di un'associazione che opera nel campo della riabilitazione (Corelsi - Aias) - Violazione del principio fondamentale della legislazione statale per il quale detta attività didattica e di formazione non può svolgersi al di fuori dell'ambito ospedaliero - Illegittimità costituzionale.**

(Legge regione Sicilia 11 maggio 1993, n. 15, art. 72).

[Statuto regione Sicilia, art. 17, lett. b)].

**Regione Sicilia - Interventi nei comparti produttivi - Riforma dei consorzi di bonifica siciliani - Funzioni degli organi di tali consorzi - Previsto svolgimento da parte di un commissario straordinario nominato con decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura e foreste - Irragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della p.a. con incidenza sul diritto alla permanenza negli uffici elettivi - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(Legge regione Sicilia 11 maggio 1993, n. 15, art. 19).

(Cost., artt. 3, 51 e 97) . . . . .

Pag. 73

N. 357. Sentenza 26-28 luglio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Finanza pubblica - Riduzione delle risorse, provenienti dal Fondo sanitario nazionale e dall'attribuzione dei contributi sanitari, e spettanti alle province autonome di Trento e Bolzano - Lamentata lesione dell'autonomia provinciale - Esclusione in considerazione del fatto che detta riduzione è giustificata dalla complessiva manovra di risanamento finanziario - Non fondatezza delle questioni nei sensi di cui in motivazione.**

(Legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 8, primo comma).

(Cost., artt. 3, 5, 81, 116 e 119; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, titolo sesto; legge 30 novembre 1989, n. 386, art. 5, primo comma; legge 5 agosto 1978, n. 468, art. 27; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, 9, n. 10, 16, primo comma, titolo sesto, 104 e 107; norme di attuazione approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, d.P.R. 26 gennaio 1980 e d.lgs. 16 marzo 1992, nn. 267 e 268) . . . . .

» 81

N. 358. Sentenza 26-30 luglio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Reati militari - Rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza - Prevista conversione della reclusione in reclusione militare - Possibile sottoponibilità del soggetto ad una serie di condanne essendo il recluso militare destinatario di ordini e disposizioni dei superiori gerarchici - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'obietto che rifiuta il servizio civile (sottoposto alla pena della reclusione comune) con incidenza sulla funzione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.**

(C.p.m.p., art. 27).

(Cost., artt. 3 e 27, terzo comma).

**Reati militari - Condannati per reati militari originati da obiezione di coscienza - Previsto affidamento ad ufficio o ente pubblico non militare per prestarvi servizio - Estraneità di tale disposizione rispetto alla questione della sostituzione della reclusione comune con quella militare - Difetto di rilevanza - Inammissibilità.**

(Legge 29 aprile 1983, n. 167, art. 3, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 19 e 27, terzo comma) . . . . .

» 87

N. 359. Sentenza 26-30 luglio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Impiego regionale - Razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Nuova disciplina in tema di contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale - Istituzione di un organismo statale (l'Agenzia per le relazioni sindacali) affidatario della fase contrattuale - Esclusione delle regioni da tale fase con conseguente sottrazione del potere, già ad esse spettante, di approvazione degli accordi sindacali relativi al comparto regionale - Violazione delle competenze regionali - Illegittimità costituzionale parziale.**

(D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 45, settimo e nono comma, 47, 49, secondo comma, 50, secondo, terzo, quarto, ottavo e decimo comma, 51, primo comma).

(Cost., artt. 39, 76, 97, 117, 118, 119 e 124).

**Impiego regionale - Razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Previsione di minuziosa disciplina in ordine alla mobilità del personale regionale con esclusione dell'intervento delle regioni - Violazione delle competenze regionali - Illegittimità costituzionale parziale.**

(D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 35, quarto comma).

(Cost., artt. 39, 76, 117, 118 e 119).

**Impiego regionale - Razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Contrattazione collettiva - Istituzione di un organismo tecnico per la rappresentanza negoziale della parte pubblica autonoma sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Prevista stipulazione di contratti collettivi nazionali vincolanti anche per le regioni - Disciplina di dettaglio in ordine alla organizzazione degli uffici e previsione di poteri sostitutivi nei confronti di organi regionali - Nuova disciplina del commissario del Governo presso le regioni - Lamentata violazione delle competenze regionali - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

[Legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 2, primo comma, lett. b); D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 1, terzo comma; 13; 15, secondo comma; 18, primo comma; 26; 27, secondo e quarto comma; 28; 30, secondo comma; 31; 32; 33; 34; 35 primo, secondo, terzo, quinto, sesto e settimo comma; 41, primo e terzo comma; 42, secondo comma; 43; 45, primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e ottavo comma; 50, primo, quinto, sesto, settimo e nono comma; 51, secondo, terzo e quarto comma; 52; 54; 60; 61, secondo comma; 63, secondo comma; 64; 65; 67; 70, secondo comma].

(Cost., artt. 39, 76, 97, 117, 118, 119 e 124) . . . . .

Pag. 91

N. 360. Sentenza 26-30 luglio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione Valle d'Aosta - Controllo amministrativo - Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali - Commissione di controllo nominata dal consiglio regionale - Requisiti previsti: residenza nella regione da almeno tre anni e sussistenza di determinate competenze professionali - Mancata previsione di scelta da effettuarsi su una terna designata dai rispettivi ordini professionali - Violazione dei principi stabiliti dalla legge statale e del dovere di armonizzazione della legislazione regionale con tali principi - Illegittimità costituzionale.**

[Legge regione Valle d'Aosta riapprovata il 16 febbraio 1993, art. 4, primo comma, lettere a) e b)].

(Statuto speciale regione Valle d'Aosta, art. 43 in relazione all'art. 42, primo comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142).

**Regione Valle d'Aosta - Controlli amministrativi - Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali - Commissione di controllo - Mancata inclusione tra le cause di ineleggibilità a componente dell'aver ricoperto la carica di amministratore di enti locali soggetti al controllo nell'anno precedente alla costituzione dell'organo *de quo* - Lesione del principio di buon andamento della p.a. - Violazione del dovere di armonizzazione della legislazione regionale in detta materia con i principi della legge statale.**

(Legge regione Valle d'Aosta riapprovata 16 febbraio 1993, art. 6).

(Cost., art. 97).

(Statuto speciale regione Valle d'Aosta, art. 43 in relazione all'art. 43 della legge 8 giugno 1990, n. 142).

**Regione Valle d'Aosta - Controlli amministrativi - Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali - Commissione di controllo nominata dal consiglio regionale - Mancata inclusione tra i componenti di un membro di nomina governativa - Fissazione dell'indennità spettante agli stessi commisurata, in percentuale, a quella dei consiglieri regionali - Previsti termini per l'esercizio del controllo e per la comunicazione dell'annullamento dell'atto sottoposto al controllo in difformità delle disposizioni della legge n. 142/1990 - Applicazione della nuova disciplina per la composizione della commissione di controllo differita al primo rinnovo del consiglio regionale successivo all'entrata in vigore della legge stessa - Applicazione della nuova disciplina alle deliberazioni adottate dopo la sua entrata in vigore - Ritenuta irrazionalità - Lamentata lesione del principio di buona amministrazione e del dovere di armonizzazione della legislazione regionale con i principi della legge dello Stato - Esclusione - Materia rimessa alla competenza regionale e non viziata da irragionevolezza né da eccessiva discrezionalità - Non fondatezza.**

(Legge regione Valle d'Aosta riapprovata il 16 febbraio 1993, artt. 3, secondo comma; 16; 22; 24; 35 e 36).

(Cost., artt. 3 e 97).

(Statuto speciale regione Valle d'Aosta, art. 43) . . . . .

Pag. 105

**N. 361. Sentenza 26-30 luglio 1993.**

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Pensioni - Pensione privilegiata di guerra - Vedova che abbia contratto nuovo matrimonio - Perdita del diritto in caso di reddito annuo superiore al limite di legge (art. 70 del d.P.R. n. 915/1978) del secondo coniuge - Irrazionalità - Incisione sulla libera determinazione a contrarre nuove nozze - Mancata agevolazione alla formazione di famiglia legittima - Ilegittimità costituzionale in parte qua.**

(D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, art. 42, primo comma).

(Cost., artt. 3; 29, secondo comma; 30, primo comma; 31, primo comma)

» 112

**N. 362. Sentenza 11 giugno-30 luglio 1993.**

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Finanza pubblica - Istituzione di un'imposta straordinaria su fabbricati, depositi bancari e postali - Aumento dell'importo sul bollo e delle tasse sulle concessioni governative - Riserva allo Stato delle conseguenti maggiori entrate - Lamentato contrasto con le norme statutarie che riservano alla Regione siciliana le entrate tributarie riscosse nel territorio regionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, Convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 13).

(Statuto speciale regione Sicilia, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1975, n. 1074, art. 2).

**Finanza pubblica - Istituzione di un'imposta straordinaria su beni mobili - Adeguamento delle detrazioni d'imposta - trasformazione di alcuni oneri deducibili in detrazioni d'imposta - Assoggettamento all'imposta straordinaria immobiliare delle abitazioni assegnate ai soci di cooperative edilizie - Riserva allo Stato delle conseguenti maggiori entrate - Lamentato contrasto con le norme statutarie che riservano alla regione siciliana le entrate tributarie riscosse nel territorio regionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, in legge 14 novembre 1992, n. 438, art. 13, primo comma).

(Statuto speciale regione Sicilia, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1975, n. 1074, art. 2) . . . . .

» 115

N. 363. Sentenza 11 giugno-30 luglio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza pubblica - Adeguamento delle detrazioni d'imposta alle nuove aliquote I.R.Pe.F. - Trasformazione di alcuni oneri deducibili in detrazioni d'imposta - Riserva allo Stato delle conseguenti maggiori entrate - Lamentata violazione delle norme statutarie che riservano alla regione Sardegna i sette decimi delle imposte riscosse nel territorio regionale - Esclusione data la inidoneità della normativa impugnata a realizzare effetti pregiudizievoli sui flussi tributari garantiti alla regione - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.

(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438, artt. 13 e 13-ter, secondo comma).

(Cost., artt. 116 e 119; statuto speciale regione Sardegna, artt. 7, 8 e 54) . . . . .

Pag. 119

N. 364. Sentenza 26-30 luglio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decisione con motivazione non contestuale alla redazione del dispositivo - Riduzione da trenta a quindici giorni del termine per il deposito della motivazione - Mancato coordinamento con altra norma del codice (art. 548 del cod. proc. pen. disciplinante la notifica dell'avviso di deposito della motivazione) - Contestata conseguente previsione di un termine per impugnare più vantaggioso per l'imputato contumace rispetto all'imputato «presente e diligente» - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa - Inosservanza della speciale procedura stabilita per la emanazione di norme modificative del nuovo codice di procedura penale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

(C.p.p., art. 544, secondo comma, come modificato dall'art. 6 del d.-l. 1º marzo 1991, n. 60, convertito in legge 22 aprile 1991, n. 133).

(Cost., artt. 3, 24, 72 e 77) . . . . .

» 122

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 343

*Sentenza 20-28 luglio 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Reati militari - Diserzione - Rifiuto incondizionato di prestare il servizio militare adducendo motivi diversi da quelli indicati nella legge n. 772/1972 o senza addurre alcun motivo - Mancata previsione dell'esonero dal servizio di leva nel caso di espiazione della pena - Conseguente sottoponibilità del soggetto ad una serie indeterminata di condanne fino al quarantacinquesimo anno di età - Irragionevolezza - Violazione del principio della funzione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.**

(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, terzo comma, in connessione ad art. 148 del c.p.m.p.).

(Cost., artt. 2, 3, 13, 25, 27, terzo comma, e 52).

**Reati militari - Mancanza alla chiamata - Rifiuto incondizionato di prestare il servizio militare adducendo motivi diversi da quelli indicati nella legge n. 772/1972 o senza addurre alcun motivo - Mancata previsione dell'esonero dal servizio di leva nel caso di espiazione della pena - Conseguente sottoponibilità del soggetto ad una serie indeterminata di condanne fino al quarantacinquesimo anno di età - Prospettata violazione dei principi di offensività del reato, della funzione rieducativa della pena, di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate con incidenza sulla libertà morale dell'individuo - Denunciata disparità di trattamento rispetto a coloro che rifiutano di prestare il servizio di leva adducendo i motivi di cui alla legge n. 772/1972 - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.**

(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, terzo comma, in connessione ad art. 151 del c.p.m.p.).

(Cost., artt. 2, 3, 13, 25, 27, terzo comma, e 52).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 148 e 151 del codice penale militare di pace e dell'art. 8, terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), promosso con ordinanza emessa il 22 luglio 1992 dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Roma nel procedimento penale a carico di Cospito Alfredo, iscritta al n. 507 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 1993 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza regolarmente notificata e pubblicata, il giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 25, 27, terzo comma, e 52 della Costituzione, nei confronti degli artt. 148 e 151 del codice penale militare di pace e dell'art. 8, terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), nella parte in cui non prevedono che siano esonerati dal servizio militare coloro che, avendo dichiarato di rifiutare incondizionatamente il servizio militare per motivi diversi da quelli indicati dall'art. 1 della legge n. 772 del 1972 o senza aver addotto motivo alcuno, siano stati condannati per l'omessa prestazione del servizio militare ad una pena complessivamente non inferiore ad un anno di reclusione.

Il giudice *a quo* — dopo aver ricordato di essere stato investito della richiesta del pubblico ministero di emissione del decreto di rinvio a giudizio per il reato di diserzione (art. 148 c.p.m.p.) nei confronti di Alfredo Cospito, un militare *ex detenuto*, condannato per diserzione aggravata e ammesso al differimento dell'esecuzione della pena, che non si era ripresentato alle armi alla scadenza di una licenza di convalescenza e a tutt'oggi in arbitraria assenza — osserva che

l'esame degli indicati profili di legittimità costituzionale non può prescindere da una descrizione della vicenda giudiziaria accaduta all'imputato in conseguenza della pervicace inosservanza, da parte dello stesso, dell'obbligo di prestare servizio militare.

Chiamato alle armi e dichiaratosi «obiettore totale» per motivi non riconducibili all'art. 1 della legge n. 772 del 1972 (dalla lettura del fascicolo risulta che l'imputato ha dichiarato al giudice di essere anarchico e, pertanto, ha sostenuto di non sentirsi vincolato in coscienza dal dovere di prestare il servizio militare o altro servizio alternativo), Alfredo Cospito è stato condannato una prima volta per il reato di mancanza alla chiamata (art. 151 c.p.m.p.) ad un anno di reclusione. Scontata soltanto in parte la pena a seguito del sopravvenire di un'amnistia, lo stesso Cospito, nei cui confronti non era venuto meno l'obbligo del servizio militare, il 16 aprile 1991 è stato condannato di nuovo alla pena di un anno, nove mesi e dieci giorni di reclusione militare per il reato di diserzione aggravata. Dallo stesso giorno dell'esecuzione dell'ordine di carcerazione (27 agosto 1991) il detenuto ha iniziato uno «sciopero della fame» ad oltranza per protestare contro la nuova condanna, a seguito del quale, quando la situazione organica e psichica del detenuto era divenuta di estremo disagio, il padre del detenuto si è determinato a presentare domanda di grazia al Presidente della Repubblica (27 settembre 1991).

Tre giorni dopo, il Tribunale militare di sorveglianza ha disposto il differimento dell'esecuzione della pena in attesa della domanda di grazia, osservando, nella motivazione del relativo decreto, che l'immutata volontà del condannato di sottrarsi totalmente e definitivamente all'obbligo del servizio militare e l'inapplicabilità nei suoi confronti dell'art. 8 della legge n. 772 del 1972 hanno comportato l'insorgere della c.d. «spirale delle condanne», che costituisce senza dubbio un'anomalia del sistema penale. Su tale base lo stesso Tribunale, pur giudicando inaccettabili le forme di protesta intraprese, auspicava l'accoglimento della domanda di grazia come via obbligata per risolvere un caso giudiziario che presentava i caratteri di una vistosa ingiustizia e poneva a nudo una carenza della legislazione in vigore. Il 27 dicembre 1991 il Presidente della Repubblica ha concesso ad Alfredo Cospito la grazia, condonando la pena detentiva ancora da espriare. Tuttavia, con riferimento al periodo decorrente dalla data della condanna per il reato di diserzione (16 aprile 1991) al giorno in cui è stato tratto in arresto (27 agosto 1991), lo stesso obiettore è stato nuovamente imputato di diserzione. Con riguardo a tale nuova imputazione, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale militare di Roma, in data 15 giugno 1992, ha emesso sentenza di non luogo a procedere. Nondimeno, il pubblico ministero, perdurando ancora l'assenza arbitraria di Alfredo Cospito dalla data di scadenza della licenza di convalescenza (2 gennaio 1992) concessa dopo il differimento dell'esecuzione della pena ad opera del Tribunale militare di sorveglianza, ha chiesto allo stesso giudice il rinvio a giudizio per il reato di diserzione, in base al quale si è instaurato il processo *a quo*.

Alla luce dei precedenti giudiziari esposti e tenuto presente che sussistono tutti i requisiti per la configurazione del reato di diserzione contestato, il giudice rimettente osserva che, dovendosi escludere la continuazione per le ripetute condotte di assenza dal servizio militare, l'imputato dovrebbe essere sottoposto a successive e sempre più rigorose condanne fino al momento del congedo assoluto, e cioè fino al raggiungimento da parte dell'imputato del quarantacinquesimo anno di età. Secondo il giudice *a quo*, la normativa che consente di sottoporre a un numero indeterminato di procedimenti penali e a conseguenti condanne chi rifiuti incondizionatamente di svolgere il servizio militare per motivi diversi da quelli riconosciuti all'art. 1 della legge n. 772 del 1972 o senza addurre alcun motivo appare inconciliabile con i principi costituzionali.

2. — In primo luogo, precisa il giudice *a quo*, l'ipotesi di una spietata successione di condanne per una condotta ontologicamente unitaria di rifiuto assoluto e incondizionato di svolgere il servizio militare, appare in contrasto con il principio costituzionale della tutela della coscienza individuale, il quale costituisce esplicazione della protezione dei diritti inviolabili assicurata dall'art. 2 della Costituzione. Per il giudice rimettente, l'effetto vessatorio della c.d. spirale delle condanne — che ha indotto il legislatore a varare la legge di tutela dell'obiezione di coscienza e a prevedere, in particolare, l'esonero dal servizio militare a pena espriata — non viene meno nel caso in cui gli obiettori abbiano mancato di «addurre» i motivi indicati nell'art. 1 della legge n. 772 del 1972 o abbiano rifiutato il servizio militare per altri motivi o, addirittura, senza alcun motivo.

Dopo aver ricordato che nella sentenza n. 467 del 1991, con la quale è stato dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972 (nella parte in cui non prevede che siano esonerati dal servizio militare, a seguito dell'espiazione della pena, i soggetti che rifiutano il servizio militare di leva, dopo averlo assunto, per i motivi indicati dall'art. 1 della legge n. 772 del 1972), questa Corte ha affermato che la coscienza individuale «gode di una protezione costituzionale commisurata alla necessità che quella libertà e quei diritti non risultino irragionevolmente compressi nelle loro possibilità di manifestazione e di svolgimento a causa di preclusioni o impedimenti ingiustificatamente posti alle potenzialità di determinazione della coscienza medesima», il giudice *a quo* sottolinea che nel caso di specie la condotta dell'imputato, peraltro precedente all'assunzione del servizio militare, non è stata compiuta per motivi che il legislatore riconosce come meritevoli di particolare considerazione. Ma ciò non

potrebbe comunque portare, secondo lo stesso organo rimettente, ad irrogare a un soggetto che rifiuti irriducibilmente di svolgere il servizio militare quella «serie di condanne penali così lunga e pesante da poterne distruggere la sua intima personalità umana e la speranza di una vita normale» (sent. n. 467 del 1991).

La libertà morale dell'individuo sarebbe, infatti, annullata da una pena che, pur se deve sussistere ed essere indubbiamente commisurata alla gravità del fatto, non dovrebbe comunque risolversi in uno stillicidio di condanne in grado di impedire a una persona, fino al quarantacinquesimo anno di età, di esplicare la propria personalità mediante il lavoro e le relazioni sociali. Sotto questo profilo — tenuto conto che ciò che caratterizza l'obiettore di coscienza non è la condotta posta in essere, ma i motivi che presiedono a tale condotta — non si comprende perché la deliberazione di coscienza volta a rifiutare per sempre il servizio militare non possa essere giustificata come causa legittima per evitare la «spirale delle condanne» quando sia dettata da motivi non di natura religiosa o filosofica o morale (come nel caso di specie, ove l'obiezione era dettata da motivi politici). Del resto, continua il giudice *a quo*, anche l'eventuale riconoscimento del vincolo della continuazione tra le condotte successivamente sottoposte a processo potrebbe attenuare, ma non annullare, le conseguenze di quell'inaccettabile meccanismo di condanne a catena.

3. — Secondo il giudice rimettente, la sottoponibilità di una persona, che rifiuti di svolgere il servizio militare per motivi diversi da quelli previsti dalla legge sull'obiezione di coscienza, ad una serie indeterminata di condanne contrasterebbe anche con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

La pena, infatti, diviene un trattamento contrario al senso di umanità nel momento in cui tende alla coartazione morale della persona. Né, continua lo stesso giudice, può essere ravvisata alcuna finalità rieducativa in una sorta di «sfida» o di «prova di forza» tra la volontà dello Stato e quella dell'individuo, che dovrebbe portare a «piegare» quest'ultima volontà solo dopo averne negato il valore come persona umana (come si può constatare da un esame del caso di specie).

4. — Le norme contestate, ad avviso del giudice rimettente, sarebbero in contrasto anche con i principi costituzionali di offensività e di materialità dell'illecito penale (artt. 13 e 25 della Costituzione), nonché con quello di democraticità dell'ordinamento delle forze armate (art. 52 della Costituzione). Sotto il primo profilo, in particolare, la lesione di quei principi deriva dal rilievo che le norme impugnate mirano a colpire l'atteggiamento soggettivo di irriducibile contrarietà allo svolgimento del servizio militare, anziché il fatto del rifiuto, cioè un fatto unitario rispetto al quale le singole condotte di omessa prestazione del servizio militare non sono che contingenti manifestazioni.

5. — Infine, il giudice *a quo* rileva la pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione in relazione all'asserita disparità di trattamento tra chi rifiuta il servizio militare «adducendo» i motivi di cui all'art. 1 della legge n. 772 del 1972 e chi rifiuta il servizio medesimo «adducendo» altri motivi ovvero senza «addurre» alcun motivo, sussistendo una sproporzione eccessiva di trattamento sanzionatorio per l'una e per l'altra ipotesi, pur essendo violato con modalità offensive analoghe lo stesso bene giuridico.

Dopo aver rilevato che l'attuale indiscutibile trattamento deteriore dei soggetti condannati per i reati di cui agli artt. 148 e 151 c.p.m.p. rispetto a quelli colpevoli per il reato di cui all'art. 8 della legge n. 772 del 1972 deriva in gran parte dall'interpretazione giurisprudenziale data alla seconda fattispecie legale dopo la sentenza n. 409 del 1989 di questa Corte, il giudice *a quo* sottolinea come, per altra parte, la stessa disparità derivi dalle norme vigenti. Innanzitutto, ricorda che ai militari che non si presentano a svolgere il servizio militare è applicabile, quando la durata dell'assenza supera i sei mesi, un'aggravante ad effetto speciale per la quale la pena è aumentata da un terzo alla metà (v. art. 154, n. 1, c.p.m.p.). In secondo luogo, ed è ciò che qui maggiormente rileva, la mancata previsione dell'esonero per effetto della espiazione della pena comporta l'irragionevole proliferazione di comportamenti punibili nel caso di assoluto rifiuto del servizio militare: sicché lo stesso fatto — rifiuto incondizionato del servizio militare — in un caso (quando è compiuto per motivi di coscienza previsti dalla legge) viene punito una sola volta (con la pena edittale da sei mesi a due anni) e in un altro caso (quando è compiuto per motivi diversi) viene punito per un numero indefinito di volte (con la stessa pena edittale aumentata da un terzo alla metà per l'applicazione dell'aggravante prevista per l'ipotesi che l'assenza superi i sei mesi).

Nel ricordare che i motivi di coscienza devono essere «addotti», ai sensi dell'art. 1 della legge n. 772 del 1972, e che su tale elemento si è formata una giurisprudenza molto permissiva che ha portato a un incremento di obiezioni totali «di convenienza», il giudice *a quo* sottolinea come si sia venuta a creare la situazione paradossale per la quale coloro che sinceramente dichiarano l'esistenza effettiva di motivi di obiezione diversi da quelli previsti dal legislatore — come nel caso dell'obiettore politico di cui si tratta — sono sottoposti a un trattamento deteriore rispetto agli obiettori «di convenienza» e, in ogni caso, sono vittime di una discriminazione inammissibile in base alla Costituzione, nel senso che, grazie all'innescò della c.d. spirale delle condanne, subiscono una disciplina che appare fuoriuscire dai limiti della proporzione e della ragionevolezza.

Certo, precisa conclusivamente il giudice rimettente, soltanto il legislatore potrebbe ricondurre a razionalità il sistema dei reati di assenza dal servizio militare e di rifiuto dello stesso (come richiesto anche dalla sentenza n. 467 del 1991). Ma, di fronte all'inerzia del legislatore, il presentarsi di casi come quello posto alla cognizione del giudice *a quo* impone a quest'ultimo di richiedere una dichiarazione d'incostituzionalità delle norme denunciate, in conseguenza della quale, potendo considerare l'imputato esonerato da obblighi militari sin dal 2 gennaio 1992 (data di scadenza della licenza di convalida), potrebbe emettere sentenza dichiarativa di non luogo a procedere nei suoi confronti perché il fatto non sussiste.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Roma dubita della legittimità costituzionale degli artt. 148 e 151 del codice penale militare di pace, nonché dell'art. 8, terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 25, 27, terzo comma, e 52 della Costituzione, in quanto le norme contestate non prevedono che siano esonerati dal servizio militare coloro che, avendo rifiutato incondizionatamente la prestazione del servizio stesso sulla base di motivi di coscienza diversi da quelli indicati nell'art. 1, primo comma, della legge n. 772 del 1972 ovvero senza aver addotto motivo alcuno, abbiano espiato per quel comportamento una pena complessivamente non inferiore ad un anno di reclusione.

2. — La questione di legittimità costituzionale sollevata va dichiarata in parte inammissibile per l'irrelevanza del profilo relativo all'art. 151 c.p.m.p..

Ai fini dell'esame della rilevanza della questione sottoposta al giudizio di questa Corte, occorre muovere dalla premessa che in sostanza il giudice *a quo* intende contestare, sotto il profilo della legittimità costituzionale, l'effetto connesso alla c.d. spirale delle condanne, vale a dire il susseguirsi delle condanne penali che sistematicamente colpiscono coloro che, senza addurre i motivi di coscienza indicati dall'art. 1 della legge n. 772 del 1972, rifiutano incondizionatamente e totalmente di prestare il servizio militare fino al momento della persistenza dell'obbligo di leva (compimento del quarantacinquesimo anno di età): il rinnovo della richiesta di inquadramento dopo un primo rifiuto, che va ripetuto, sino all'età del congedo per limiti di età, ogni volta che sia stata espiata la pena irrogata per qualcuno dei reati connessi al rifiuto del servizio militare (mancanza alla chiamata, diserzione, allontanamento illecito, disobbedienza, etc.), escluso quello regolato dall'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, comporta infatti un susseguirsi di inottemperanze all'obbligo di leva, con il probabile formarsi di una catena di condanne conseguente ai vari episodi in cui si concreta l'originario e immodificato convincimento di non sentirsi vincolato al dovere di prestare il servizio militare.

Il legislatore, a seguito dell'adozione della legge n. 772 del 1972, ha impedito il prodursi del ricordato effetto a favore di coloro che rifiutino il servizio militare sulla base dei motivi di coscienza indicati nell'art. 1 della stessa legge, cioè per coloro «che dichiarino di essere contrari in ogni circostanza all'uso personale delle armi per imprescindibili motivi di coscienza (...) attinenti ad una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali professati». Costoro, infatti, quando non siano ammessi al beneficio di prestare il servizio militare non armato o un servizio civile sostitutivo, sono sottoposti alla stessa pena prevista per chi rifiuta anche questi ultimi servizi (pena edittale poi ridotta da sei mesi a due anni, solo per il reato di cui all'art. 8, secondo comma, per effetto della sentenza n. 409 del 1989 di questa Corte), ma, a norma dell'art. 8, terzo comma, della legge medesima, sono esonerati dall'obbligo di leva una volta che abbiano espiato la pena irrogata.

Questa clausola, come si è già accennato, non è prevista per gli obiettori totali che adducano motivi di coscienza diversi da quelli indicati nel ricordato art. 1 ovvero non adducano alcun motivo. Sicché il giudice *a quo*, al fine di espungere dall'ordinamento la possibilità della c.d. spirale delle condanne a danno di costoro, ha chiesto a questa Corte una pronuncia additiva diretta a estendere anche ai soggetti appena menzionati la clausola di esonero dalla prestazione del servizio militare di leva prevista dall'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972.

3. — Poiché la clausola ora ricordata viene riferita, nel *petitum*, a qualsiasi ipotesi di rifiuto di prestare il servizio militare, il giudice *a quo*, si è preoccupato di delimitarne la rilevanza alla fattispecie dedotta di fronte a lui stesso. Tuttavia, nel compiere siffatta operazione, egli ha correttamente individuato i confini della questione soltanto sotto il profilo soggettivo. L'imputato del giudizio *a quo*, infatti, non ha usufruito dei benefici previsti dalla legge sulla obiezione di coscienza, dal momento che non ha formalmente addotto i motivi individuati dallo stesso legislatore come valide ragioni di obiezione, ma ha informato della sua convinta adesione all'ideologia politica anarchica soltanto il giudice che l'ha interrogato in sede di accertamento del reato. Di modo che ben ha fatto il giudice rimettente a estendere i termini della questione al trattamento previsto per tutti gli obiettori totali che si pongono fuori della disciplina disposta dagli artt. 1 e 8 della legge n. 772 del 1972, vale a dire tanto coloro che non adducono alcun motivo, quanto coloro che adducono motivi diversi da quelli indicati dall'appena citato art. 1.

Il giudice *a quo* ha, invece, peccato per eccesso nell'individuare le forme di illecito penale connesse al rifiuto di prestare il servizio militare. Il reato di rifiuto delineato dall'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, il cui elemento materiale è dato dalla manifestazione di volontà attinente all'inottemperanza dell'obbligo di leva, è un reato a forma libera, che può manifestarsi tanto in comportamenti meramente omissivi (come, ad esempio, il non rispondere alla chiamata alle armi) quanto in comportamenti commissivi (come, ad esempio, il rifiuto di indossare l'uniforme, l'allontanamento illecito). Sicché quando non ricorre lo specifico elemento costitutivo del reato di rifiuto di cui all'art. 8, della legge n. 772 del 1972, consistente nell'adduzione dei motivi indicati dall'art. 1 della legge stessa, possono entrare in gioco altri reati militari, che si pongono come generali rispetto al reato speciale di rifiuto, configurato dal citato art. 8. Nella specie, trattandosi di un caso in cui non sono stati adottati i predetti motivi, il giudice *a quo*, al fine di radicare correttamente nell'ordinamento normativo la pronunzia additiva volta all'estensione della clausola di esonero prevista dall'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972, ha giustamente collegato quest'ultimo articolo a disposizioni delineanti altre figure di reato militare. Nell'operare tale riferimento, tuttavia, lo stesso giudice, mentre ha correttamente indicato la norma sul reato di diserzione (art. 148 c.p.m.p.), ha invece erroneamente aggiunto il pur affine reato di mancanza alla chiamata (art. 151 c.p.m.p.).

Dall'ordinanza di rimessione, infatti, si deduce inequivocabilmente che l'unico reato per il quale l'imputato è chiamato a rispondere nel giudizio *a quo* è quello di diserzione (art. 148 c.p.m.p.). Per il reato di mancanza alla chiamata (art. 151 c.p.m.p.) lo stesso imputato era già stato condannato in un precedente giudizio e, precisamente, nel primo di quelli che lo hanno riguardato. Ma, anche se l'ordinanza di rimessione mira a colpire, in sostanza, la c.d. spirale delle condanne, questo intento non può legittimare una definizione della questione tale da scardinare il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità e non può, quindi, obliterare il principio che la rilevanza della questione va valutata soltanto rispetto al giudizio *a quo*. Quest'ultima regola porta, dunque, a delimitare l'oggetto del giudizio in esame alla richiesta di estendere, mediante una pronunzia additiva, la clausola di esonero dal servizio militare prevista dall'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972 a coloro che, rifiutando radicalmente, in tempo di pace, il predetto servizio dopo aver addotto motivi diversi da quelli indicati nell'art. 1 della medesima legge o senza aver addotto motivo alcuno, siano incorsi nel reato di diserzione (art. 148 c.p.m.p.).

#### 4. — Così definita, la questione merita l'accoglimento.

Nel contestare, sotto il profilo del principio costituzionale di parità di trattamento (art. 3 della Costituzione), l'irragionevole discriminazione operata dall'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972 a danno di coloro che rifiutano «*in toto*» di prestare il servizio militare adducendo motivi diversi da quelli indicati dall'art. 1 della stessa legge ovvero non adducendo alcun motivo, il giudice *a quo* individua la manifestazione di tale arbitraria determinazione del legislatore nella macroscopica sproporzione sussistente, sul piano del regime sanzionatorio, tra l'ipotesi prima ricordata e quella dell'obiettore totale che adduce i motivi di coscienza riconosciuti come meritevoli di tutela dallo stesso legislatore. Infatti, egli precisa, mentre in quest'ultimo caso coloro che rifiutano il servizio militare, una volta espiata la pena inflitta, fruiscono dell'esonero dalla prestazione del servizio militare di leva a norma del citato art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972, nell'altro caso, invece, chi si rifiuta definitivamente di ottemperare all'obbligo della leva, pur essendo sottoposto a una pena edittale identica a quella prevista per l'ipotesi precedentemente considerata, è tuttavia soggetto, a causa della mancata previsione a suo favore della clausola di esonero, alla probabilità di un'ininterrotta catena di condanne, destinata a prolungarsi sino al venir meno dell'obbligo di leva per limiti di età.

Trattandosi di un giudizio che viene innanzitutto svolto sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione, occorre preliminarmente ribadire che i valori costituzionali, il cui bilanciamento ad opera del legislatore dev'essere in questa sede scrutinato, sono dati, da un lato, dall'obbligo di prestare il servizio militare di leva (art. 52, secondo comma, della Costituzione) — obbligo che va annoverato fra i doveri di solidarietà sociale di carattere inderogabile, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, — e, dall'altro lato, dalla libertà personale, connessa all'incriminazione del rifiuto di prestare il predetto servizio (art. 13 della Costituzione), libertà che gode anch'essa della copertura dell'art. 2 della Costituzione in quanto diritto inviolabile (v. sent. n. 409 del 1989). Poiché nella decisione appena ricordata è stato chiarito che tanto l'incriminazione del rifiuto totale di prestare il servizio militare, quanto la previsione di una clausola di esonero come quella stabilita dall'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972, sono frutto di scelte discrezionalmente assunte dal legislatore, non rinvenendosi in Costituzione alcun obbligo in tal senso, è opportuno sottolineare, sempre in via di premessa, che il giudizio sotto il profilo considerato deve svolgersi nelle forme proprie dello scrutinio di ragionevolezza dell'uso discrezionale del potere legislativo in riferimento alla costellazione di valori costituzionali prima precisata.

5. — Nella sentenza n. 409 del 1989, questa Corte ha affermato che il caso di chi rifiuta di assolvere in ogni modo all'obbligo di leva senza addurre motivi o adducendo motivi diversi da quelli considerati nella legge sull'obiezione di coscienza merita un trattamento sanzionatorio differenziato, presumibilmente più severo, rispetto al caso di chi tiene lo stesso comportamento materiale adducendo motivi di coscienza meritevoli di tutela. Ma la stessa Corte nella medesima decisione, se pure con riferimento a un'ipotesi di raffronto esattamente inversa a quella ora esaminata, ha pure sostenuto che, in considerazione dell'identità dell'interesse leso nelle due distinte ipotesi criminose (interesse a una regolare incorporazione degli obbligati al servizio di leva), oltretutto dell'analogia delle modalità oggettive di comportamento, non può ammettersi che fra le pene edittali previste per le suddette ipotesi sussista un'eccessiva sproporzione.

Sebbene, per effetto della stessa decisione, la pena edittale prevista per il reato di rifiuto totale della prestazione del servizio militare di cui all'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972 sia stata eguagliata a quella stabilita per altri reati analoghi (come, ad esempio, la mancanza alla chiamata), l'omissione legislativa di una clausola di esonero simile a quella stabilita nel terzo comma del citato art. 8 rende palesemente sproporzionato il trattamento sanzionatorio complessivo concernente gli altri reati comunque collegati a un rifiuto totale di adempiere la prestazione del servizio militare di leva, relativamente ai quali sussiste, come si è già ricordato, la possibilità effettiva del realizzarsi della c.d. spirale delle condanne. E non può certo dirsi che tale effetto eventuale, ancorché probabile, debba restar fuori dai confini di un giudizio di legittimità costituzionale, poiché, come questa Corte ha ribadito anche recentemente (v. sent. n. 163 del 1993), il rispetto del principio di eguaglianza, quale è configurato nell'art. 3 della Costituzione, comporta che la regola della proporzionalità in esso implicita debba esser valutata «in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita».

L'eccessiva sproporzione del trattamento sanzionatorio dei reati di rifiuto del servizio militare diversi da quello disciplinato nell'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972 deriva dal fatto che la clausola di esonero prevista nel terzo comma del ricordato art. 8 costituisce una sorta di clausola di garanzia della proporzionalità della pena, nel senso che, in mancanza della stessa, di fronte alla manifestazione di un rifiuto totale del servizio di leva, la sanzione penale, pur se determinata nella stessa misura edittale stabilita per il reato di cui all'art. 8, è destinata ad applicazioni reiterate fino all'esaurimento del correlativo obbligo di leva. Nelle precise parole usate da questa Corte nella già citata sentenza n. 409 del 1989, «l'esonero in discussione — conseguenza di una libera, discrezionale scelta del legislatore — non appare violare la Carta fondamentale (...), né è irrazionale: non essendo ipotizzabili altre sanzioni adeguate al caso particolarissimo in discussione, il legislatore ritiene d'interrompere la spirale delle «condanne a' catena», nella presunzione che, ormai, anche la sanzione penale non può raggiungere gli effetti rieducativi di cui all'art. 27, comma terzo, della Costituzione».

6. — Nel *dictum* di questa Corte appena citato è contenuta la *ratio decidendi* applicabile anche al presente giudizio.

La possibilità reale della c.d. spirale delle condanne in relazione ai reati di rifiuto totale di prestazione del servizio militare diversi da quello disciplinato dall'art. 8 della legge n. 772 del 1972 — conseguente alla mancanza di una clausola di esonero dall'obbligo di leva a pena espiata — è la manifestazione della palese irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, in sede di trattamento sanzionatorio di quei reati, tra il valore costituzionale del dovere di prestare il servizio militare (art. 52 della Costituzione) e quello della libertà personale (art. 13 della Costituzione).

L'incriminazione del rifiuto totale di adempiere l'obbligo di leva, se deve condurre a un sacrificio della libertà personale, non può tuttavia estendere questo sacrificio sino al punto da sottoporre colui che abbia commesso i relativi reati «a una serie di condanne penali così lunga e pesante da poterne distruggere la sua intima personalità umana e la speranza di una vita normale» (v. sent. n. 467 del 1991). La palese sproporzione del sacrificio della libertà personale che così si realizza produce, infatti, una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione.

Sulla base di tali motivi, questa Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 8, terzo comma, della legge n. 772 del 1972, in connessione con l'art. 148 c.p.m.p., nella parte in cui non prevede l'esonero dalla prestazione del servizio militare di leva in favore di coloro che, avendo rifiutato totalmente in tempo di pace la prestazione del servizio stesso dopo aver addotto motivi diversi da quelli indicati nell'art. 1 della legge n. 772 del 1972 o senza aver addotto motivo alcuno, abbiano espiato per quel comportamento la pena della reclusione in misura quantomeno non inferiore complessivamente alla durata del servizio militare di leva.

Nell'adottare tale pronuncia di accoglimento questa Corte rinnova il pressante invito al legislatore in ordine a un urgente intervento razionalizzatore sull'insieme delle pene relative ai vari reati militari connessi al rifiuto di prestare il servizio di leva (v. già sent. n. 467 del 1991). Tale intervento, che dovrebbe provvedere al necessario riproporzionamento delle pene concernenti i reati appena ricordati, assume ora i caratteri dell'improrogabilità, in ragione delle conseguenze che il principio di diritto affermato nella presente pronuncia può produrre su future decisioni.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di legittimità costituzionale sollevati dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), in connessione con l'art. 148 c.p.m.p., nella parte in cui non prevede l'esonero dalla prestazione del servizio militare di leva a favore di coloro che, avendo rifiutato totalmente in tempo di pace la prestazione del servizio stesso dopo aver addotto motivi diversi da quelli indicati nell'art. 1 della legge n. 772 del 1972 o senza aver addotto motivo alcuno, abbiano espiato per quel comportamento la pena della reclusione in misura complessivamente non inferiore a quella del servizio militare di leva;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772, in connessione con l'art. 151 c.p.m.p., sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 25, 27, terzo comma, e 52 della Costituzione dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Roma, con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0866

N. 344

Sentenza 11 giugno-28 luglio 1993

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Elezioni - Elezioni per la Camera dei deputati e il Senato - Ineleggibilità dei consiglieri regionali - Irragionevole compressione del diritto di elettorato passivo - Illegittimità costituzionale.**

[D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 7, commi primo, lett. a), secondo, terzo e quarto; legge 27 febbraio 1958, n. 64, art. 2].  
(Cost., artt. 3 e 51).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, 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, prof. Fernando SANTO-SUOSSO;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi primo, lett. a), secondo, terzo e quarto, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati) e dell'art. 2 della legge 27 febbraio 1958, n. 64 (Modifiche alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, «Norme per la elezione del Senato della Repubblica») promosso con ordinanza emessa il 25 febbraio 1992 dal Tribunale di Firenze nel procedimento di volontaria giurisdizione proposto da Lessona Carlo nei confronti della Regione Toscana ed altro, iscritta al n. 365 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti l'atto di costituzione della Regione Toscana nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 aprile 1993 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Carlo Mezzanotte per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale di Firenze ha sollevato, con ordinanza regolarmente notificata e comunicata, questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, nei confronti dell'art. 7 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, nella parte in cui dichiara non eleggibili alla Camera dei deputati i consiglieri regionali, imponendo agli stessi l'obbligo di presentare le dimissioni e di cessare dalle funzioni almeno 180 giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera dei deputati o, in caso di scioglimento anticipato, entro il termine di sette giorni dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il caso nasce allorché un consigliere della Regione Toscana, Stefano Passigli, intendendo candidarsi alle elezioni per la Camera dei deputati, ha rassegnato le proprie dimissioni dal Consiglio regionale, secondo quanto richiesto dall'art. 7 del d.P.R. n. 361 del 1957. Convocato per la discussione dell'«accettazione» delle predette dimissioni, il Consiglio regionale, ritenendo la previsione dell'ineleggibilità in luogo della incompatibilità di dubbia conformità rispetto alla Costituzione, ha sospeso la presa d'atto delle dimissioni. Contro quest'ultima delibera ha proposto ricorso il primo dei non eletti nella lista alla quale apparteneva il Passigli, Carlo Lessona, il quale aspirava a subentrare al posto del consigliere dimissionario dopo che fosse stato accertato il dovere del Consiglio regionale di prender atto delle dimissioni presentate.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, ove la disposizione contestata dovesse essere ritenuta non contraria a Costituzione, si dovrebbe concludere per l'illegittimità della deliberazione consiliare contestata in quanto adottata su un presupposto errato, mentre, nell'ipotesi opposta, la suddetta deliberazione dovrebbe esser considerata legittima e il ricorso del Lessona dovrebbe essere consequenzialmente respinto.

I dubbi di costituzionalità espressi dal giudice *a quo* muovono dal rilievo, più volte affermato da questa Corte, secondo il quale in materia di elettorato passivo la regola è costituita dalla più ampia apertura possibile a tutti i cittadini, essendo consentite le limitazioni a tale principio soltanto se basate su criteri di rigorosa razionalità: nelle parole di questa Corte, l'eleggibilità è la regola, mentre l'ineleggibilità e l'incompatibilità rappresentano l'eccezione. Più in particolare, l'ineleggibilità risulta giustificata soltanto se ragionevolmente collegata all'esigenza di evitare la *captatio benevolentiae* degli elettori; l'incompatibilità, invece, soltanto se strettamente connessa al fine di assicurare il corretto esercizio delle funzioni elettive.

Nell'applicare tali principi al caso di specie, il giudice rimettente osserva che dai lavori preparatori emerge chiaramente che con la disposizione impugnata il legislatore intendeva, non già evitare che il consigliere regionale potesse influire sull'elettorato, ma affermare l'inconciliabilità dello svolgimento della carica di consigliere regionale con quella di parlamentare a causa del carattere assorbente del primo. Questa intenzione, secondo il giudice *a quo*, ha un riscontro obiettivo nel fatto che il consigliere regionale, non possedendo poteri propri e agendo sempre in collegio, non può indurre alcun *metus potestatis* in ordine alle scelte che deve compiere il corpo elettorale. Di qui deriva l'irrazionalità in sé della disposizione denunciata.

Sussistono, poi, ad avviso del giudice rimettente, tre distinti profili di ingiustificata disparità di trattamento. Innanzitutto, la disposizione impugnata discriminerebbe irragionevolmente i consiglieri regionali rispetto ai deputati nazionali, ai ministri e ai sottosegretari, i quali, pur essendo titolari di poteri propri in grado di condizionare le scelte dell'elettorato, sono sottoposti semplicemente a un regime d'incompatibilità.

In secondo luogo, un ulteriore profilo di irragionevole disparità di trattamento risiederebbe nel fatto che, mentre i consiglieri regionali non possono candidarsi al Parlamento nazionale senza aver prima rassegnato le dimissioni dal loro incarico, analogo obbligo non sussiste per gli stessi in relazione alle elezioni al Parlamento europeo, nonostante che la configurazione delle circoscrizioni territoriali per queste ultime renda senz'altro più rilevanti i fenomeni di *captatio benevolentiae*. In definitiva, continua il giudice *a quo*, mal si giustifica che il deputato italiano possa candidarsi ed essere eletto al Parlamento europeo; che il parlamentare europeo possa essere eletto ed espletare contemporaneamente il mandato di parlamentare nazionale; che il consigliere regionale possa partecipare, come tale, alla competizione per il Parlamento europeo, ma non possa farlo nelle elezioni per il Parlamento nazionale.

Un ultimo profilo d'irragionevole disparità di trattamento sarebbe presente, sempre secondo il giudice *a quo*, nella disposizione impugnata, in quanto quest'ultima riserva una disciplina peggiore ai consiglieri regionali rispetto ad altre categorie considerate nello stesso art. 7, primo comma, del d.P.R. n. 361 del 1957. Infatti, soltanto ai primi viene imposto l'obbligo di dimettersi molti mesi prima della presentazione della candidatura, vale a dire in un momento in cui non può sussistere alcuna certezza sull'effettiva assegnazione ad essi della candidatura.

Il giudice *a quo* segnala, poi, nel dispositivo dell'ordinanza che le censure sopra ricordate potrebbero valere anche contro l'art. 2 della legge 27 febbraio 1958, n. 64, nella parte in cui estende la disciplina prevista dall'art. 7 del d.P.R. n. 361 del 1957 alle elezioni per il Senato della Repubblica.

2. — È intervenuta in giudizio la Regione Toscana per chiedere che la questione sia accolta.

In punto di rilevanza, la Regione, nel ricordare in linea di fatto che il Consiglio regionale, pur nutrendo dubbi sulla costituzionalità dell'art. 7, ha preso atto della decadenza del consigliere Passigli e che, quest'ultimo, dopo che aveva impugnato tale delibera, è stato eletto alla Camera dei deputati, ritiene che tutto ciò non abbia fatto venir meno la pregiudizialità della questione sollevata rispetto al giudizio *a quo*, poiché dall'accertamento della costituzionalità dell'articolo impugnato e, quindi, della legittimità della delibera adottata, dipende la determinazione del momento in cui il consigliere Passigli ha cessato di ricoprire la carica regionale, vale a dire la data della dichiarazione di decadenza ovvero quella di dichiarazione della elezione alla Camera dei deputati.

Riguardo al merito della questione sollevata, la Regione, nel ricordare che un'identica questione è stata dichiarata non fondata da questa Corte con la sentenza n. 5 del 1978, sostiene che le novità normative e giurisprudenziali intercorse nel frattempo hanno prodotto una modificazione sostanziale dei termini della questione stessa. Sotto questo profilo, dopo aver ripreso le valutazioni espresse dall'ordinanza di rimessione relative al trattamento discriminatorio del consigliere regionale rispetto a quello concernente altre cariche elettive e all'indubbio parallelismo della *ratio* della disposizione impugnata con quella della incompatibilità (*ratio* che sarebbe confermata dalla mancata limitazione della ineleggibilità al territorio regionale e dalla estensione della stessa ineleggibilità soltanto ai presidenti delle giunte provinciali e ai sindaci di comuni con più di 20.000 abitanti), la Regione sottolinea che la legge 24 gennaio 1979, n. 18, nel prevedere l'incompatibilità soltanto per il presidente della giunta regionale e per gli assessori regionali, ha chiaramente riconosciuto le differenti responsabilità poste a carico di questi ultimi rispetto ai consiglieri regionali (i primi svolgono funzioni monocratiche di amministrazione attiva, gli altri soltanto funzioni collegiali o di controllo) e, in ogni caso, ha operato per ipotesi analoghe una netta scelta a favore dell'incompatibilità, e non dell'ineleggibilità.

Secondo la medesima parte, la disposizione impugnata sarebbe altresì priva di coerenza interna, dal momento che sottopone alla stessa disciplina posizioni sostanzialmente diverse, alcune delle quali sono collegate a funzioni di amministrazione attiva (presidente provinciale e sindaco di comune con più di 20.000 abitanti), altre no (consigliere regionale). La stessa disposizione, inoltre, mentre per le categorie appena indicate prevede l'obbligo delle dimissioni, per altre, invece, richiede semplicemente l'effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito. Quest'ultima discriminazione è tanto più irrazionale, secondo la Regione Toscana, ove si consideri che l'adempimento di quell'obbligo è fissato in una data nella quale (in base all'art. 20, primo comma, dello stesso d.P.R. n. 361 del 1957) il dimissionario non può avere ancora la certezza di venir candidato. Un'ulteriore discriminazione a danno delle categorie ora considerate sarebbe implicata pure dal quarto comma dell'impugnato art. 7, il quale dispone solo per i soggetti indicati, e non per tutti quelli per i quali è prevista l'ineleggibilità, la decadenza dalla carica ricoperta a seguito della presentazione della candidatura.

Sul piano della giurisprudenza costituzionale, la Regione Toscana sottolinea come nelle decisioni successive a quella del 1978 questa Corte abbia richiesto una rigorosa giustificazione razionale per i limiti posti al diritto di elettorato passivo e abbia ammesso che nelle leggi più recenti si sia realizzata un'attenuazione delle differenze tra ineleggibilità e incompatibilità.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Sotto il primo profilo, la difesa dello Stato sostiene che il giudice *a quo*, chiamato a decidere della legittimità della delibera consiliare sulla presa d'atto delle dimissioni, avrebbe potuto risolvere la controversia indipendentemente dal dubbio di costituzionalità sollevato, non spettando al Consiglio regionale di negare l'applicazione a una legge dello Stato, nutrendo dubbi sulla sua costituzionalità.

Per quanto riguarda il merito della questione, l'Avvocatura dello Stato osserva, innanzitutto, che il giudice *a quo* sembra chiedere a questa Corte di rimediare a un preteso «errore» del legislatore e di trasformare una situazione di ineleggibilità in una di incompatibilità. Secondo la difesa dello Stato, il legislatore avrebbe disciplinato coerentemente e non irragionevolmente la materia, non solo nelle modalità concrete (come, ad esempio, nel collegare l'effetto di decadenza all'accettazione della candidatura, e non all'assunzione della carica di parlamentare), ma anche nella sostanza: la *captatio benevolentiae*, infatti, va commisurata pure in relazione alla funzione legislativa e, in particolare, ai poteri del singolo consigliere di proposta delle leggi. E, del resto, il giudizio di legittimità costituzionale di questa Corte dovrebbe limitarsi a verificare se la carica pubblica configurata come causa d'ineleggibilità sia tale, ove sia rivestita da un candidato alle elezioni nazionali, da potersi ragionevolmente ritenere che possa influenzare in modo scorretto la competizione elettorale, e non potrebbe spingersi, invece, sino al punto di apprezzare l'intensità di tale influenza. Ove ciò facesse, come sembra richiedere il giudice *a quo*, invaderebbe la sfera della opportunità politica riservata al legislatore.

In ordine alle pretese disparità di trattamento prospettate dal giudice *a quo*, l'Avvocatura dello Stato, dopo aver ricordato che la giurisprudenza costituzionale formatasi in materia ha avuto ad oggetto soltanto situazioni personali non differenziabili da quelle costituenti causa di ineleggibilità ovvero situazioni personali diversamente trattate ai fini della eleggibilità alla stessa carica, sottolinea che il caso di specie non rientra né nell'una, né nell'altra ipotesi: il giudice *a quo*, infatti, non chiede di modificare i confini di una categoria sottoposta a ineleggibilità includendovi situazioni che, benché non contemplate, siano appartenenti alla medesima categoria individuata dal legislatore, ma chiede piuttosto di sopprimere un motivo di ineleggibilità e di trasformarlo in incompatibilità basandosi su una analogia molto larga. In effetti, i confronti operati dall'ordinanza di rimessione hanno ad oggetto, secondo la difesa dello Stato, situazioni non omogenee, ora perché queste appartengono a diversi livelli, ora perché concernono posizioni considerate in termini invertiti, ora perché ineriscono a ordinamenti differenti. In relazione a quest'ultima ipotesi, l'Avvocatura dello Stato sottolinea che la mancata previsione della ineleggibilità dei consiglieri regionali al Parlamento europeo discende da un atto normativo della Comunità europea, reso soltanto esecutivo dalla legge n. 150 del 1977.

4. — In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha depositato una memoria, con la quale, oltre a ribadire argomentazioni già svolte, replica alle deduzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato.

In particolare, la difesa della Regione osserva che non può considerarsi il legislatore arbitro assoluto nella determinazione delle ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità, poiché lo scopo prescelto dal legislatore con l'adozione di un certo limite al diritto di elettorato passivo deve rispondere alla *ratio* della stessa limitazione e, se tale *ratio* è quella della incompatibilità, si rende necessario convertire in quest'ultima il limite erroneamente previsto come causa di ineleggibilità. Che ciò possa essere fatto dalla Corte costituzionale non vi sarebbe dubbio, avendolo quest'ultima già fatto in passato. Che ciò debba essere fatto nel caso in questione, deriverebbe inequivocabilmente dai lavori preparatori della legge impugnata, dai quali risulta che l'intento perseguito era quello di escludere il contemporaneo svolgimento di due cariche (consigliere regionale e parlamentare) caratterizzate da un impegno elevato e costante.

A contrastare tale conclusione, continua la Regione, non vale affermare che il consigliere regionale può influenzare l'elettorato esercitando il proprio potere d'iniziativa legislativa, poiché questo rischio, oltre a essere pressoché inconsistente, non è stato giudicato dal legislatore tale da portare alla previsione della ineleggibilità dei deputati e dei senatori, titolari di un potere del tutto analogo, per la elezione dei consigli regionali e di quelli provinciali e comunali. Né è vero, sempre, secondo la Regione Toscana, che le cause d'incompatibilità riguardanti i presidenti e gli assessori regionali rispetto alla carica di parlamentare europeo sono stabilite da atti normativi europei, poiché in realtà per quei soggetti un autonomo regime di incompatibilità è disposto dalla legge n. 18 del 1979, che può pertanto costituire un valido *tertium comparationis*. Né va dimenticato, continua la stessa parte, che questa Corte, di recente (sent. n. 97 del 1991), ha sottolineato l'importanza, ai fini della giustificazione del limite, dei vari livelli delle assemblee elettive, nel senso che, quando si partecipa ad elezioni di diverso livello, non appare in generale giustificata l'ineleggibilità in luogo della incompatibilità: la prima, infatti, va sancita soltanto quando il pericolo della *captatio benevolentiae* rappresenti una circostanza di fatto obiettivamente presente e ineludibile.

Riguardo alla eccezione di inammissibilità per irrilevanza formulata dall'Avvocatura dello Stato, la difesa della Regione osserva che, poiché oggetto del giudizio *a quo* è l'accertamento della legittimità della mancata accettazione delle dimissioni, l'eventuale incostituzionalità della previsione della ineleggibilità e, conseguentemente, dell'obbligo di dimissioni prima dell'inizio della competizione elettorale non potrebbe non influenzare il giudizio sulla legittimità della delibera consiliare relativa alla «presa d'atto» delle dimissioni.

5. — Nel corso della pubblica udienza le parti hanno ribadito le proprie posizioni. Un nuovo argomento è stato introdotto soltanto dalla difesa della Regione Toscana, la quale ha ritenuto di individuare una conferma dell'ininfluenza del possesso della carica di consigliere regionale sulle scelte dell'elettorato nella netta distinzione tra livello politico e livello amministrativo delle pubbliche amministrazioni, operata dall'art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

#### Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, lettera *a*), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati). Più precisamente, il giudice *a quo* dubita, in riferimento ai parametri indicati, delle disposizioni che stabiliscono l'ineleggibilità dei consiglieri regionali alla Camera dei deputati (art. 7, primo comma, lettera *a*), prescrivendo consequenzialmente per gli stessi consiglieri la cessazione dalle funzioni almeno 180 giorni prima della scadenza della Camera dei deputati, nonché l'obbligo della formale presentazione delle dimissioni, e prevedendo l'accettazione della candidatura come motivo di decadenza dalla carica di consigliere regionale.

2. — Va preliminarmente respinta l'eccezione d'inammissibilità per irrilevanza formulata dall'Avvocatura dello Stato.

Ad avviso di quest'ultima, la mancanza di pregiudizialità della questione discenderebbe dal rilievo che il giudice *a quo*, non potendo riconoscere al Consiglio regionale, nell'esercizio di un autonomo dovere di conoscenza ufficiale di un atto unilaterale di dimissioni, il potere di sospendere l'applicazione della legge (statale) regolante l'ineleggibilità del consigliere regionale e il conseguente obbligo di questi di presentare le dimissioni, avrebbe potuto e dovuto decidere il giudizio indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata, nel senso di riconoscere l'autonomo dovere dell'assemblea elettiva di procedere in ogni caso alla presa d'atto delle dimissioni presentate da uno dei suoi membri.

Premesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (v., da ultimo, sent. n. 163 del 1993), l'autonomia del giudizio *a quo* preclude al giudice costituzionale di procedere a una nuova valutazione dei presupposti processuali e lo autorizza a disattendere la posizione del giudice *a quo* sulla rilevanza soltanto quando quest'ultima dovesse risultare palesemente arbitraria ovvero basata su argomentazioni del tutto implausibili (v., da ultimo, sentt. nn. 238, 163 e 103 del 1993; 436 del 1992), occorre precisare che non può logicamente escludersi la possibilità interpretativa, accolta pure da una parte (minoritaria) della dottrina, per la quale la presa d'atto sia configurabile come atto recettizio delle dimissioni, di modo che l'illegittimità di queste ultime possa consequenzialmente comportare l'illegittimità dell'altro atto. Sotto tale profilo, pertanto, non risulta implausibile l'argomentazione addotta dal giudice *a quo* a sostegno della rilevanza della questione, secondo la quale l'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale delle previsioni relative all'ineleggibilità contenuta nell'art. 7, primo comma, lettera *a*), del d.P.R. n. 361 del 1957 e al conseguente obbligo di dimissioni, disciplinato nel successivo terzo comma, non può non influenzare la valutazione sulla legittimità del comportamento del Consiglio regionale concernente, non già la sospensione dell'applicazione della legge, ma il rifiuto, giustificato o meno che sia, di concorrere con un proprio atto a realizzare una condotta complessiva *contra legem*.

3. — La questione merita l'accoglimento.

Come hanno ricordato le parti del presente giudizio, questa Corte, con la sentenza n. 5 del 1978, si è pronunciata nel senso della non fondatezza su una questione in parte identica e nell'occasione ha risposto a molti dei problemi sollevati ora dal giudice *a quo*.

La Corte ha allora affermato che l'intento, perseguito dal legislatore con la disposizione denunciata, non è già quello proprio della incompatibilità, ma è piuttosto quello di impedire che i titolari di determinati uffici pubblici possano valersi dei poteri connessi alla loro carica per influire indebitamente sulla competizione elettorale, nel senso di alterare la *par condicio* fra i vari concorrenti attraverso la possibilità di esercitare una *captatio benevolentiae* o un *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori.

Questo intento, contrariamente a quanto supposto dal giudice *a quo*, risulta confermato dai lavori preparatori della legge elettorale del 5 febbraio 1948, n. 26, approvata dall'Assemblea costituente in sede legislativa, il cui art. 6 è divenuto, poi, l'art. 7 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, contenuto nel ricordato d.P.R. n. 361 del 1957. Nella discussione per l'elaborazione della disposizione impugnata la posizione di coloro che avrebbero

voluto limitarsi a prevedere l'incompatibilità tra la funzione di parlamentare e quella di consigliere regionale, già affermata dall'art. 122, secondo comma, della Costituzione, fu inequivocabilmente battuta dalla opposta idea di coloro che ritenevano, sul presupposto che lo scopo della ineleggibilità fosse distinto e diverso da quello della incompatibilità, che il legislatore ordinario, andando oltre la previsione direttamente stabilita dalla Costituzione, ben potesse, nell'esercizio della sua discrezionalità politica, disporre l'ineleggibilità dei consiglieri regionali a ciascuna delle Camere. E, ai fini della ricostruzione della «volontà» del legislatore, poco importa se alcuni parlamentari motivarono allora il voto a favore dell'ineleggibilità adducendo argomenti che in realtà avrebbero dovuto valere nel senso della scelta della incompatibilità, come, in particolare, il voler perseguire lo scopo di escludere che si potesse contemporaneamente partecipare alle assemblee elettive nazionali e a quelle regionali.

In armonia con tale intento, la ricordata sen senza n. 5 del 1978 ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale sull'art. 7 del d.P.R. n. 361 del 1957, sollevati in riferimento all'art. 51 della Costituzione, avvertendo, tuttavia, che la «detta ineleggibilità potrebbe, semmai, non apparire altrettanto giustificata secondo gli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte laddove produca effetti per tutto il territorio nazionale anziché nell'ambito della regione nella quale il consigliere regionale eserciti il proprio mandato: ma siffatta questione non costituisce oggetto del giudizio sottoposto a questa Corte» (punto 3, in diritto).

In quell'occasione sono stati dichiarati non fondati anche i dubbi di legittimità costituzionale sollevati nei confronti della stessa disposizione in riferimento all'art. 3 della Costituzione. In particolare, la Corte ha ritenuto non sussistente tanto l'asserita disparità di trattamento fra l'ipotesi del consigliere regionale ineleggibile come parlamentare e l'ipotesi inversa di quest'ultimo dichiarato incompatibile con la carica di consigliere regionale, quanto l'addotta discriminazione a sfavore dei consiglieri regionali stessi derivante dall'aver l'art. 7 sottoposto questi ultimi allo stesso trattamento (ineleggibilità) previsto per cariche diverse, come quelle di presidente di giunta provinciale e di sindaco di comuni con più di 20.000 abitanti. Più precisamente, mentre nel primo caso la Corte ha basato la sua pronuncia d'infondatezza sul rilievo che si pretendeva comparare situazioni tra loro eterogenee (consigliere regionale/deputato o senatore), nel secondo caso, invece, non ha ritenuto arbitrario che il legislatore abbia equiparato le diverse cariche prima ricordate piuttosto che sottoporre allo stesso trattamento previsto per i consiglieri regionali uffici ancor più distanti, come quello di consigliere provinciale o di consigliere comunale.

In definitiva, nel giudizio del 1978 la Corte si è già pronunciata su tre distinti profili, che sono ora riproposti dal giudice a quo: innanzitutto, su quello relativo alla pretesa contraddizione dell'art. 7 che prescrive l'ineleggibilità, con la propria *ratio legis*, supposta come appropriata a una previsione di incompatibilità; in secondo luogo, sull'aspetto attinente alla pretesa irragionevole equiparazione delle tre distinte categorie indicate alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, cioè quella fra i consiglieri regionali e i presidenti delle giunte provinciali o i sindaci dei comuni maggiori; in terzo luogo, sulla asserita disparità di trattamento esistente fra la previsione d'ineleggibilità stabilita per i consiglieri regionali che intendano candidarsi al Parlamento nazionale e la previsione di incompatibilità disposta per i parlamentari che siano eletti nei consigli regionali. Inoltre, non si può negare che l'ultimo dei profili indicati pregiudica sostanzialmente l'ulteriore nuova prospettazione del giudice *a quo*, concernente la pretesa disparità di trattamento intercorrente tra la previsione contestata e la disciplina posta per l'elezione del parlamento europeo, in relazione alla quale l'art. 6 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, ha stabilito semplicemente l'incompatibilità del parlamentare europeo con il presidente di giunta regionale e l'assessore regionale, lasciando del tutto fuori la figura del consigliere regionale.

4. — Restano, tuttavia, profili di costituzionalità sollevati dall'ordinanza di rimessione, che non sono stati toccati dalla precedente decisione. A parte il fatto che i confini della questione sottoposta al presente giudizio sono più ampi di quelli esaminati nel 1978 — considerato che ora l'ineleggibilità dei consiglieri regionali è contestata in relazione a tutte le sue possibilità applicative —, in questo caso il giudice *a quo* denuncia anche l'irrazionalità in sé della disposizione impugnata, derivante dal dubbio che l'ineleggibilità sia una conseguenza irragionevolmente sproporzionata rispetto alla natura dei poteri che ciascun consigliere regionale può esercitare al fine della *captatio benevolentiae* degli elettori.

In effetti, ad un attento esame dei lavori preparatori, non risulta in alcun modo chiarito quali potrebbero essere i poteri attribuiti al consigliere regionale il cui esercizio, ove questi fosse candidato alle elezioni per la Camera o per il Senato, possa essere presuntivamente considerato come possibile fattore di turbativa della *par condicio* che in campagna elettorale dev'essere assicurata a tutti i candidati. Né alcuna più precisa indicazione è rinvenibile nella giurisprudenza o anche in dottrina. Tuttavia, dovendo escludersi che l'esercizio di poteri collegiali possa essere determinante ai fini della previsione di cause di ineleggibilità, non resta altro che supporre che la previsione contenuta nell'art. 7 del d.P.R. n. 361 del 1957 debba essere essenzialmente riferita, come ha indicato l'Avvocatura dello Stato, al potere di iniziativa legislativa spettante a ciascun membro del Consiglio regionale.

Così interpretato, l'art. 7, primo comma, lettera *a*), del d.P.R. n. 361 del 1957 risulta palesemente irragionevole e assolutamente incoerente con il sistema delle ineleggibilità legislativamente previsto. Nell'ambito di questo sistema, infatti, la titolarità di un potere d'iniziativa legislativa non è mai posta come causa d'ineleggibilità, per il semplice fatto che, ove si considerasse l'esercizio di quel potere come possibile motivo di turbativa della *par condicio* fra i concorrenti ad una elezione politica o, addirittura, come mezzo idoneo rispetto al fine illecito della *captatio benevolentiae* o del *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori, dovrebbero essere considerati ineleggibili, allo stesso titolo, anche i consiglieri regionali o i parlamentari in carica che intendessero ripresentarsi nelle successive elezioni per il rinnovo dell'organo di appartenenza. Ed è questa una conseguenza che non può essere ragionevolmente sostenuta e che dimostra l'inidoneità del sopraindicato potere a dar luogo a svolgimenti in grado di produrre apprezzabili distorsioni o turbative rispetto alla parità di *chances* dei candidati in una competizione elettorale autenticamente democratica e, in definitiva, rispetto alla libera e genuina espressione del voto popolare, garantita come principio primario e inviolabile dagli artt. 1, 2 e 51 della Costituzione.

A obiezioni analoghe sarebbe sottoponibile la norma impugnata nell'ipotesi che il motivo della previsione dell'ineleggibilità fosse individuato nei poteri di controllo politico esercitabili dal singolo consigliere regionale nei confronti della giunta e di ciascuno dei componenti di questa. In generale, comunque, non può esser trascurato il rilievo che poteri come quelli finora esaminati non sono assunti, di norma, come ragioni determinanti di ipotesi di ineleggibilità, dal momento che sono privi di quei caratteri di decisività e di gestione attiva della cosa pubblica, che sono requisiti essenziali al fine di configurare ragionevolmente il pericolo che una determinata carica pubblica possa essere utilizzata per acquisire illecitamente consensi elettorali.

Tantomeno, poi, sarebbe giustificabile la disposizione impugnata ove si ritenesse che l'ineleggibilità dei consiglieri regionali derivi dal semplice fatto di rivestire quella carica o, in altre parole, dal prestigio proveniente da quell'investitura anche in termini di maggiore conoscibilità del candidato da parte dell'elettorato. Pur in tal caso, oltre a sfuggire a qualsiasi possibilità di comprensione una previsione del genere circoscritta ai soli consiglieri regionali, si rivelerebbe palesemente irragionevole una disciplina della ineleggibilità che mirasse a delimitare l'influenza nella competizione elettorale della notorietà derivante dal ricoprire determinate cariche pubbliche, tanto più nell'ambito di società, come quella nella quale viviamo, dove l'emergere di figure note al pubblico dipende da fattori molteplici e si verifica in svariati settori della vita sociale, fra i quali quello considerato non è certo il più rilevante.

In definitiva, la tenuità, se non l'inconsistenza, delle ragioni poste a base della previsione legislativa concernente l'ineleggibilità dei consiglieri regionali alla Camera dei deputati dimostra l'evidente mancanza di quella rigorosa prova dell'indispensabilità del limite esaminato rispetto all'esigenza primaria di assicurare una libera competizione elettorale, che questa Corte, a partire dalla sentenza n. 46 del 1969, costantemente richiede in riferimento al principio fondamentale contenuto nell'art. 51 della Costituzione. Per questo, infatti, l'ineleggibilità è la norma, l'ineleggibilità è l'eccezione (v., da ultimo, sentt. nn. 388 e 310 del 1991; 539 del 1990; 510 del 1989; 1020 e 235 del 1988). Di modo che, ove la giustificazione dell'eccezione si rivelasse ragionevolmente priva di un legame necessario con l'esigenza di assicurare una corretta e libera concorrenza elettorale, non può non seguirne la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione che la prevede.

Siffatta conclusione si impone tanto più ove si consideri che l'art. 7, primo comma, lettera *a*), del d.P.R. n. 361 del 1957, suppone, come si è prima ricordato, che l'ineleggibilità ivi prevista non è limitata al caso in cui il consigliere regionale intenda presentare la propria candidatura in un collegio elettorale ricompreso nel territorio dove esercita il proprio mandato, ma produce effetti pur nell'ipotesi di candidatura in altra parte del territorio nazionale. Ebbene, questa possibilità, una volta che sia vista quale connotato intrinseco della disposizione impugnata, rappresenta, come è indicato nella sentenza n. 5 del 1978, un ulteriore sintomo della palese irragionevolezza della stessa, in conseguenza della eccessiva e, comunque, sproporzionata ampiezza del campo degli effetti ad essa collegabile.

5. — Per effetto di questa pronuncia d'illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, lettera *a*), del d.P.R. n. 361 del 1957, il quale prevede l'ineleggibilità alla Camera dei «deputati regionali o consiglieri regionali», tale ineleggibilità viene meno anche in relazione alla elezione al Senato della Repubblica. Infatti, poiché l'art. 2 della legge 27 febbraio 1958, n. 64, suppone che per l'elezione del Senato si applicano, in tema di ineleggibilità, le leggi stabilite per la Camera, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale emanata con la presente pronuncia nei confronti dell'art. 7, primo comma, lettera *a*), del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera si estende automaticamente alle elezioni per il Senato. Allo stesso modo, viene ovviamente meno la possibilità di applicare all'ipotesi contestata i commi secondo, terzo e quarto dell'art. 7 del d.P.R. n. 361 del 1957, i quali sono stati impugnati dal giudice *a quo* non come disposizioni a sé stanti, ma solo in quanto riferiti ai consiglieri regionali.

A seguito della pronunzia ora adottata viene, dunque, meno l'ineleggibilità dei consiglieri regionali a parlamentari nazionali. Resta ferma, tuttavia, la norma, immediatamente applicabile, contenuta nell'art. 122, secondo comma, della Costituzione. Ne deriva, pertanto, che al momento tra la carica di consigliere regionale e quella di membro di una delle Camere del Parlamento è stabilita l'incompatibilità. Ciò non toglie, tuttavia, che il legislatore possa prevedere l'ineleggibilità a parlamentare nazionale del presidente della giunta regionale e degli assessori regionali, poiché le considerazioni svolte in relazione ai consiglieri regionali non possono certo estendersi a categorie, come quelle ora ricordate, che sono individualmente investite di importanti poteri politici e di rilevanti funzioni di amministrazione attiva.

Ma, in verità, l'auspicio di questa Corte è che una legislazione, come quella vigente, ricca di incongruenze logiche e divenuta ormai anacronistica di fronte ai profondi mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale ha prodotto nella comunicazione politica, sia presto riformata dal legislatore al fine di realizzare nel modo più pieno e significativo il valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale e del diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso a cariche pubbliche elettive.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, lettera a), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione alla Camera dei deputati).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0867

N. 345

Sentenza 11 giugno-28 luglio 1993

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Regione Lombardia - Controlli amministrativi - Atti soggetti al controllo del Co.Re.Co. - Prevista decadenza delle delibere pervenute a tale organo oltre il termine di trenta giorni dalla loro adozione, anziché dalla loro spedizione da parte dell'ente controllato - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

(Legge regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12, art. 8, primo comma).

(Cost., art. 3).

**Regione Lombardia - Controlli amministrativi - Atti soggetti al controllo del Co.Re.Co. - Prevista decadenza delle delibere pervenute a tale organo oltre il termine di trenta giorni dalla loro adozione - Prospettata incompetenza legislativa della regione in materia, con incidenza sull'autonomia degli enti assoggettati a controllo - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(Legge regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12, art. 8, primo comma).

(Cost., artt. 117, 128 e 130).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI; dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12 (Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali in Lombardia, norme per il funzionamento dell'organo regionale di controllo e modifica dell'art. 17 della legge regionale 1° agosto 1979, n. 42), come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 20 marzo 1990, n. 16, promosso con ordinanza emessa il 3 luglio 1992 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia sul ricorso proposto dall'Associazione Comuni ambito territoriale «Verbano sud» — U.S.S.L. n. 5 di Angera contro il CO.RE.CO. della Regione Lombardia ed altra, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di intervento della Regione Lombardia;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Udito l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio promosso con ricorso dell'Unità socio-sanitaria locale n. 5 di Angera per l'annullamento di tre provvedimenti in data 22 luglio 1991 del comitato regionale di controllo (CO.RE.CO.) della regione Lombardia, con i quali era stata dichiarata la decadenza di altrettante deliberazioni — in data 28 maggio 1991 — dell'assemblea generale della citata U.S.S.L. (deliberazioni aventi ad oggetto l'elezione del presidente e la convalida degli eletti di detta assemblea, nonché la nomina del comitato dei garanti), il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia ha sollevato, con ordinanza del 3 luglio 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 23 febbraio 1993), questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 20 marzo 1990, n. 16, in riferimento agli articoli 3, 117, 128 e 130 della Costituzione.

Il Tribunale osserva che le pronunce di decadenza delle delibere della U.S.S.L. sono state adottate, da parte del CO.RE.CO., in base alla norma denunciata di incostituzionalità che prescrive che le delibere soggette a controllo debbano pervenire al CO.RE.CO. entro il termine di trenta giorni dalla loro adozione, e non già essere spedite entro detto termine; la regola della spedizione, infatti, vale in difetto di diverse specifiche disposizioni, quale è quella in argomento.

Correttamente, dunque — prosegue il tribunale rimettente — il CO.RE.CO. ha adottato le declaratorie di decadenza delle delibere, giacché ne sussistono i seguenti presupposti di legge:

a) è stato superato il ricordato termine di trenta giorni; al riguardo, il T.A.R. precisa che «è pacifico e risulta agli atti» che la ricezione degli atti soggetti al controllo, adottati il 28 maggio 1991, è avvenuta in data 28 giugno 1991, data indicata dal timbro apposto sull'avviso di ricevimento postale, e non già alla data successiva (4 luglio 1991) risultante dal timbro di assunzione al protocollo del CO.RE.CO.; per tale aspetto, osserva il T.A.R., non può certo addebitarsi all'ente controllato una eventuale disfunzione riferibile agli uffici interni all'organo controllante;

b) l'ipotesi di decadenza rilevata nel caso di specie non rientra nel novero delle pronunce, di carattere costitutivo, di annullamento dell'atto per vizi di legittimità, assoggettate a precisi termini di adozione e comunicazione «anche ai sensi della legge n. 142 del 1990», ed è perciò suscettibile di essere rilevata e dichiarata in qualunque tempo, salvo il limite delle posizioni giuridiche acquisite *medio tempore*;

c) le delibere dichiarate decadute non rientrano tra quelle contemplate nell'elenco di cui all'art. 4 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 1982, come modificata dalla legge regionale n. 16 del 1990, comprensivo degli atti non assoggettati a controllo, non avendo dette delibere per oggetto una delle categorie previste da questa norma.

2. — Dati i precedenti rilievi, il giudice *a quo* osserva che il ricorso della U.S.S.L. andrebbe rigettato; è però proprio la disposizione normativa su cui le declaratorie di decadenza sono basate a suggerire al giudice rimettente dubbi di costituzionalità della norma medesima.

In tale direzione, il T.A.R. richiama innanzitutto lo sviluppo del quadro normativo generale, orientato nel senso del riconoscimento di una crescente autonomia agli enti locali; l'*iter* evolutivo va dalla drastica riduzione, con l'art. 59 della legge n. 62 del 1953, del controllo di merito sugli atti degli enti locali; alla coeva eliminazione del termine di decadenza di otto giorni per l'invio delle delibere al controllo prescritto dalla vecchia legge comunale e provinciale; alla nuova configurazione dell'assetto dei controlli recato dalla legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, dove si

disciplinano come ipotesi eccezionali quelle di decadenza per mancato invio dell'atto a controllo e dove viene soppresso il pur limitato sindacato di merito ancora previsto dall'art. 60 della legge n. 62 del 1953; alla significativa riduzione del tipo di atti soggetti a controllo, limitato dall'art. 45 della legge n. 142 del 1990 ai casi che riguardano le delibere c.d. fondamentali; sino alla abolizione del controllo del CO.RE.CO sugli atti delle U.S.S.L. (art. 4, comma 8, della legge n. 412 del 1991, peraltro non applicabile al caso di specie *ratione temporis*).

In tale contesto, osserva il T.A.R., se pure non mancano discipline di leggi regionali che hanno voluto introdurre dei termini «acceleratori» per l'invio delle delibere al controllo, in funzione dell'esigenza di pubblico interesse rappresentata dalla sollecitudine nello svolgimento della funzione, la finalità sollecitatoria non può — come è invece nella normativa denunziata — essere raggiunta con la previsione della decadenza, nè degli atti tardivamente inviati a controllo nè tantomeno di quelli spediti entro il termine stabilito ma pervenuti oltre il termine medesimo.

In queste ultime ipotesi, ad avviso del rimettente, si verrebbe infatti ad imputare agli enti controllati una serie di «adempimenti successivi di segreteria e conseguentemente degli apparati di ordine burocratico» che a detti enti fanno capo; adempimenti che viceversa, non essendo più ricollegati alla adozione della delibera e al relativo contenuto, non dovrebbero riflettersi sugli atti, quali ragioni di decadenza delle delibere: come il termine per la comunicazione delle decisioni del comitato è, secondo la giurisprudenza amministrativa, di carattere ordinatorio, così reciprocamente non può ammettersi la drastica conseguenza della decadenza in rapporto al superamento del termine per l'invio a controllo, giacchè l'uno e l'altro termine sono sostenuti dalla stessa *ratio*, consistente nel rendere più efficace e tempestivo l'esercizio della funzione.

3. — Ulteriori argomentazioni a sostegno della ipotizzata illegittimità costituzionale sono poi formulate dal T.A.R. alla luce del disposto dell'art. 32 (*recte*: 46, comma 6) della legge n. 142 del 1990, che stabilisce la sanzione di decadenza delle sole delibere adottate in via di urgenza — e perciò immediatamente eseguibili — ma trasmesse oltre il termine di cinque giorni dalla loro adozione.

In questo caso, la previsione della decadenza si giustifica per l'esigenza di evitare che con il ricorso agli atti urgenti l'ente possa vanificarne il controllo, inviando l'atto allorchè questo ha già prodotto i suoi effetti; ma tale giustificazione non sussiste rispetto alle delibere ordinarie di cui si tratta nel giudizio *a quo*, cosicchè con la disposta previsione si viene in definitiva ad introdurre, per queste delibere, un «terzo genere» di caducazione dell'atto amministrativo in sede di controllo, oltre le ipotesi di verifica di legittimità e merito previste dalla Costituzione, e di natura più grave dell'annullamento, perchè operante *ipso iure* e per vicende estranee all'atto oggetto di verifica.

4. — La ricognizione del quadro normativo si completa, nell'ordinanza di rimessione, con il rilievo dell'art. 46, comma 7, della legge n. 142 del 1990 di riforma delle autonomie locali: detta norma contempla una riserva a favore della legge regionale, cui è demandato di stabilire «...le modalità e i termini per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per la disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati regionali ai fini dell'esercizio del controllo stesso».

Ma questa riserva non può, ad avviso del giudice *a quo*, estendersi sino a ricomprendere la disciplina dell'esercizio della funzione di controllo e conseguentemente a prevedere forme nuove e ulteriori di caducazione delle delibere, giacchè la competenza legislativa regionale delineata dalla norma in parola deve essere configurata come competenza attuativa ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, della Costituzione, e dunque limitata alla posizione di norme di adattamento alla legislazione statale, con riguardo alle «mere modalità di inoltro degli atti all'organo tutorio».

5. — Sulla base di quanto rilevato alla luce dell'assetto normativo generale nella materia, il giudice rimettente individua nella disciplina impugnata la violazione dei seguenti parametri costituzionali:

art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento di situazioni identiche, in ragione di circostanze estrinseche (la ricezione dell'atto) non coerenti con la finalità della funzione di controllo nè sorrette da ragionevole motivo di diversificazione della disciplina;

art. 117 della Costituzione, in quanto la legge regionale è andata oltre i limiti segnati dalla previsione costituzionale, che riserva alla normativa statale la determinazione del tipo di controlli esercitabili e dei relativi effetti, affidando alla legge regionale una più contenuta facoltà di emanazione di norme attuative, nei limiti già accennati; il precetto costituzionale risulterebbe poi violato anche in ragione dell'introduzione di un nuovo genere di sindacato, non previsto nè dalla Costituzione nè dalle leggi statali in materia, che si realizzerebbe con effetti più rigorosi di quanto avviene per il generale controllo di legittimità, data l'operatività *ipso iure* e la natura dichiarativa della pronuncia;

art. 128 della Costituzione, per lesione del principio di autonomia degli enti sottoposti a controllo, che si sostanzia nel sottrarre la disciplina delle relative procedure alla legislazione regionale, attraverso una riserva di legge statale al riguardo;

art. 130 della Costituzione, «per quanto riguarda i principi sul funzionamento del CO.RE.CO.».

6. — È intervenuto in giudizio il Presidente della giunta della Regione Lombardia, deducendo, in primo luogo, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. Emerge dagli atti, a tale proposito, che le declaratorie — poi impugnate dinanzi al T.A.R. — di decadenza delle delibere sono state adottate dal comitato regionale di controllo «in data 24 luglio e 7 agosto 1991», e cioè oltre venti giorni dopo il ricevimento degli atti medesimi; detto termine di venti giorni è stabilito dal secondo comma dell'impugnato art. 8 della legge regionale n. 12 del 1982 quale momento finale per la possibilità di adozione della pronuncia di annullamento (o di rinvio per riesame) da parte del CO.RE.CO, con conseguente espressa attribuzione di esecutività dell'atto non controllato nel termine.

Se pure il T.A.R. rimettente sostiene che nella specie, trattandosi di declaratoria di decadenza — e non di pronuncia di annullamento — essa è suscettibile di rilevazione in qualsiasi momento, indipendentemente dai termini stabiliti per l'esercizio del controllo (art. 59, comma 2, legge n. 62 del 1953; art. 46, comma 1, legge n. 142 del 1990; art. 8, comma 2, legge regionale n. 12 del 1982), si deve in contrario osservare, per l'interveniente, che, una volta decorso il termine senza l'adozione di alcun provvedimento, il CO.RE.CO non aveva più alcun potere dispositivo sugli atti; sia che questi fossero (come erano) decaduti perchè pervenuti all'organo di controllo oltre il termine perentorio in argomento, sia che viceversa fossero pur sempre efficaci, non spettava al comitato alcun potere provvedimentale. Le declaratorie di decadenza del CO.RE.CO, in questa linea, avrebbero dovuto essere considerate quali mere dichiarazioni di scienza, come del resto incidentalmente affermato dal giudice *a quo* che attribuisce alle stesse natura «meramente dichiarativa»; di conseguenza, il T.A.R., che avrebbe dovuto alternativamente dichiarare il proprio difetto di giurisdizione — in quanto investito di impugnativa di «non provvedimenti» — ovvero annullare le declaratorie — se considerate indebitamente «atti» con contenuto dispositivo e provvedimentale — avrebbe comunque potuto — e dovuto — definire il giudizio applicando le norme, non interessate da alcun dubbio di costituzionalità, che stabiliscono il termine perentorio di venti giorni per l'emanazione dell'atto di controllo, prescindendo in radice dalla risoluzione della proposta questione di costituzionalità della norma denunciata, in quanto non rilevante.

7. — L'interveniente deduce poi, nel merito, l'infondatezza della questione.

Previo disamina dell'evoluzione normativa nella materia della decadenza di delibere di enti locali, la regione sottolinea che la vigente disciplina del controllo sugli atti degli enti locali, quale recata nella legge n. 142 del 1990, oltre a stabilire il termine di venti giorni dalla ricezione dell'atto per l'espletamento della funzione (art. 46, comma 1), ha previsto che sia la normativa regionale a stabilire «modalità e termini per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per la disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati regionali ai fini dell'esercizio del controllo stesso» (comma 7 del citato art. 46), statuendo altrove (comma 6 dello stesso articolo) una espressa decadenza per le deliberazioni urgenti non trasmesse all'organo della regione entro cinque giorni dalla loro adozione.

La *ratio* di siffatte previsioni — al pari di quelle analoghe poste da varie leggi regionali emanate prima della riforma delle autonomie locali del 1990 — è, prosegue la regione, evidente: anche se l'atto non urgente e non immediatamente eseguibile non produce effetti fino all'invio per il controllo e alla successiva decorrenza del termine per il controllo, la fissazione di un termine di invio risponde ad una fondamentale esigenza di speditezza dell'azione amministrativa e certezza delle situazioni implicate con l'atto; sarebbero infatti in contrasto con tali basilari principi anomale prassi di delibere adottate ma non inviate a controllo, sia rispetto all'esigenza di sollecita verifica della delibera rispetto alla situazione normativa e di fatto cui si riferisce, sia rispetto all'opportunità di evitare invii «pilotati» al controllo.

Nè può essere condivisa, per la regione, l'affermazione del giudice *a quo* circa la non-imputabilità degli adempimenti «burocratici», successivi all'adozione delle delibere, agli enti controllati, poichè anche questi adempimenti sono svolti sotto la direzione degli organi di vertice dell'ente e sono espressione di oneri e obblighi facenti capo all'ente medesimo.

È dunque in queste coordinate che si iscrive la norma denunciata, che del resto si limita a stabilire il termine perentorio per la ricezione degli atti inviati a controllo, senza disciplinare gli effetti decadenziali che discendono dal mancato invio.

Le asserzioni dedotte nell'ordinanza di rimessione sono pertanto, ad avviso dell'interveniente, prive di fondamento: lungi dall'istituire un *tertium genus* di controllo, la legge regionale si è limitata a stabilire — sulla falsariga di quanto già disposto dalla normativa statale — un termine per l'invio degli atti nell'ambito del procedimento di controllo, rientrando sicuramente nell'ambito della competenza legislativa della regione; nè fissare quel termine equivale a introdurre una tipologia della funzione, ma significa solo disciplinarne le modalità.

Neppure può essere invocato a *contrario* l'art. 46, comma 6, della legge n. 142 del 1990, che stabilisce un termine di decadenza limitatamente all'invio degli atti dichiarati urgenti, poichè la stessa legge rinvia alla normativa regionale quanto alla disciplina dei «termini per l'invio» delle delibere (comma 7 *cit.*), il che rende evidente che il termine di

cinque giorni rappresenta uno «standard» minimo e vincolante per il legislatore regionale, che resta però libero di disciplinare in termini più ampi la materia attribuitagli dalla stessa legge dello Stato. Ancora, è inesatta — per la regione — la qualificazione della competenza legislativa in argomento come meramente attuativa a norma dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, giacchè essa si raccorda alla disciplina dell'attività di organi «della regione» a tutti gli effetti, sebbene costituiti nei modi stabiliti dalla legge statale (art. 130 della Costituzione).

La normativa impugnata non può ritenersi perciò in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, tanto più alla luce del rinvio alla legge regionale contenuto nell'art. 46, comma 7, della legge n. 142 del 1990; sarebbe in contrasto con la lettera di tale ultima norma l'asserita limitazione della disciplina alle «mere modalità di inoltro» degli atti: disciplinare i «termini» non può voler significare porre termini che possano arbitrariamente essere violati.

Quanto agli altri parametri costituzionali invocati, la regione osserva:

che il richiamo dell'art. 130 della Costituzione non è chiaro, non essendovi spiegazione alcuna dell'affermato contrasto della disciplina denunciata con i «principi» sul funzionamento del CO.RE.CO;

che l'art. 3 della Costituzione non può dirsi violato, giacchè la stabilita perentorietà del termine diversifica, legittimamente, tra le situazioni difformi del rispetto e del mancato rispetto di detto termine;

che la disciplina impugnata non lede in alcun modo l'autonomia degli enti garantita dall'art. 128 della Costituzione, limitandosi a stabilire determinate procedure per l'effettuazione dei controlli previsti dalla Costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1. — È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12, come modificato dall'art. 4 della legge regionale 20 marzo 1990, n. 16, «nella parte in cui (comma primo) prevede la decadenza» delle delibere pervenute all'organo di controllo oltre il termine di trenta giorni dalla loro adozione.

Nell'ordinanza di rinvio si sostiene il contrasto con: a) l'art. 3 della Costituzione, per «ingiustificata disparità di trattamento di situazioni identiche per circostanze che non risultano sorrette ragionevolmente da una differenza sostanziale ma da fattori totalmente estrinseci e pertanto avulsi dalle finalità della funzione di controllo», e in particolare: per la impossibilità di imputare all'ente controllato, sotto forma di decadenza delle delibere da questi adottate, adempimenti successivi di carattere burocratico non riferibili alla fase di adozione dell'atto e al suo contenuto, bensì ad evenienze estranee; per la necessità di eguale trattamento degli effetti collegati alla mancata osservanza dei termini rispettivamente accordati all'ente controllato e all'organo di controllo, posto che per quest'ultimo il termine è da ritenersi ordinatorio; b) l'art. 117 della Costituzione, poichè la competenza legislativa regionale in materia è di carattere meramente attuativo, mentre la norma impugnata avrebbe surrettiziamente introdotto un nuovo — e radicale — tipo di caducazione in sede di controllo, non previsto nè dalla Costituzione nè dalle leggi statali; c) l'art. 128 della Costituzione, per lesione dell'autonomia degli enti assoggettati a controllo, garantita dalla riserva di legge statale in materia; d) l'art. 130 della Costituzione, «per quanto riguarda i principi sul funzionamento del CO.RE.CO».

2. — Deve essere preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Lombardia nell'assunto che le pronunce di decadenza delle delibere della unità socio-sanitaria locale, impuginate dinanzi al Tribunale amministrativo regionale che ha sollevato la questione, sono state adottate da parte del comitato regionale di controllo (CO.RE.CO) oltre il termine di venti giorni previsto dalla legge per l'esercizio della funzione di controllo, onde il giudizio *a quo* dovrebbe essere definito solamente con l'applicazione delle norme che considerano perentorio tale termine e quindi indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione di costituzionalità.

Osserva la Corte che nell'ordinanza di rimessione il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia ha preso posizione sul punto, allo scopo di dimostrare la rilevanza in concreto della questione, manifestando l'avviso dell'infondatezza delle altre censure del ricorso — con il quale erano stati impugnati i provvedimenti del CO.RE.CO. — e, fra esse, quella con la quale si era denunciata l'illegittimità di quei provvedimenti proprio perchè adottati dopo lo scadere dei venti giorni previsti per l'esercizio del potere di annullamento. Si sostiene, difatti, nell'ordinanza di rinvio, l'inapplicabilità di quest'ultimo termine perchè «nella specie si verte non in ipotesi di pronuncia costitutiva di annullamento per vizi di legittimità dell'atto sottoposto a controllo, ma in ipotesi di declaratoria di decadenza, e pertanto suscettibile di essere rilevata in qualunque tempo».

Orbene, una così precisa presa di posizione in ordine al problema del termine entro cui deve essere pronunciata la decadenza, assunta dal giudice *a quo*, che ha in tal modo già escluso di poter decidere la controversia nei sensi che condurrebbero, secondo la regione, all'inammissibilità per irrilevanza in concreto della questione, costituisce circostanza sufficiente a contrastare l'eccezione. Ciò in conformità all'indirizzo di questa Corte, secondo cui il controllo

sull'ammissibilità della questione potrebbe far disattendere la premessa interpretativa offerta dal giudice *a quo* solo quando quest'ultima dovesse risultare palesemente arbitraria (sentt. nn. 238 e 103 del 1993; 436 del 1992), il che non si verifica nel caso di specie.

3.1. — Nel merito, deve precedere in ordine logico l'esame dei profili della questione che muovono dall'assunto secondo cui alla regione non spetti di introdurre nuove ipotesi e forme di controllo al di là di quelle previste dalle leggi dello Stato. Essa dovrebbe limitarsi ad emanare soltanto norme di attuazione delle prime, là dove, nella specie, sarebbe stato introdotto un *tertium genus* di controllo rispetto a quelli di legittimità e di merito indicati nell'art. 130 della Costituzione, con la previsione di un termine perentorio per l'invio delle delibere degli enti locali all'organo di controllo, un termine alla cui mancata osservanza è connessa, in quanto perentorio, la pronuncia di decadenza «che si realizza *ipso iure* ed ha natura meramente dichiarativa». Ciò, oltre a violare l'art. 117 della Costituzione, sarebbe in contrasto con il successivo art. 128, sotto il profilo della lesione dell'autonomia degli enti controllati, per i quali vige il principio della riserva di legge statale, e con l'art. 130 della Costituzione «per quanto riguarda i principi sul funzionamento del CO.RE.CO.».

3.2. — Osserva la Corte che le censure così prospettate si fondano sulla errata premessa che la decadenza delle delibere, inviate al comitato oltre il termine perentorio a tal fine previsto, realizzi una nuova forma di controllo sugli atti degli enti locali.

Questa tesi non può essere seguita perchè la verifica della tempestività dell'invio non riguarda il contenuto dell'atto, cui chiaramente si riferisce l'art. 130 della Costituzione nel prevedere le due forme di controllo tradizionale: di legittimità e di merito, bensì concerne un elemento esterno a tale contenuto e quindi non si concreta in una forma di sindacato sull'atto, ma in una verifica della regolarità del procedimento in relazione ai presupposti previsti per l'esercizio della funzione da parte del comitato.

Invero, la norma denunciata si muove in un quadro normativo ormai compiutamente delineato dalla legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali — cui si deve far riferimento come norma interposta ai fini del presente scrutinio di costituzionalità, perchè è essa che detta i principi attualmente vigenti — che demanda appunto alle regioni la disciplina del procedimento. In particolare l'art. 46, comma 2, di detta legge, prevede che le regioni debbano stabilire «le modalità e i termini per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per la disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati regionali ai fini dell'esercizio del controllo stesso».

Il potere attribuito alle regioni di stabilire «le modalità ed i termini per l'invio delle deliberazioni» è dunque così ampio da comprendere la possibilità di prevedere, come nel caso della legge regionale impugnata, un termine perentorio cui consegue, in caso di inosservanza, la decadenza delle delibere. La norma statale, una volta operate dette attribuzioni che concernono anche i termini per l'attivazione della funzione di controllo, non contiene difatti alcuna limitazione, nè da essa è desumibile in alcun modo l'esclusione della possibilità di stabilire un termine avente carattere perentorio, un termine perciò che, una volta stabilito come tale, comporta necessariamente in caso di inosservanza la decadenza dell'atto, cioè la sanzione propria a tale tipo di violazione. Ma, una volta che tale decadenza si produce in ragione del mero decorso del tempo, non può considerarsi estraneo ai poteri legislativi attribuiti alla regione, bensì perfettamente aderente alle finalità in vista delle quali il termine è stabilito con carattere di perentorietà, che la dichiaratoria di tale effetto sia stata compresa dall'art. 23, primo comma, lett. d) della legge regionale 8 febbraio 1982, n. 12, come modificato dall'art. 6 della legge regionale 20 marzo 1990 n. 16 (peraltro non espressamente impugnato nell'ordinanza di rinvio che pur lamenta l'attribuzione di detta dichiaratoria al CO.RE.CO) fra le attribuzioni dell'organo della regione. Non si tratta invero di una nuova forma di controllo, non prevista dalle leggi dello Stato, bensì della presa d'atto di un evento, quale la decadenza, di per sé già prodottosi per effetto del ritardato invio della delibera. Dato che spetta alle regioni di fissare il termine per l'invio delle delibere al comitato e dato che nella specie la Regione Lombardia lo ha legittimamente determinato con il carattere della perentorietà, non risulterebbe rispondente a logica che l'atto dell'ente locale debba essere ugualmente assoggettato a controllo nonostante l'inosservanza di quel termine, che, invece, ove constatata, rende inoperante l'esercizio della funzione. Appare perciò coerente con la finalità propria del carattere perentorio del termine che la decadenza sia rilevata da parte dell'organo nei cui confronti essa in primo luogo si manifesta, e che ciò avvenga in sede di verifica dei presupposti per l'esercizio di quel potere.

3.3. — Non può, peraltro, a questo punto non considerarsi come la disciplina regionale impugnata, con la previsione del termine perentorio per l'invio delle delibere, ripristinando un meccanismo già stabilito nel precedente sistema dei controlli sia pure con la indicazione, allora, di un termine di gran lunga più breve, conferisca trasparenza all'attività degli enti locali in funzione della certezza dei loro rapporti con gli amministrati.

Ciò serve ad impedire che l'attuazione di delibere dei loro organi istituzionali possa artificiosamente essere ostacolata o ritardata senza alcun presumibile limite di tempo, per il perseguimento di finalità estranee agli interessi dell'ente.

È poi evidente come la previsione della decadenza, a causa del ritardato invio delle delibere rispetto al termine congruamente previsto in trenta giorni dalla legge regionale in esame, contribuisca al buon andamento ed all'imparzialità della funzione amministrativa, sia perchè sollecita la vigilanza degli amministratori sugli uffici, ai fini di uno spedito corso dei deliberati dell'ente, sia perchè pone al riparo i funzionari amministrativi da eventuali indebite pressioni dirette a ritardare quel corso, costituendone remora le responsabilità cui essi andrebbero incontro in caso di decadenze dipendenti da loro comportamenti.

4. — Le considerazioni testè formulate inducono a disattendere la questione sollevata con riguardo all'art. 8 cit. nel suo complesso, per asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni identiche, perchè la decadenza verrebbe fatta dipendere non dalla volontà degli organi istituzionali dell'ente, ma dalla mancata osservanza di adempimenti successivi di segreteria e, conseguentemente, degli apparati di ordine burocratico, cioè da comportamenti che non dovrebbero essere imputati all'ente.

Osserva la Corte che, per quel che riguarda l'attività degli uffici amministrativi dell'ente, l'imputazione a questo degli effetti dei comportamenti negligenti degli uffici stessi, che possano produrre la decadenza delle delibere degli organi istituzionali, costituisce la naturale conseguenza dell'inquadramento di detti uffici nella struttura dell'ente medesimo e della loro subordinazione alla vigilanza degli organi elettivi. Questa, se regolarmente e costantemente attivata, garantisce che gli uffici stessi siano indotti ad adempiere i loro compiti con esattezza e tempestività, tenuto conto delle responsabilità cui, come si è detto, i rispettivi titolari andrebbero incontro in caso di comportamenti negligenti. È questo controllo interno, dunque, la premessa indispensabile affinché la previsione della perentorietà del termine, di cui alla legge regionale impugnata, produca gli effetti voluti in termini di trasparenza, di certezza dei rapporti e di buon andamento che la giustificano.

5. — La censura è invece fondata per la parte in cui la norma denunciata imputa all'ente locale le conseguenze dovute ai ritardi del servizio postale, stabilendo che, come rileva l'ordinanza di rimessione, le delibere, entro i termini perentori previsti dalla disposizione, che accomuna in un'unica previsione normativa anche l'ipotesi delle delibere immediatamente eseguibili, debbano *pervenire* all'organo di controllo anzichè, come appare ragionevole, essere ad esso *spedite*.

La disposizione impugnata, sotto tale aspetto, è difatti priva di giustificazione, facendo irragionevolmente discendere conseguenze negative per l'ente locale da comportamenti di uffici esterni, come quelli postali, e quindi non controllabili dall'ente stesso. Essa è perciò costituzionalmente illegittima in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12 (Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali in Lombardia, norme per il funzionamento dell'organo regionale di controllo e modifica dell'art. 17 della legge regionale 1° agosto 1979, n. 42) nel testo modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 20 marzo 1990, n. 16, nella parte in cui dispone che gli atti soggetti a controllo devono pervenire all'ufficio dell'organo di controllo entro i termini perentori previsti, anzichè essere spediti da parte dell'ente controllato entro tali termini;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 1982, n. 12, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 20 marzo 1990, n. 16, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 128 e 130 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* CAIANIELLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 346

Sentenza 20-28 luglio 1993**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Pensioni - Pensione di reversibilità a carico della C.P.D.E.L. - Coniuge separato per colpa - Prevista corresponsione di un assegno alimentare, ove sussista lo stato di bisogno, in luogo dell'intera pensione di reversibilità, come stabilito, per effetto di pronunce della Corte costituzionale, per i regimi previdenziali a carico dell'I.N.P.S. - Ingiustificata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale parziale.****(R.D.-L. 30 marzo 1938, n. 680, art. 38, primo comma; legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 7, secondo comma).  
(Cost., art. 3).****Previdenza e assistenza sociale - Impiegati degli enti locali - Indennità premio di servizio erogata dall'I.N.A.D.E.L. ai superstiti - Vedova separata per colpa - Diritto alla corresponsione - Esclusione - Lamentata disparità di trattamento con incidenza sulla garanzia previdenziale - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità della questione.****(Legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3).****(Cost., artt. 3 e 38).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA .**

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, del regio decreto legge 30 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), dell'art. 7, secondo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro) e dell'art. 3, secondo comma, della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli enti locali), promossi con ordinanze:

1) ordinanza emessa il 19 giugno 1992 dalla Corte dei Conti sul ricorso proposto da Boari Luciana, vedova De Palma, contro la Direzione Generale degli Istituti di Previdenza del Ministero del tesoro, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1993;2) ordinanza emessa il 1° dicembre 1992 dal Pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Davide Maria e l'I.N.A.D.E.L., iscritta al n. 129 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti l'atto di costituzione di Davide Maria nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 1993 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi l'avv. Bruno Aguglia per Davide Maria e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri;

**Ritenuto in fatto**

1. — Nel procedimento civile vertente tra Luciana Boari e la Direzione generale degli Istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, in cui la ricorrente, in quanto vedova di Antonio De Palma, iscritto alla C.P.D.E.L. e deceduto in data 27 aprile 1983, chiedeva che venisse dichiarato illegittimo il provvedimento con il quale alla stessa era stato negato il diritto alla pensione di reversibilità ai sensi dell'art. 38, primo comma, del regio decreto legge 30 marzo 1938, n. 680, risultando la stessa separata legalmente per sentenza passata in giudicato all'atto del decesso del coniuge, la Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale, con ordinanza emessa il 19 giugno 1992, e pervenuta alla Corte costituzionale il 23 febbraio 1993 (R.O. n. 101 del 1993), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità

costituzionale dell'art. 38, primo comma, del regio decreto legge 30 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali) e dell'art. 7, secondo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), nella parte in cui, con la prima disposizione, viene escluso il diritto alla pensione indiretta (o di reversibilità) a favore della vedova di impiegato iscritto alla C.P.D.E.L. che sia separata legalmente per sentenza passata in giudicato pronunciata per di lei colpa, e nella parte in cui, stante il suddetto divieto, con la seconda disposizione viene riconosciuto soltanto il diritto alla corresponsione di un assegno alimentare, ove sussista lo stato di bisogno.

Osserva il giudice remittente che mentre al coniuge separato legalmente per sua colpa, benchè titolare di assegno alimentare, è negato il diritto alla pensione di reversibilità, salvo, ove sussista lo stato di bisogno, la corresponsione di un assegno pari al 20 per cento della pensione diretta, a colui che sia invece divorziato e già titolare dell'assegno di mantenimento, è consentito il conseguimento, a domanda, ex art. 9, secondo comma, della legge 1º dicembre 1970, n. 898, introdotto dalla legge 6 marzo 1987, n. 74, della pensione di reversibilità sia pure a determinate condizioni. L'acquisito carattere di automaticità che viene ad assumere il diritto alla pensione nel caso di divorzio, in quanto non soggetto al verificarsi di concrete situazioni di bisogno, sarebbe irrazionale in quanto teso a privilegiare situazioni irreversibili del matrimonio (quali sono quelle che ne determinano lo scioglimento) rispetto alla semplice separazione (nella quale il rapporto è ancora in vita), ed inoltre in quanto creerebbe un incentivo in capo al coniuge separato per colpa a chiedere il divorzio, e così a rendere definitiva quella crisi che, invece, il legislatore mira a sanare e comporre (art. 157 del codice civile).

Come ulteriore motivo di contrasto della normativa impugnata con l'art. 3 della Costituzione, la Corte dei conti rileva l'intrinseca irrazionalità del valore preclusivo riconosciuto alle vicende personali — che hanno condotto alla separazione legale — rispetto a un diritto che è, di regola, causalmente ricollegabile a fatti oggettivi.

2. — Nel corso del procedimento tra Maria Davide e l'I.N.A.D.E.L., nel quale la ricorrente, coniuge separata per sua colpa in forza di sentenza passata in giudicato, di Raffaele Paolini, deceduto in attività di servizio, ha chiesto la condanna dell'Istituto convenuto al pagamento dell'indennità premio di fine servizio in forma indiretta, il Pretore di Roma ha sollevato, con ordinanza emessa il 1º dicembre 1992 (R.O. n. 129 del 1993), questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli enti locali), nella parte in cui esclude che l'indennità premio di fine servizio in forma indiretta spetti alla vedova separata legalmente con sentenza passata in giudicato per sua colpa. Rileva il giudice *a quo* che la Corte costituzionale ha già ritenuto sussistente in fattispecie sovrapponibili la violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione da parte di norme di pari contenuto relative all'indennità di buonuscita (sentenza n. 213 del 1985) ed alla pensione di reversibilità (sentenza n. 286 del 1987).

3. — Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituita Maria Davide, ricorrente nel procedimento instaurato davanti al Pretore di Roma, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione in oggetto in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione.

Osserva al riguardo la parte che la norma in questione costituisce un residuo ancora in vigore della legislazione antecedente all'introduzione della legge n. 150 (*rectius*: n. 151) del 1975 in cui aveva rilevanza il concetto della «colpa» nella separazione personale dei coniugi, mentre ciò sarebbe stato profondamente modificato a seguito dell'entrata in vigore del nuovo diritto di famiglia che ha abolito il concetto di «colpa». A seguito di tale innovazione legislativa, si sarebbe dispiegato l'intervento della Corte costituzionale che ha già eliminato disposizioni analoghe alla presente con le richiamate sentenze n. 213 del 1985 e n. 286 del 1987.

4. — Nel giudizio relativo all'ordinanza del Pretore di Roma è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata e riservandosi di illustrare in seguito le ragioni a sostegno di tale richiesta.

In prossimità dell'udienza, la difesa erariale ha depositato una memoria illustrativa, in cui ha rilevato come il richiamo operato dal giudice remittente alla sentenza n. 286 del 1987 di questa Corte risulti inconferente, riferendosi detta decisione ad una acclarata disparità di trattamento in relazione alla pensione di reversibilità, come tale connessa allo stato di bisogno e quindi alla natura alimentare della stessa.

Nel caso in esame, invece, si ha riguardo all'indennità premio di fine servizio, la quale, per disciplina descritta nello stesso art. 3 della legge 152 del 1968 (terzo e quarto comma), ha natura e contenuto diversi dalla pensione di reversibilità: di conseguenza, i principi affermati in relazione alla pensione non sono estensibili ad una indennità definita quale «premio di servizio».

Viene richiamata a sostegno di tale conclusione la sentenza n. 213 del 1985 di questa Corte, in cui si afferma che al coniuge separato «non può spettare il diritto alle indennità in caso di morte, qualora la separazione gli fosse stata addebitata ed egli non godesse di alimenti a carico del lavoratore».

*Considerato in diritto*

1. — La Corte dei conti dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto di cui agli artt. 38, primo comma, del regio decreto legge 30 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), e 7, secondo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), nella parte in cui viene escluso il diritto a pensione indiretta (o di reversibilità) a favore della vedova di impiegato iscritto alla C. P.D.E.L. che sia separata legalmente per sentenza passata in giudicato pronunciata per di lei colpa, riconoscendo alla stessa soltanto il diritto alla corresponsione di un assegno alimentare, ove sussista lo stato di bisogno.

2. — Dal Pretore di Roma è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), nella parte in cui esclude che l'indennità premio di fine servizio in forma indiretta spetti alla vedova di dipendente di ente locale separata legalmente con sentenza passata in giudicato per sua colpa.

Rileva il giudice *a quo* che la Corte costituzionale «ha già ritenuto sussistente in fattispecie sovrapponibili la violazione degli art. 3 e 38 della Costituzione da parte di norme di pari contenuto relative all'indennità di buonuscita (sentenza 213 del 1985) ed alla pensione di reversibilità (sentenza 286 del 1987)».

Data l'analogia, le questioni possono, unificati i giudizi, essere decise con unica sentenza.

3. — Quanto alla prima questione, sollevata dalla Corte dei conti, va in primo luogo osservato come non sia possibile attenersi esclusivamente all'argomento — che pur in diverse occasioni è stato richiamato — secondo cui il trattamento di reversibilità ha la funzione di assicurare la continuità dei mezzi di sostentamento che il titolare della pensione era obbligato a fornire al coniuge: tale garanzia condurrebbe, tra l'altro, alla conseguenza che la misura della pensione sia comunque proporzionata all'ammontare dell'assegno già goduto dal superstite prima della morte del coniuge.

Né ci si può limitare, per l'accoglimento della questione, all'argomento sul quale fa leva l'ordinanza di rimessione, e cioè al *tertium comparationis* rappresentato dalla situazione normativa cui è assoggettato il coniuge divorziato rispetto a quello separato. Se infatti è vero, da un lato, che con l'art. 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, come modificato dalla legge 6 marzo 1987, n. 74, il legislatore ha operato una scelta favorevole al coniuge divorziato riconoscendo al superstite, in caso di morte dell'ex-coniuge, il diritto alla pensione di reversibilità, purché non passato a nuove nozze e sempre che sia titolare dell'assegno di cui all'art. 5 della stessa legge, va tuttavia rilevato che tra la situazione del coniuge divorziato e quella del separato permangono notevoli differenze, sia con riguardo ai presupposti generativi delle due situazioni, sia riguardo agli effetti delle stesse, sia infine relativamente ai parametri cui riferirsi per la determinazione dell'*an* e del *quantum* dell'assegno di divorzio rispetto a quanto spettante al coniuge separato.

Analogamente, va rilevato come anche la situazione in cui viene a trovarsi il coniuge separato per colpa (o con addebito) sia diversa rispetto a quella del coniuge separato senza colpa: quest'ultima viene anzi, ed opportunamente, equiparata — quanto a rilevanti aspetti della disciplina — a quella della vedova non separata, come è stato riconosciuto dalla sentenza n. 213 del 1985 di questa Corte.

Senonché, altre precedenti pronunce di questa Corte (sentenze nn. 286 del 1987, 1009 del 1988, 450 del 1989), pur tenendo presenti le rilevate differenze — che conducono ad escludere, quale *tertium comparationis* relativamente al caso di specie, la disciplina prevista per il divorzio — hanno tuttavia dichiarato il contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione delle disposizioni di legge che negavano il diritto alla pensione di reversibilità in capo al coniuge superstite separato per propria colpa (o con addebito) ancorché questi risultasse titolare del diritto agli alimenti a carico del coniuge defunto, in quanto «tra la posizione del coniuge divorziato che sia titolare dell'assegno alimentare di cui all'art. 5 e la situazione del coniuge separato che sia titolare dell'assegno alimentare di cui all'art. 156, terzo comma, del codice civile, si può ragionevolmente riconoscere un'analogia, la quale comporta che pure al secondo, come al primo, debba essere attribuito il diritto alla pensione di reversibilità» (sentenza n. 1009 del 1988). Nelle richiamate occasioni, questa Corte ha proceduto ad espungere dall'ordinamento disposizioni relative principalmente a dipendenti del settore privato soggetti a regimi previdenziali collegati all'INPS, e ad alcune categorie di lavoratori autonomi.

La questione ora sollevata riguarda invece il combinato disposto degli artt. 38, primo comma, del regio decreto legge 30 marzo 1938, n. 680 e 7, secondo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646, relativi al trattamento pensionistico erogato dalla Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali.

Tale disciplina è almeno in parte diversa rispetto a quella esaminata in precedenza da questa Corte: mentre infatti nelle circostanze cui si riferivano le pronunce richiamate le disposizioni impugnate escludevano del tutto il trattamento pensionistico per il coniuge separato per propria colpa, nelle disposizioni ora impugnate è invece prevista, in uno con l'esclusione del diritto alla pensione, la spettanza di un assegno alimentare pari al 20 per cento della pensione diretta. Alle ragioni di differenziazione fanno tuttavia riscontro motivi di analogia rispetto alle situazioni allora considerate, trattandosi pur sempre di vedove separate per colpa o con addebito che godevano già di assegno alimentare a carico del defunto coniuge.

Di fronte a tali contrapposte ragioni, questa Corte ritiene che sia costituzionalmente necessario accordare prevalenza ai consistenti aspetti di assimilazione rispetto a quelli di differenziazione, cosicchè la normativa risultante quale effetto delle precedenti pronunce costituisce un *tertium comparationis* ineludibile rispetto al caso di specie, che per coerenza rende illegittimo, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, il trattamento pensionistico previsto dalla disciplina impugnata in questo giudizio.

Circa il già citato rilievo della parte qui costituita — relativamente al venir meno del concetto di responsabilità della separazione personale — va osservato che, pur avendo la riforma del diritto di famiglia del 1975 mantenuto la diversità delle situazioni fra separazione con o senza addebito e delle relative conseguenze patrimoniali, la parità di trattamento delle stesse può giustificarsi limitatamente allo stato della legislazione previdenziale, così come risulta anche dalla giurisprudenza costituzionale.

Quanto al principio, contenuto anche in precedenti pronunce di questa Corte, secondo cui il trattamento di reversibilità avrebbe la funzione di assicurare la continuità dei mezzi di sostentamento che il titolare della pensione era obbligato a fornire al coniuge prima della morte, e da cui dovrebbe dedursi come conseguenza un livello di assistenza uguale a quello precedente, va considerato che l'eventuale differenza del risultato economico riconosciuto alla vedova separata rispetto all'assegno anteriormente goduto trova giustificazione nel fatto che il trattamento pensionistico è un diritto che si acquista a seguito del fatto sopravvenuto della morte dell'ex-coniuge.

Va, pertanto, riconosciuto che, come per le ipotesi decise con le pronunce 286 del 1987, 1009 del 1988 e 450 del 1989, anche nel presente caso, spetti alla vedova separata per colpa (o con addebito) il diritto a pensione: di conseguenza, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto di cui agli art. 38, primo comma, del regio decreto legge 30 marzo 1938, n. 680, e 7, secondo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646, nella parte in cui esclude il diritto a pensione a favore della vedova di impiegato iscritto alla C.P.D.E.L. che sia separata legalmente per sentenza passata in giudicato pronunciata per di lei colpa, allorchè a questa fosse stato riconosciuto il diritto agli alimenti verso il coniuge deceduto, riconoscendo alla stessa soltanto la corresponsione di un assegno alimentare ove sussista lo stato di bisogno.

4. — La questione sollevata dal Pretore di Roma deve essere dichiarata inammissibile.

Osserva infatti questa Corte come nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* ometta di indicare direttamente i parametri costituzionali che si ritengono violati, ed anche la motivazione sul punto della non manifesta infondatezza si limita ad un apodittico rinvio a precedenti pronunce di questa Corte (sentenze nn. 213 del 1985 e 286 del 1987), le quali invece risultano in gran parte inconferenti con il caso di specie.

Con la prima, infatti, (sentenza n. 213 del 1985), relativa all'indennità di cui agli artt. 2118 e 2120 del codice civile, è stata respinta la questione di legittimità costituzionale sulla base del rilievo per cui deve escludersi che il «coniuge di cui si ragiona nel primo comma dell'art. 2122 comprenda anche il vedovo o la vedova cui sia stata addebitata la separazione (o nei cui confronti fosse stata pronunciata — prima della riforma del diritto di famiglia — la separazione per colpa)»; mentre la seconda (sentenza n. 286 del 1987) aveva come oggetto disposizioni riguardanti la pensione di reversibilità, istituto che presenta caratteri e finalità non completamente assimilabili all'indennità premio di fine servizio, il cui contrasto con le disposizioni costituzionali avrebbe dovuto pertanto essere direttamente motivato.

A ciò si aggiunga che il Pretore omette del tutto di motivare su un aspetto decisivo in ordine alla rilevanza, relativamente cioè alla spettanza in capo alla ricorrente del giudizio principale del diritto agli assegni alimentari, presupposto ritenuto necessario, in forza della costante giurisprudenza di questa Corte, al fine di estendere il diritto alla reversibilità di trattamenti previdenziali a favore del coniuge separato per colpa.

La questione sollevata dal Pretore di Roma va pertanto dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto di cui agli artt. 38, primo comma, del regio decreto legge 30 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), e 7, secondo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), nella parte in cui esclude il diritto a pensione a favore della vedova di impiegato iscritto alla C.P.D.E.L. che sia separata legalmente per sentenza passata in giudicato pronunciata per di lei colpa, allorché a questa fosse stato riconosciuto il diritto agli alimenti verso il coniuge deceduto, riconoscendo alla stessa soltanto il diritto alla corresponsione di un assegno alimentare ove sussista lo stato di bisogno;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli enti locali), sollevata dal Pretore di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0869

N. 347

*Sentenza 20-28 luglio 1993*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Regione Lombardia - Edilizia residenziale pubblica - Determinazione del canone locatizio ad opera di legge regionale che ricomprende fra gli alloggi di edilizia residenziale pubblica non solo quelli costruiti con i contributi statali ma anche quelli acquistati dagli enti locali con fondi propri - Indebita interferenza della regione in materia riservata alla competenza statale - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

**(Legge regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91, art. 1, secondo comma).**

**(Cost., art. 117).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, nn. 91 (Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) e 92 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 5 dicembre 1983, n. 91), promosso con ordinanza emessa il 16 ottobre 1990 dal Tribunale di Como nel procedimento civile vertente tra Pizzuto Lorenzo e il Comune di Como, iscritta al n. 670 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 1993 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza emessa il 16 ottobre 1990, e pervenuta alla Corte costituzionale il 24 settembre 1992 (R.O. n. 670 del 1992) il Tribunale di Como ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 (Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), e n. 92, di pari data (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 5 dicembre 1983, n. 91), nella parte in cui ricomprendono gli alloggi costruiti dai Comuni ed acquisiti con fondi propri del bilancio di questi, all'interno delle categorie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, determinandone la commisurazione del canone locatizio.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio proposto da Lorenzo Pizzuto, assegnatario in locazione di un appartamento di edilizia economica e popolare a seguito di concorso indetto dal Comune di Como, in cui il ricorrente, dopo avere avuto la consegna dell'immobile assegnato, ha chiesto l'applicazione del canone di locazione previsto dalla legge regionale Lombardia 5 dicembre 1983, n. 92, la cui misura risulta ridotta del 33 per cento rispetto a quella prevista dalla legge statale 27 luglio 1978, n. 392.

In punto di rilevanza, il Tribunale osserva come non sia controverso in causa che l'alloggio assegnato al Pizzuto è stato costruito ed acquisito con fondi propri del Comune e senza il concorso di altri enti: pertanto, nel caso in cui la legge impugnata fosse illegittima, e dovesse conseguentemente non tenersi conto della dilatazione del concetto definitorio di «edilizia residenziale pubblica» ivi contenuto, non potrebbero applicarsi i parametri di canone definiti da detta legge regionale, e la determinazione del canone dovrebbe seguire alla stregua delle norme ordinarie.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale fa propri i motivi prospettati dal convenuto Comune di Como, secondo il quale la materia degli alloggi costruiti dai Comuni con fondi propri di bilancio, e senza contributi di altri enti, non sarebbe compresa tra quelle contemplate nell'art. 117 della Costituzione, nè sarebbe mai stata delegata al legislatore regionale, ex art. 117, terzo (*rectius*: secondo) comma, della Costituzione, mentre i d.P.R. 30 dicembre 1972, nn. 1035 e 1036 avrebbero consentito alle Regioni di integrare la normativa statale in materia di alloggi di «edilizia residenziale pubblica» soltanto per settori diversi dalla definizione degli alloggi stessi (di cui all'art. 1, secondo comma, del d.P.R. n. 1035 del 1972), come di quelli cioè costruiti o da costruirsi da parte degli enti pubblici a totale carico o con il contributo o con il concorso dello Stato.

Nè un allargamento della materia sarebbe ricavabile, sempre a parere del giudice *a quo*, dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (richiamato nella relazione del progetto di legge regionale), in quanto questo riguarderebbe il trasferimento alle Regioni (art. 87, primo comma, ed art. 93) soltanto di funzioni amministrative (e non legislative), conservando allo Stato (art. 88, primo comma, n. 13) le competenze amministrative in ordine ai criteri per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La legge 5 agosto 1978, n. 457 (art. 55, secondo comma) avrebbe consentito inoltre alle Regioni di integrare la normativa statale di cui al d.P.R. n. 1035 del 1972 soltanto in relazione alla disciplina del procedimento di assegnazione, nulla prevedendo invece in ordine alla definizione e/o alla individuazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Osserva infine il giudice remittente come la disposizione impugnata sia mutuata, con l'aggiunta di «enti locali», dalla deliberazione CIPE del 19 novembre 1981: normativa che risulterebbe anch'essa illegittima in quanto avente natura regolamentare, come tale non idonea a modificare od integrare una norma di legge. Anche ritenendo infatti che la competenza del CIPE in materia sia conseguente alla delega stabilita dalla legge n. 457 del 1978, si osserva come essa debba intendersi riferita esclusivamente ai «criteri generali per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica», e non anche quindi per la definizione e/o la individuazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, mentre con la legge 8 agosto 1977, n. 513 (artt. 22 e 24) il legislatore statale avrebbe implicitamente confermato la distinzione tra «alloggi di edilizia residenziale pubblica» ed «alloggi di proprietà di enti pubblici».

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Como ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, della legge della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 (Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), integrata dalla legge n. 92, di pari data (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 5 dicembre 1983, n. 91), nella parte in cui commisura il canone locatizio e definisce la nozione di edilizia residenziale pubblica come comprendente non solo gli alloggi costruiti con il concorso o con il contributo dello Stato (secondo quanto previsto dal d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035), ma altresì quelli «acquisiti a qualunque titolo, realizzati o recuperati da enti locali o da enti pubblici non economici, per le finalità sociali proprie della edilizia residenziale pubblica».

Malgrado l'imprecisa prospettazione della questione operata dal giudice *a quo*, questa deve essere correttamente riferita all'art. 1, secondo comma, della legge regionale Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91, contenente la definizione di edilizia residenziale pubblica cui si estende l'ambito di applicazione della legge stessa.

Alla disposizione denunciata è collegata quella contenuta nell'art. 28 della stessa legge, come modificato dall'art. unico, lettera N), della legge regionale 5 dicembre 1983, n. 92, il quale prevede una riduzione del canone di locazione per gli alloggi ricompresi nella nozione in oggetto: di tale disposizione era stata invocata l'applicazione, nel giudizio *a quo*, da parte del conduttore di un alloggio di proprietà comunale dato in locazione, insieme ad altri, per le finalità sociali risultanti da specifico regolamento comunale, nonché dalla delibera di acquisto degli immobili ed anche dalla pubblica gara di assegnazione a particolari categorie di cittadini, in cui si teneva conto altresì della modesta misura del loro reddito.

2. — La questione non appare meritevole di accoglimento.

La soluzione dei quesiti circa l'ambito dell'edilizia residenziale pubblica come materia di competenza regionale presenta alcune difficoltà, per i motivi, avvertiti anche dalla dottrina, del sovrapporsi nel tempo di numerosi e non chiari provvedimenti legislativi ed amministrativi.

Di ciò sembra aver coscienza lo stesso legislatore, secondo quanto può dedursi dalla relazione alla proposta di legge delega presentata in data 28 aprile 1992 per l'elaborazione di un testo unico sulla materia, presentato alla Camera dei deputati nel corso dell'XI legislatura, in cui si osserva, tra l'altro, che «le disposizioni di legge relative all'edilizia residenziale e alle materie ad essa attinenti, costituiscono ormai un aggrovigliato complesso normativo del quale è difficile venire a capo».

Malgrado le difficoltà connesse a tale situazione, possono trarsi dalle norme che si sono susseguite e dagli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte le linee evolutive del sistema che va ritenuto vigente, in base al quale la questione prospettata dal Tribunale di Como risulta non fondata.

3. — Nei primi anni '70, la materia dell'edilizia residenziale pubblica è stata organicamente disciplinata con d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, che all'art. 1 ha definito la relativa nozione con riguardo agli alloggi sovvenzionati dallo Stato, stante le finalità cui la normativa si riferiva. Già il d.P.R. n. 1036 di pari data, peraltro, stabiliva (art. 1) che «la realizzazione unitaria degli obiettivi stabiliti nei programmi di interventi di edilizia abitativa pubblica e di edilizia sociale di cui all'art. 1 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è affidata al Ministro per i lavori pubblici e alle Regioni in conformità con gli indirizzi del CIPE e con le modalità stabilite dal presente decreto». E la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 221 del 1975) affermava, a proposito della legge della Regione Lombardia 10 maggio 1973, relativa alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale, che «le funzioni amministrative (e quindi anche quelle legislative) sulla materia in oggetto sono ormai di competenza della Regione, ovviamente entro il limite della dimensione regionale degli interessi al cui soddisfacimento le relative attività sono rivolte»; ciò soprattutto per la considerazione che «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».

4. — È noto che proprio dal 1975 (legge delega 22 luglio 1975, n. 382) si sviluppa e si razionalizza l'ambito dei poteri di competenza regionale non più per materie analiticamente elencate, ma in ordine a «settori organici». Il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ricomprende (artt. 87 e 93) l'edilizia residenziale e abitativa pubblica di interesse regionale fra le materie in cui alle regioni viene riconosciuta una *plena cognitio*, sia per le funzioni amministrative, sia (in virtù del parallelismo di cui all'art. 118 della Costituzione) per i poteri legislativi, residuando allo Stato la competenza (art. 88, n. 13) relativa soltanto alla «programmazione nazionale e (al)la ripartizione sulla sua base fra le regioni del fondo nazionale per gli interventi di edilizia residenziale pubblica, (al)la previsione di programmi congiunturali di emergenza, nonché (al)la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni».

La successiva legge 5 agosto 1978, n. 457 contiene la previsione (art. 1) di un piano decennale di edilizia residenziale comprendente anche gli interventi pubblici di edilizia convenzionata, agevolata, e diretti al recupero del patrimonio edilizio esistente, affidando (art. 2) ampi poteri di indirizzo al C.I.P.E. ed alle Regioni (art. 4).

In attuazione del citato art. 2, il C.I.P.E., con deliberazione del 19 novembre 1981, ha stabilito i «criteri generali per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica» premettendo che tali criteri «si applicano a tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle regioni, nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica», specificando le ipotesi da ritenersi escluse da tale ambito, ed attribuendo alle regioni la possibilità di «stabilire ulteriori particolari esclusioni per edifici le cui caratteristiche o la cui destinazione non si prestino alle finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica».

Tale delibera ha stabilito infine (par. 11) che «il canone di locazione degli alloggi indicati al paragrafo 2 è diretto a compensare i costi di amministrazione, di gestione e di manutenzione, nonché a consentire il recupero di una parte delle risorse impiegate per la realizzazione degli alloggi stessi»; ed inoltre che «la regione disciplina la determinazione dei

canoni di locazione tenendo conto delle caratteristiche oggettive dell'alloggio espresse dai parametri della legge 27 luglio 1978, n. 392 e del reddito del nucleo familiare dell'assegnatario».

Da quanto fin qui esposto si evince come l'evoluzione della disciplina richiamata sia nel senso di un ampliamento della nozione di edilizia residenziale pubblica (quale comprendente altresì ogni intervento operato da enti pubblici non economici per il conseguimento di finalità sociali), e di un ampliamento dei poteri delle regioni in questa materia.

Ulteriori conferme normative di questa evoluzione si ravvisano nella legge 8 agosto 1977 n. 513, che ha riconosciuto in capo ai Comuni la competenza a realizzare «programmi costruttivi occorrenti alle temporanee esigenze di alloggio dei nuclei familiari soggetti a sgombero per consentire il recupero o il risanamento del patrimonio edilizio esistente» (art. 16), la cui pertinenza alla materia dell'edilizia residenziale pubblica si deduce dall'essere detta disposizione inserita nel titolo che ad essa espressamente si richiama. Analogamente può dirsi, sebbene con riferimento a fattispecie in parte diversa (e cioè relativamente all'acquisto da parte dei Comuni di immobili per assegnare gli alloggi a soggetti nei cui confronti sia stato emesso provvedimento esecutivo di rilascio), con riguardo all'art. 7 del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito in legge 15 febbraio 1980, n. 255.

5. — Le nuove prospettive circa l'ambito della materia e le competenze regionali in tema di edilizia residenziale pubblica sono state ribadite dalla giurisprudenza di questa Corte. Dopo la sentenza n. 221 del 1975 già richiamata, va ricordata la sentenza n. 140 del 1976, che riconosce alle regioni a statuto ordinario potestà legislativa in materia di edilizia pubblica abitativa; la sentenza n. 217 del 1988, che sottolinea il «dato storico dell'evoluzione legislativa della materia»... ed «il principio giustificativo che consiste nella predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti», precisando che nell'ambito dell'edilizia pubblica «deve considerarsi compresa anche la sub-materia relativa al reperimento (o al recupero) e all'assegnazione degli alloggi e che quest'ultima non può essere circoscritta alle abitazioni costruite con fondi pubblici o, comunque, con il concorso degli stessi».

Con sentenza n. 727 del 1988, infine, si è affermato che, a seguito dell'evoluzione normativa della materia dell'edilizia residenziale pubblica, alle regioni deve essere riconosciuta «la più ampia potestà legislativa» (analogamente v. anche le sentenze n. 1134 del 1988, 594 del 1990, 393 e 486 del 1992).

6. — In attesa del nuovo testo unico che aggiorni più coerentemente tutta la materia, precisando funzioni, organi e competenze, appare logico dedurre dalle osservazioni che precedono alcune linee del vigente sistema, riferibili alla questione sottoposta all'esame di questa Corte.

Dall'evoluzione normativa descritta emerge anzitutto come la nozione iniziale di edilizia residenziale pubblica, di cui all'art. 1 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, sia stata successivamente sviluppata, a partire dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come questa Corte ha in più occasioni affermato, nel senso che, in tema di edilizia residenziale e abitativa pubblica o di edilizia cosiddetta sociale, alle regioni spettano ampi poteri amministrativi e legislativi, nei limiti del territorio o degli interessi regionali, in coordinamento con i programmi, i criteri e le disposizioni in sede nazionale; ed inoltre, che l'ambito dell'edilizia residenziale pubblica è ravvisabile quando ricorrono gli elementi propri delle finalità sociali della destinazione di immobili comunque acquisiti da enti pubblici non economici; finalità riscontrabili, oltre che nella tipologia non di lusso degli stessi, nella loro destinazione a categorie di cittadini non abbienti, cui vengono offerti gli alloggi con gare pubbliche di assegnazione in base a determinati requisiti.

Tali elementi appaiono ricorrere nella presente fattispecie, per le modalità di comportamento del Comune, e la legge regionale della Lombardia oggetto del presente giudizio ha correttamente preso atto del contesto normativo statale, senza eccedere dai limiti delle materie di competenza regionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge regionale Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 (Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Tribunale di Como con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 348

*Sentenza 11 giugno-28 luglio 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni patrimoniali dello Stato suscettibili di gestione economica - Convocazione di una «Conferenza» cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici - Potere della «Conferenza» di apportare modifiche ai programmi di alienazione senza la necessità di ulteriori deliberazioni riguardo agli interventi dell'ente locale, in deroga all'art. 27 della legge n. 142/1990 - Lamentata violazione delle competenze regionali - Intervenuta modificazione legislativa - Cessazione della materia del contendere.**

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, art. 2, sedicesimo comma).

(Cost., artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128; statuto speciale regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5).

**Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni patrimoniali dello Stato suscettibili di gestione economica - Istituzione di una «Conferenza» cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici - Potere della «Conferenza» di apportare modifiche ai programmi di alienazione senza la necessità di ulteriori deliberazioni riguardo agli interventi degli enti locali - Attribuzione all'approvazione assunta all'unanimità dalla «Conferenza», di efficacia sostitutiva degli atti di partecipazione al procedimento amministrativo previsti dalle leggi statali - Lamentata violazione delle competenze della regione Emilia-Romagna e della provincia autonoma di Trento in materia di edilizia e urbanistica - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, art. 2, dodicesimo, quindicesimo e diciassettesimo comma).

(Cost., artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128; statuto speciale regione Trentino Alto-Adige, artt. 8, nn. 3, 5 e 6; 9, n. 10; e 16).

**Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni patrimoniali dello Stato suscettibili di gestione economica - Attribuzione all'approvazione assunta all'unanimità dalla «Conferenza», di efficacia sostitutiva degli atti di partecipazione al procedimento amministrativo previsti dalle leggi regionali e statali - Lamentata violazione dell'autonomia speciale della regione Friuli-Venezia Giulia - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, art. 2, diciassettesimo comma).

(Statuto speciale regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, 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, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 12, 15, 16 e 17, del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, recante (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), promossi con ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento, notificati il 28 febbraio 1992, depositati in cancelleria il 3, 5 e 9 marzo 1992 ed iscritti ai nn. 23, 24 e 25 del registro ricorsi 1992;

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

Udito nell'udienza pubblica del 20 aprile 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianello;

Uditi l'avv. Renato Fusco per la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'avv. Alberto Predieri per la Regione Emilia-Romagna, l'avv. Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'avv. dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.1. — Con il ricorso n. 23 del 1992 la Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia le disposizioni contenute nei commi 16 e 17 dell'art. 2 del decreto-legge 5 dicembre 1991 n. 386 (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), convertito nella legge 29 gennaio 1992 n. 35, come lesive della sfera di competenza assegnata alla regione dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1) e dalle norme di attuazione (non espressamente indicate).

Il detto art. 2 traccia uno schema procedimentale semplificato per l'alienazione dei beni immobili dello Stato e per la gestione di quelli suscettibili di gestione economica. Al comma 15 stabilisce, per tale finalità, che il Ministro delle finanze convoca una «conferenza» cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici «comunque tenuti ad adottare atti di intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta previsti da leggi statali o regionali».

I commi 16 e 17 disciplinano compiti, attività e relative procedure, della conferenza ed in particolare:

a) il comma 16 prevede che essa — nel valutare «i programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni immobili» e gli «eventuali progetti esecutivi» — può apportarvi, ove occorra, «le opportune modifiche senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni per quanto concerne gli interventi dell'ente locale, in deroga a quanto stabilito dall'art. 27, comma 5, della legge 8 giugno 1990 n. 142».

La previsione sarebbe lesiva della sfera di competenze della regione nelle materie in cui incidono le «ulteriori deliberazioni», perchè avrebbe l'effetto di abrogare le norme regionali che quelle «ulteriori deliberazioni» prescrivono, con conseguente intromissione dello Stato in spazi amministrativi e normativi riservati alla regione, specie in materia urbanistica, per la quale l'art. 32 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 sulla pianificazione territoriale e urbanistica prevede, per la variante al piano regolatore generale, una serie di adempimenti di vari organi comunali e regionali molto articolata e puntuale. Di tali adempimenti ben poco rimarrebbe, una volta che venga applicato il detto comma 16, che espressamente esclude le «ulteriori deliberazioni».

b) il comma 17 stabilisce che «l'approvazione assunta all'unanimità», da parte della conferenza, dei programmi di alienazione, gestione e valorizzazione dei beni immobili e degli eventuali progetti esecutivi:

sostituisce, ad ogni effetto, tutti gli atti di partecipazione al procedimento amministrativo (intese, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta etc.) previsti da leggi statali o regionali;

comporta, per quanto occorra, «variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali... senza necessità di ulteriori adempimenti».

La illegittimità costituzionale di entrambe le previsioni sarebbe determinata sia dal fatto che il legislatore statale trasferisce a una conferenza (pur se vi partecipi un rappresentante regionale) poteri che sono propri della regione, attribuendo alle deliberazioni dell'organo di nuova istituzione valenza sostitutiva di prescrizioni imposte da leggi regionali; sia perchè l'«approvazione» dei programmi, senza necessità di ulteriori adempimenti, comporta la disapplicazione delle leggi della regione che hanno disciplinato le materie oggetto dei programmi anzidetti e rappresenta una invasione della sfera di attribuzioni costituzionalmente ad essa riservata.

1.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia respinto.

La difesa dello Stato sostiene l'infondatezza della prima doglianza, relativa al comma 16 dell'art. 2, in quanto non si avrebbe la lamentata abrogazione delle norme regionali che prescrivono «le ulteriori deliberazioni», ma al contrario esse conserverebbero integra la loro vigenza, essendosi la disposizione denunciata limitata a prevedere una circoscritta «semplificazione amministrativa» (cfr. art. 14 della legge 7 agosto 1990 n. 241) per la «valutazione» e l'«approvazione» di programmi e progetti esecutivi che riguardano unicamente «beni patrimoniali dello Stato» (art. 2, comma 1), nei confronti dei quali la regione non potrebbe rivendicare proprie competenze. Non vi sarebbe neppure la denunciata ingerenza dello Stato nelle funzioni amministrative proprie della regione, dal momento che le «ulteriori deliberazioni» riguardano solo gli «interventi dell'ente locale» e non della regione, che non è certo legittimata a dolersi di una normativa concernente l'autonomia comunale. Dovrebbe poi ritenersi infondata anche la seconda doglianza, relativa al comma 17 dell'art. 2, che concerne l'istituto della conferenza già disciplinato dal menzionato art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e la cui previsione, ai sensi dell'art. 29, comma 1, di quest'ultima legge, esprime un principio generale dell'ordinamento giuridico, da valere come limite anche per le legislazioni delle regioni a statuto speciale nelle materie di competenza esclusiva.

2.1. — Con il ricorso n. 24 del 1992, la regione Emilia-Romagna denuncia anch'essa l'art. 2 della legge statale sopra ricordata, in particolare nei commi 12, 15, 16 e 17, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione.

Dopo aver rilevato che tutto il sistema procedimentale introdotto da questo articolo è caratterizzato da una consecuzione non molto ordinata, la ricorrente sostiene, con argomenti in parte analoghi a quelli già esaminati per il precedente ricorso n. 23 del 1992, che le norme impugnate violerebbero le competenze regionali perchè:

a) sostituiscono alle competenze proprie di organi collegiali regionali, in materia di strumenti urbanistici e piani regionali, la competenza di un rappresentante della regione, che, quale che sia la sua carica (presidente di giunta o di consiglio, assessore, etc.), non ha istituzionalmente la capacità di concentrare in sé la potestà decisionale regionale, come disciplinata dallo statuto e dalle leggi della regione;

b) utilizzano il metodo delle «conferenze che decidono all'unanimità», che, pur giustificato in passato da urgenze particolari (vedi legge n. 205 del 1989 sugli interventi strutturali per le opere interessate dai campionati mondiali di calcio 1990), non lo sarebbe nel caso di specie, in cui nessun termine è previsto nè per l'alienazione dei beni nè per la loro valorizzazione, e si sarebbe dovuto perciò fare ricorso alle competenze ordinarie previste dall'ordinamento regionale;

c) recano una disciplina derogatoria rispetto alle previsioni contenute nella legge n. 142 del 1990, in violazione dell'art. 128 della Costituzione e della norma interposta costituita dall'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 142 cit., secondo la quale «ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni». Non potendo dunque una legge speciale sostituire una normativa di carattere generale, che per la Costituzione è la sola abilitata a regolare i rapporti fra lo Stato, le regioni e gli enti locali, ne deriva la lesione delle competenze regionali quali espressamente riconosciute dagli artt. 3 e 27 della legge n. 142 del 1990.

d) il comma 12 sarebbe del pari lesivo perchè, prevedendo che per le valutazioni urbanistiche il comitato tecnico sia integrato dal sindaco del comune e dal rappresentante all'urbanistica della regione nel cui territorio sono dislocati i beni immobili, avrebbe «attribuito funzioni consultive ad un assessore regionale».

2.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri. L'Avvocatura generale dello Stato deduce l'infondatezza di tutti i motivi del ricorso, con argomentazioni analoghe a quanto sostenuto per la precedente impugnativa (reg. ric. n. 23 del 1992), ed osserva che l'invocato art. 1, comma 3, della legge n. 142 del 1990 non è norma interposta rispetto all'art. 128 della Costituzione, limitandosi esso a prevedere solo una «fissità», peraltro relativa, delle altre disposizioni della legge medesima, senza considerare poi che questa asserita «norma interposta» prevede proprio la «espressa modificazione» e quindi anche la possibilità di deroga, purchè essa sia, come nel caso, espressa.

La difesa dello Stato sostiene poi che la legge denunciata, per gli interessi coinvolti e l'incidenza nelle strutture economiche, reca norme di riforma economico-sociale, che operano come limite alle competenze regionali.

Quanto infine alla partecipazione, prevista dal comma 12, di un rappresentante regionale al comitato tecnico, l'Avvocatura obietta che spetta al legislatore statale disciplinare la provvista dei componenti di un organo dello Stato, quale è quello in esame.

3.1. — Con il ricorso n. 25 del 1992 anche la Provincia autonoma di Trento ha impugnato i commi 15, 16 e 17 dell'art. 2 della legge in questione per motivi analoghi a quelli dei ricorsi già illustrati, adducendo la violazione degli artt. 8, nn. 3, 5 e 6; 9 n. 10; e 16 dello Statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle relative norme di attuazione (non espressamente indicate).

Osserva la ricorrente che la prevista conferenza — abilitata a decidere definitivamente sui programmi e progetti esecutivi, con poteri di modifiche in deroga al procedimento di cui all'art. 27, comma 5, della legge n. 142 del 1990 e le cui deliberazioni, da assumere nel termine di 15 giorni dalla sua convocazione, sostituiscono «ad ogni effetto» gli atti di intesa, i pareri, etc. previsti dalle leggi — è molto più di quello che dovrebbe essere, e cioè uno strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione tra Stato e provincia autonoma.

Il procedimento indicato, infatti, non consente un serio ed efficace esercizio delle competenze provinciali sia perchè in ogni caso il termine (quindici giorni) è troppo breve, specie per le deliberazioni di particolare complessità, sia perchè nessuna incidenza a tutela dell'autonomia della provincia può attribuirsi alla partecipazione di un suo rappresentante in seno alla conferenza. Se infatti le competenze della provincia nella materia sono affidate dal suo ordinamento ad organi collegiali, è evidente l'inidoneità di tale partecipazione individuale a sostituire l'esercizio di competenze di quegli organi; se poi sono competenze esercitabili da parte di organi monocratici, la sede «contestuale» della conferenza e la eccessiva brevità del termine non consentono nè l'osservanza delle procedure interne previste, nè l'assunzione di determinazioni che riflettano la volontà della provincia e siano in grado di sostituire adeguatamente l'esercizio ordinario delle competenze di questa.

Nè va dimenticato che la facoltà, attribuita sempre alla conferenza, di modificare d'ufficio i programmi e i progetti fa sì che questa possa esser chiamata a pronunciarsi «definitivamente» su atti diversi da quelli inizialmente ad essa sottoposti: con la prevedibile eventualità che non si potranno in ogni caso attivare le procedure interne previste e che la provincia non sarà in grado di esercitare le sue potestà di indirizzo, direttiva e controllo sul proprio rappresentante, la cui opinione espressa nella conferenza finirà così per non riflettere adeguatamente la volontà dell'organo provinciale competente.

Non può essere invocato il precedente, rappresentato dalla «conferenza regionale» di cui all'art. 3 della legge 5 giugno 1990, n. 135, concernente gli interventi per la lotta all'AIDS, che la Corte, con la sentenza n. 37 del 1991, ha ritenuto adeguato strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione fra Stato e regioni, perchè le differenze sono molteplici.

Difatti, nel caso della legge n. 135 del 1990 cit., la conferenza si esprimeva sulla compatibilità, con le esigenze ambientali, territoriali, paesaggistiche e culturali, di interventi per l'esecuzione di opere pubbliche eccezionalmente urgenti in relazione a un interesse pubblico ben determinato, quello della lotta all'AIDS. Nel caso presente, invece, si tratta di programmi di interventi edilizi e di trasformazione urbanistica, che, se pur attinenti a immobili del patrimonio dello Stato, sono destinati, proprio per effetto dei programmi da approvare, ad essere alienati a privati o affidati a questi per una gestione di tipo imprenditoriale: destinati, dunque, non al diretto soddisfacimento di interessi pubblici, ma a fini tipicamente privati, residuando l'interesse dello Stato solo nell'acquisizione dei proventi dell'alienazione o della gestione del bene.

Se dunque per la lotta all'AIDS, e per le opere pubbliche ad essa destinate, si può ammettere la semplificazione dei procedimenti e la sostituzione dell'esercizio ordinario delle competenze con l'attività di un organo misto, altrettanto non può farsi nel caso di beni destinati ad esser utilizzati da privati per scopi tipicamente privatistici. Inoltre, per la legge sull'AIDS, gli interventi erano tipizzati e circoscritti (costruzione o ristrutturazione di edifici ospedalieri) e quindi il procedimento semplificato e derogatorio poteva configurarsi come strumento idoneo, mentre nel caso di specie i programmi e i progetti da approvare possono essere i più vari e la conferenza è chiamata ad esaminare le problematiche tecniche, edilizie e urbanistiche le più diverse; il che non giustifica più l'alterazione del normale esercizio delle competenze.

Ancora, diversamente da quanto disposto dalla legge sull'AIDS, ove la conferenza è promossa dal Ministro della Sanità «d'intesa con ciascuna Regione», ora l'iniziativa per la convocazione è rimessa esclusivamente al Ministro delle finanze (art. 2, comma 15); infine, mentre l'approvazione da parte della conferenza prevista dalla legge sull'AIDS non aveva effetti di variazione o di deroga rispetto agli strumenti urbanistici, all'uopo (art. 3, comma 3, della legge n. 135 del 1990) richiamandosi l'applicazione delle «disposizioni di cui ai commi primo, quarto e quinto dell'art. 1 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 e successive modificazioni», le norme ora denunciate invece non contemplano alcun ulteriore adempimento dopo l'approvazione della conferenza, che, comportando variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali (art. 2 comma 17), consegue effetti ben più incisivi sulle competenze provinciali.

Per quanto poi riguarda specificamente gli effetti di «deroga automatica» agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali, riconosciuti all'approvazione da parte della conferenza (comma 16), la ricorrente ricorda che l'art. 27 della legge n. 142 del 1990, pur recando una disciplina semplificata in tema di accordo di programma per gli interventi degli enti locali, ne ricollegava comunque gli effetti di variazione sugli strumenti urbanistici e di sostituzione della concessione edilizia esclusivamente all'approvazione dell'accordo con decreto del presidente della regione (o della provincia autonoma), ed alla convalida da parte del consiglio comunale dell'assenso espresso dal sindaco in seno alla conferenza, con ciò salvaguardando l'esercizio delle competenze regionali, o provinciali, oltre che comunali, in ordine al controllo sulla destinazione urbanistica del territorio. Il comma 16 dell'art. 2 denunciato esclude, invece, ogni intervento dell'ente locale e quindi anche ogni possibilità di intervento e di controllo della provincia riguardo alla modifica deliberata dalla conferenza.

Quanto agli effetti dell'approvazione da parte della conferenza, precisati nel comma 17 (e che si sostanziano in una variante «automatica» agli strumenti urbanistici), la ricorrente ne rileva la gravità, partendo da un esempio: se lo Stato decide di vendere un immobile, oggi destinato alla difesa, per farne un albergo o un edificio residenziale, la realizzazione del nuovo insediamento — anche se non è previsto in quell'area dallo strumento urbanistico o addirittura è in contrasto con il piano territoriale provinciale, e anche se è tale da comportare deroghe agli standard urbanistici (così in tema di parcheggi) — sarebbe direttamente consentita dall'approvazione operata dalla conferenza.

Dunque i programmi e i progetti da questa approvati — non attinenti, come si è detto, a opere pubbliche — avrebbero incondizionata efficacia derogatoria nei confronti delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, la cui variazione sfuggirebbe così ad ogni effettivo controllo della provincia, e perfino dei piani territoriali: sia del piano urbanistico provinciale (artt. 13 e 14 legge provinciale 5 settembre 1991 n. 22), che definisce le direttive, le prescrizioni

e i vincoli da osservare nella redazione dei piani subordinati nonchè per l'esecuzione degli interventi sul territorio, e che è approvato con legge provinciale (e quindi l'effetto derogatorio attribuito ad un sommario procedimento amministrativo investirebbe addirittura la legge provinciale); sia del piano comprensoriale di coordinamento (artt. 13 e 18 legge provinciale 5 settembre 1991 n. 22, cit.) che, fra l'altro, individua gli insediamenti produttivi, le aree per parcheggi, spazi pubblici etc. e che è approvato dalla giunta provinciale.

Nè si obietti — e qui la ricorrente pur richiamando il comma 12, dell'art. 2, non solleva specifica questione di legittimità costituzionale — che l'assessore all'urbanistica della regione nel cui territorio sono dislocati i beni immobili integra, per le valutazioni urbanistiche, il comitato tecnico consultivo, perchè tale integrazione è comunque insufficiente a salvaguardare le competenze politico-amministrative e deliberative della provincia; il comitato ha solo poteri consultivi e non interviene nella procedura di approvazione dei programmi e dei progetti, non ha poteri di veto o di condizionamento in tema di compatibilità urbanistica dei programmi e di progetti; la stessa natura «integrativa» della partecipazione dell'assessore fa sì che egli non abbia poteri determinanti nemmeno in ordine alle «valutazioni» urbanistiche sottoposte al comitato; in ogni caso l'assessore provinciale all'urbanistica non avrebbe alcun titolo ad esprimere la volontà della provincia in ordine a deroghe a piani o a strumenti urbanistici, per le quali sono competenti o gli organi amministrativi collegiali (giunta o consiglio) o il legislatore provinciale (approvazione del piano urbanistico provinciale: art. 34 legge provinciale n. 22 del 1991 cit.).

3.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, riproponendo le stesse considerazioni già espresse a sostegno della infondatezza delle altre due impugnative regionali.

4. — In prossimità dell'udienza di discussione tutte le ricorrenti e l'Avvocatura generale dello Stato hanno presentato memorie, nelle quali hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato alcune disposizioni dell'art. 2 del decreto legge n. 386 del 1991, convertito nella legge n. 35 del 1992, che detta norme per la gestione economica ovvero per la alienazione dei beni patrimoniali dello Stato, prevedendo, una volta individuati detti beni, procedure semplificate per l'approvazione dei programmi e dei progetti esecutivi connessi con le anzidette finalità.

Le norme impuginate sono le seguenti:

a) il comma 12 che prevede che «l'assessore regionale all'urbanistica, nel cui territorio sono dislocati i beni immobili», integra «per le valutazioni urbanistiche» il comitato tecnico-consultivo chiamato ad esprimere pareri sull'attuazione dei programmi di gestione e di vendita degli immobili (solo il ricorso della Regione Emilia-Romagna); b) il comma 15, che istituisce una «conferenza», convocata dal Ministro delle finanze, cui sono chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti di intesa, nonchè a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta previsti da leggi statali o regionali (solo i ricorsi della Regione Emilia-Romagna e della Provincia di Trento); c) il comma 16, che stabilisce che tale conferenza — nel valutare «i programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione» dei suddetti beni e gli «eventuali progetti esecutivi» — può apportarvi, ove occorra, «le opportune modifiche senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni», con riferimento agli interventi degli enti locali, in deroga all'art. 27, comma 5, della legge n. 142 del 1990 (tutti i ricorsi); d) il comma 17, che prevede che «l'approvazione assunta all'unanimità», da parte della conferenza, degli indicati programmi e dei progetti esecutivi, da un canto sostituisce, ad ogni effetto, tutti gli atti di partecipazione al procedimento amministrativo (intese, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, etc.) previsti da leggi statali e regionali, e dall'altro comporta, per quanto occorra, variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali (tutti i ricorsi).

I parametri che si assumono violati sono diversificati in relazione alla sfera di autonomia di cui si lamenta la lesione, ed in particolare gli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione per la Regione Emilia-Romagna, e gli artt. 8 (nn. 3, 5 e 6), 9 (n. 10) e 16 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, per la Provincia autonoma di Trento.

La illegittimità costituzionale delle norme denunciate deriverebbe dal fatto che:

1) si attribuisce a una «conferenza di servizi» — nella quale la prevista partecipazione di rappresentanti regionali non ha alcuna incidenza ai fini della salvaguardia dell'autonomia regionale — poteri, quelli appunto enunciati nei commi 16 e 17, che limitano la sfera di competenza costituzionalmente riservata in materia di urbanistica e pianificazione territoriale alle regioni, le cui già esistenti discipline possono essere «sostituite» o «variate», cioè disapplicate, in base a una semplice deliberazione della conferenza stessa;

2) la prevista possibilità di deroga all'art. 27, comma 5, della legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali si traduce in una violazione dell'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 142 del 1990 e quindi dell'art. 128 della Costituzione, di cui il primo è «norma interposta», sia perchè, sul piano formale, si tratta di una previsione di «deroga» e non di «modificazione» espressa, sia perchè, sul piano sostanziale, la possibilità per la conferenza di introdurre modifiche agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali, escludendo l'intervento dell'ente locale, si traduce nella impossibilità per la regione di qualsivoglia intervento o controllo sulle modifiche deliberate dalla conferenza stessa, con ciò venendosi inammissibilmente a incidere nei criteri di collaborazione e armonizzazione, dai quali l'art. 3 della stessa legge n. 142 del 1990 (collocato fra i principi generali) stabilisce siano regolati i rapporti fra comuni, province e regioni;

3) non ha «parvenza di ragionevole giustificazione» aver utilizzato il metodo di una «conferenza di servizi» titolare dei relevantissimi poteri in deroga sopra descritti, dal momento che non vi sono, a differenza che in altre occasioni (legge n. 205 del 1989, sui mondiali di calcio), urgenze particolari e si perseguono non interessi pubblici (come nel caso della legge n. 135 del 1990 sulla lotta all'AIDS), bensì fini tipicamente privati in quanto i beni dello Stato sono alienati a privati o affidati a questi per gestioni di tipo imprenditoriale.

2. — Preliminarmente deve essere rilevato che, con decreto-legge del 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68, si è disposto che all'art. 2, comma 16, che è una delle norme impugnate, le parole «senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni per quanto concerne gli interventi dell'ente locale, in deroga a quanto stabilito dall'art. 27» siano sostituite con queste «nel rispetto di quanto disposto dall'art. 27».

In relazione alla modifica legislativa introdotta, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente alle censure proposte in tutti i ricorsi che, nell'impugnare, fra gli altri, l'art. 2, comma 16, cit., avevano appunto lamentato che la norma, prevedendo la deroga a quanto disposto dall'art. 27, comma 5, della legge n. 142 del 1990, travolgesse uno dei punti cardine dell'ordinamento delle autonomie locali che, pur indicando forme di coordinamento fra i vari livelli di governo, quale appunto la conferenza di servizi, conserva il potere di autonome determinazioni agli enti locali interessati, specie in materia urbanistica, disponendo che l'accordo debba essere ratificato dai loro organi competenti, sia pure entro un congruo termine a pena di decadenza.

L'intervenuta modifica, ad opera del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 cit., nel senso anzidetto, fa cessare dunque la materia del contendere relativamente alla impugnativa della norma (art. 2, comma 16 cit.) che prevedeva tale deroga, rimandandosi al prosieguo della presente decisione l'esame dell'ulteriore profilo della censura che investe lo stesso comma 16 in relazione alle altre disposizioni dell'art. 27 cit. della legge n. 142 del 1990.

3. — Ai fini dell'esame delle altre censure concernenti l'art. 2, commi 12, 15 e 17 cit., è importante ricordare che questa Corte (sentenze n. 62 del 1993 e n. 37 del 1991) ha giudicato in via generale positivamente l'istituto della «conferenza di servizi», in quanto orientato verso la realizzazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione. In proposito si è sottolineato che «la previsione di un organo misto in cui, nell'esercizio di funzioni amministrative, siano rappresentati tutti i soggetti portatori di interessi coinvolti nel procedimento di realizzazione delle opere, in modo che tali soggetti possano confrontarsi direttamente ed esprimere le loro posizioni, trovando, in un quadro di valutazione globale, soluzioni di corretto ed idoneo temperamento delle diverse esigenze» si configuri quale «mezzo di semplificazione e di snellimento dell'azione amministrativa». In relazione a tale orientamento, che deve essere anche in questa occasione ribadito, vanno disattese le censure, sulle quali tutti i ricorsi convergono, tendenti a contestare la legittima esistenza dell'istituto, nell'assunto che esso esproprierebbe competenze regionali o provinciali costituzionalmente garantite e si porrebbe in contrasto con i principi espressi nella legge sulle autonomie locali (legge n. 142 del 1990 cit.) che assegnano alle regioni un ruolo centrale nei confronti degli enti locali minori.

In proposito va osservato, in primo luogo, che la conferenza di servizi è un istituto espressamente previsto dallo stesso ordinamento sulle autonomie locali (art. 27 della legge n. 142 del 1990 cit.), oltretutto dalla disciplina sul procedimento amministrativo (art. 14 della legge n. 241 del 1990), il che costituisce indice di un orientamento ormai costante nella legislazione sia di carattere generale, sia relativa a discipline di settore (es. interventi per la lotta contro l'AIDS o in tema di mondiali di calcio) tendente a considerare l'istituto come strumento collaborativo utilmente inserito nel sistema pluralistico dei livelli di governo e che, come tale, è già stato oggetto, come si è ricordato, del positivo apprezzamento di questa Corte.

In secondo luogo, il ruolo di centralità delle regioni nel sistema delle autonomie locali (cfr. sent. n. 343 del 1991) non è neppure attenuato dalle norme impugnate e quindi non contrasta con tale ruolo la previsione di un organo misto nel quale siedono alla pari, per un confronto globale degli interessi curati da ciascuno, tutti i soggetti partecipanti. Centralità significa unità di indirizzo e non equivale a sovraordinazione, essendo questo un concetto estraneo al principio pluralistico che domina la distinzione delle competenze fra lo Stato e i vari soggetti pubblici, ivi compresi quelli esponenziali di autonomie.

Nè questa compresenza paritaria in un organo misto attenua le competenze proprie degli enti che vi partecipano con propri rappresentanti, essendosi opportunamente chiarito (sentenza n. 62 del 1993 cit.) che questi ultimi «non potranno non disporre — o per competenza propria o per delega ricevuta dall'organo istituzionalmente competente — dei poteri corrispondenti all'atto del procedimento spettante alla sfera dell'amministrazione rappresentata».

Quanto, poi, alla rispondenza in concreto dell'attività esercitata dai componenti della conferenza agli interessi propri dell'ente rappresentato da ciascuno di essi, tale rispondenza può essere assicurata dalle direttive opportunamente loro impartite in via preventiva dagli organi competenti dell'ente rappresentato e dalla verifica successiva della loro avvenuta osservanza, con le connesse responsabilità che potrebbero derivare da un comportamento ad esse contrario; oppure dal conferimento, da parte dell'ente, di una delega condizionata al suo rappresentante in seno alla conferenza, il che potrebbe influire sulla stessa formazione della volontà dell'organo collegiale a causa del mancato verificarsi della condizione cui è subordinato il conferimento della delega; dalla riserva, espressa nella delega al rappresentante dell'ente nell'organo misto, di un preventivo esame da parte dell'ente rappresentato dello schema delle risoluzioni definitive verso cui la conferenza si orienti di volta in volta e ciò allo scopo di consentire all'ente predetto di dettare precise indicazioni a chi partecipa alla conferenza, per orientarne l'atteggiamento da assumere in merito alle scelte definitive che in concreto dovranno essere adottate.

In presenza di siffatte indicazioni non può parlarsi, come si sostiene invece dalle ricorrenti, di una espropriazione delle competenze proprie degli enti ed in particolare delle regioni e delle province autonome che partecipano alla conferenza attraverso propri rappresentanti, perchè l'istituto della conferenza realizza un giusto temperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che vi partecipano.

Tali considerazioni consentono di disattendere anche la censura, proposta dalla Provincia autonoma di Trento, riferita al comma 16 dell'art. 2, nella parte in cui denuncia il mancato rispetto del comma 4 dell'art. 27 della legge n. 142 del 1990, che prevede l'approvazione da parte del presidente della regione (e quindi anche della provincia autonoma) dell'«accordo» raggiunto nell'ambito della conferenza di servizi.

4. — Infondato è anche il profilo della questione che investe le norme denunciate nell'assunto che la previsione della conferenza di servizi, titolare di «rilevantissimi» poteri che incidono sugli interessi delle regioni e delle province autonome, non ha «parvenza di ragionevole giustificazione» perchè, a differenza che in altre occasioni, come per la legge sui mondiali di calcio (legge n. 205 del 1989), non vi sarebbero urgenze particolari, nè, come nel caso della lotta all'AIDS (legge n. 135 del 1990), si perseguirebbero interessi pubblici, bensì fini tipicamente privati, quali sono quelli che riguardano l'alienazione di beni o il loro affidamento a gestioni di tipo imprenditoriale, che, in quanto tali, non giustificerebbero una deroga alle regole ordinarie in tema di competenze.

Osserva in proposito la Corte che le disposizioni istitutive della conferenza di servizi, oggetto della questione, rientrano, come risulta dal titolo del decreto-legge di cui fanno parte, in un quadro di riassetto degli enti pubblici economici, nonchè di dismissione delle partecipazioni statali e di alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica. Si è dunque in presenza di un rilevante disegno di politica economica e quindi non può negarsi che la deroga all'ordinario assetto delle competenze degli enti pubblici, circondata da tutte le illustrate garanzie, riposi su evidenti ragioni di interesse pubblico che è certamente ravvisabile nel piano di dismissione di beni già appartenenti allo Stato; il che non consente di condividere il contrario assunto delle ricorrenti, che escludono invece ragioni giustificatrici delle norme istitutive di questa conferenza, nonostante gli obbiettivi che la legge persegue.

5. — Quanto al rilievo secondo cui, per la Provincia autonoma di Trento, le delibere della conferenza finirebbero con l'incidere su materie riservate alla legge provinciale, va osservato che la partecipazione dell'assessore dell'urbanistica al comitato previsto dal comma 12, dell'art. 2, da un lato, ha lo scopo di consentire a questi di rappresentare a detto organo consultivo quali siano le materie sulle quali la conferenza non potrebbe deliberare perchè riservate alla legge provinciale, e, dall'altro, serve come tramite per rendere la provincia edotta in anticipo delle determinazioni incidenti su dette materie onde metterla in condizione di predisporre opportune modifiche delle leggi provinciali in modo da agevolare, nel quadro della leale cooperazione fra i diversi livelli di governo, il coordinamento con quelle che saranno le determinazioni della conferenza.

Al contrario è evidente che quando, nonostante tale mediazione nella fase preparatoria dinanzi al comitato, nella successiva sede della conferenza il rappresentante della provincia autonoma constati l'impossibilità di far recepire nell'ordinamento provinciale le deliberazioni che la conferenza intende adottare, ostandovi la disciplina prevista dalle leggi provinciali per non essersi provveduto o dato l'avvio ai necessari adattamenti di queste, egli potrà sempre negare l'assenso, così impedendo il formarsi della volontà della conferenza, che deve essere unanime.

Permane ovviamente l'elasticità del comportamento del rappresentante in tutte quelle ipotesi in cui le leggi provinciali in materia urbanistica, di approvazione di piani, lascino dei margini di apprezzamento e non costituiscano ostacoli assoluti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara cessata la materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 16, del decreto-legge 5 dicembre 1991 n. 386 (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), convertito nella legge 29 gennaio 1992 n. 35;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 12, 15 e 17 del medesimo decreto-legge, come convertito in legge, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 17, del medesimo decreto-legge, come convertito in legge, sollevata, in riferimento agli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 15, 16 e 17 del medesimo decreto-legge, come convertito in legge, sollevate, in riferimento agli artt. 8 nn. 3, 5 e 6; 9 n. 10; 16 dello Statuto speciale di autonomia approvato con d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* CAIANIELLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0871

N. 349

*Sentenza 24 giugno-28 luglio 1993*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Ordinamento penitenziario - Condannati per determinati reati - Assoggettabilità, con decreto ministeriale, ad un regime carcerario particolarmente restrittivo - Lamentata violazione del divieto di restrizioni alla libertà personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria, nonché del principio della funzione rieducativa della pena - Esclusione, in considerazione del fatto che il potere attribuito dalla norma impugnata al Ministro è limitato alla sospensione di regole ed istituti già appartenenti all'amministrazione penitenziaria - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.**

**(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis).**

**(Cost., artt. 13, primo e secondo comma, 15, secondo comma, 27, terzo comma, 97, primo comma, e 113, primo e secondo comma).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'Ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introdotto dall'art. 19 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356, promossi con n. 6 ordinanze emesse il 9 gennaio 1993 dal Tribunale di sorveglianza di Ancona, iscritte ai nn. 106, 107, 175, 176, 177 e 178 del registro ordinanze 1993 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 11 e 18, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 9 giugno 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

### *Ritenuto in fatto*

1.1. — Con due ordinanze di identico contenuto, entrambe emesse il 9 gennaio 1993, il Tribunale di sorveglianza di Ancona ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, secondo comma, della legge sull'Ordinamento penitenziario, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione.

Il giudice *a quo*, chiamato a deliberare in merito ad alcuni reclami proposti avverso l'applicazione del regime detentivo di cui al citato art. 41-*bis*, dopo aver affermato, in seguito ad ampia disamina, sia la propria giurisdizione che la propria competenza, ritiene che la normativa introdotta dalla norma impugnata (improntata all'esigenza di predisporre un trattamento di particolare rigore nei confronti di detenuti che, in ragione del reato loro ascritto, appaiono forniti di un elevato grado di pericolosità sociale) sia, sotto diversi profili, confliggente con i parametri costituzionali prima indicati.

1.2. — In primo luogo, premesso che la tutela prevista dal secondo comma dell'art. 13 della Costituzione si sostanzia in una riserva di legge e in una riserva di giurisdizione sul diritto alla libertà personale, il remittente ritiene che il concreto contenuto precettivo del regime introdotto dalla disposizione in esame comporti una restrizione della libertà personale riconducibile alla citata tutela costituzionale: il detenuto sottoposto a tale regime detentivo vede ulteriormente compressi i propri spazi residui di libertà personale (permanenza all'aria aperta, possibilità di esperire attività lavorativa artigianale per conto proprio e per conto terzi, acquisto di generi alimentari, colloqui con i familiari, sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo, possibilità di ricevere pacchi dall'esterno, ecc.) rispetto a ciò che costituisce il trattamento ordinario. Il fatto che tali restrizioni vengano applicate da un atto della pubblica amministrazione (nella specie: dell'amministrazione penitenziaria) senza che sia previsto un intervento, neanche in via di ratifica, dell'Autorità giudiziaria, costituisce, ad avviso del remittente, un evidente contrasto con il disposto del secondo comma dell'art. 13 della Costituzione.

1.3. — Inoltre, premesso che il principio di rieducazione della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, va correttamente inteso come finalizzazione dell'esecuzione penale al raggiungimento del reinserimento sociale del reo, il Tribunale di sorveglianza di Ancona ravvisa un'ulteriore illegittimità della disciplina in esame per la sottoposizione di alcuni detenuti, selezionati quasi semplicemente in base al titolo di reato, ad un regime indiscriminatamente sanzionatorio, ispirato ad un'ottica di mera neutralizzazione, contrastante, per di più, anche con il principio di individualizzazione dell'esecuzione penale.

Per altro verso, prosegue il remittente, la violazione dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, viene anche in rilievo considerando che la sospensione delle regole di trattamento per un tempo indubbiamente rilevante (tre anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 306 del 1992) implica la rinuncia a qualsivoglia intervento dello Stato inteso a rimuovere le cause del disadattamento sociale; proprio ciò cui dovrebbe tendere, invece, il trattamento rieducativo, che costituisce un vero e proprio diritto del condannato.

2.1. — Il medesimo art. 41-*bis*, secondo comma, viene impugnato con censure sostanzialmente identiche (pur se riferite formalmente anche al primo comma dell'art. 13 della Costituzione e non solo al secondo) dal medesimo Tribunale remittente con altre tre ordinanze pronunciate il 9 gennaio 1993.

3.1. — Con un'ultima ordinanza emessa il 9 gennaio 1993 il Tribunale di sorveglianza di Ancona, dopo aver reiterato i dubbi di costituzionalità sulla citata norma in riferimento al principio rieducativo della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, solleva ulteriori censure, in riferimento agli artt. 15, secondo comma, 97, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione.

3.2. — Sussisterebbe, in primo luogo, la violazione dell'art. 15, secondo comma, della Costituzione, in quanto la disposizione impugnata, sospendendo la vigenza delle norme dell'Ordinamento penitenziario in ordine al visto di controllo sulla corrispondenza dei detenuti, esclude il motivato provvedimento del magistrato di sorveglianza. Rileva il giudice remittente che il provvedimento ministeriale emesso in applicazione della norma impugnata prevede, tra l'altro, la sottoposizione della corrispondenza epistolare e telegrafica del detenuto direttamente al visto di controllo da parte del direttore dell'Istituto penitenziario; il che rappresenterebbe un evidente contrasto con la invocata norma costituzionale, la quale prevede che una tale limitazione possa avvenire solo per atto motivato dall'Autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

3.3. — Infine, posto che il combinato disposto degli artt. 97 e 113 della Costituzione richiede una esauriente motivazione dell'atto amministrativo, al fine di consentire al destinatario la possibilità di tutelare diritti ed interessi in via giurisdizionale, può configurarsi, ad avviso del giudice *a quo*, anche la violazione dei suddetti parametri costituzionali in quanto nei provvedimenti applicativi del regime detentivo previsto dal secondo comma dell'art. 41-*bis* tale motivazione risulterebbe del tutto assente.

4.1. — È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza (*rectius*: inammissibilità) della questione.

La difesa del governo ritiene che, nella materia in esame, non sussista la giurisdizione né la competenza del Tribunale di sorveglianza.

4.2. — In tema di giurisdizione, rileva l'Avvocatura, il provvedimento ministeriale ex art. 41-*bis*, secondo comma, della legge n. 354 del 1976 non andrebbe ad incidere su di un diritto di libertà pieno ma si inserirebbe in una situazione in cui tale diritto già risulta compresso.

Le misure adottate con detto provvedimento non sarebbero qualcosa di qualitativamente diverso rispetto ad altre, «ordinarie», che caratterizzano la detenzione. Potrebbe anzi affermarsi che tale atto concorre ad individuare il complessivo regime di vita penitenziario del detenuto, insieme ed al pari di tutte le misure previste da altre disposizioni: il detenuto è sottoposto ad una serie di limitazioni della libertà personale tra le quali è possibile che vi siano, a certe condizioni, anche quelle previste dalla norma impugnata.

In conclusione, poichè il ricorso nei confronti del provvedimento ministeriale porta a sindacare le concrete modalità di esercizio di un potere riconosciuto per legge alla pubblica amministrazione, si dovrebbe concludere nel senso della giurisdizione del giudice amministrativo.

4.3. — Qualora si volesse seguire una diversa linea di ragionamento, prosegue l'Avvocatura, possono sussistere dubbi anche sulle conclusioni cui il giudice remittente è pervenuto in tema di competenza.

Nell'ordinanza si richiama, a fondamento della affermata competenza del Tribunale di sorveglianza, la possibilità di applicazione analogica della disciplina della sorveglianza particolare, nel cui ambito è regolamentato il procedimento di reclamo dei relativi provvedimenti.

I presupposti e le fasi procedurali del regime di sorveglianza particolare sarebbero però diversi da quelli previsti dall'art. 41-*bis*, per cui dovrebbe dubitarsi della possibilità di fare ricorso allo strumento dell'analogia, ed inoltre sembrerebbe ravvisabile, nelle norme dell'Ordinamento penitenziario, l'attribuzione di una competenza generale a conoscere dei reclami dei detenuti, non al Tribunale, bensì al Magistrato di sorveglianza.

### *Considerato in diritto*

1.1. — Il Tribunale di sorveglianza di Ancona, con sei ordinanze di contenuto in parte identico, in parte strettamente connesso, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, secondo comma, della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Norme sull'Ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà). Tale norma, introdotta dall'art. 19 del decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992 n. 356, attribuisce al Ministro di grazia e giustizia, quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluni delitti, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dallo stesso Ordinamento penitenziario.

1.2. — Poiché i provvedimenti di remissione investono, sotto profili in larga parte coincidenti, la medesima norma di legge, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2.1. — La questione è stata sollevata nel corso di alcuni giudizi, avanti il Tribunale di sorveglianza di Ancona, sui reclami proposti da alcuni detenuti avverso i decreti del Ministro di grazia e giustizia che, in attuazione della norma impugnata, hanno disposto un regime detentivo di particolare rigore nei loro confronti rispetto al regime detentivo

ordinario: in particolare, i decreti ministeriali restringono la possibilità di colloqui, anche telefonici, con i familiari e vietano quelli con persone diverse; sospendono i colloqui premiali; dispongono che la corrispondenza in partenza o in arrivo sia sottoposta a visto di controllo; restringono la permanenza all'aria aperta a non più di due ore al giorno; proibiscono lo svolgimento di attività artigianali per conto terzi, e pongono varie altre restrizioni sugli acquisti all'interno dell'istituto penitenziario, sulla ricezione di pacchi o di somme di denaro, e sullo svolgimento, in genere, delle attività volte alla realizzazione della personalità dei detenuti.

2.2. — Ad avviso dei giudici remittenti la disciplina introdotta dalla norma impugnata — anche al di là dell'attuazione che in concreto ne è stata data — esprime potenzialità applicative tali da porre sostanzialmente nel nulla un eventuale *iter* rieducativo già positivamente intrapreso dal detenuto e, pertanto, si pone in contrasto:

con l'art. 13, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto attribuisce al Ministro di grazia e giustizia (anziché all'Autorità giudiziaria) il potere, mediante la sospensione totale o parziale dell'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'Ordinamento penitenziario, di introdurre nei confronti dei detenuti ulteriori restrizioni della libertà personale;

con l'art. 15, secondo comma, della Costituzione, perché, sospendendo la vigenza delle norme dell'Ordinamento penitenziario in materia di corrispondenza dei detenuti (art. 18, settimo comma), esclude il motivato provvedimento del Magistrato di sorveglianza in ordine al visto di controllo;

con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto implica trattamenti penali contrari al senso di umanità, non ispirati a finalità rieducativa ed, in particolare, non «individualizzati» ma rivolti indiscriminatamente nei confronti di reclusi selezionati solo in base al titolo di reato;

con gli artt. 97, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, per la mancanza di un'esauriente motivazione del provvedimento applicativo del più rigoroso regime penitenziario, il che non consentirebbe al destinatario la possibilità di tutelare in modo adeguato i suoi diritti in via giurisdizionale.

3.1. — L'Avvocatura dello Stato eccepisce pregiudizialmente l'inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione e di competenza del giudice remittente.

Ritiene la difesa del Governo che i diritti di libertà del detenuto siano diritti già «affievoliti» o «compresi» dalla sentenza di condanna a pena detentiva, e pertanto l'oggetto dei giudizi *a quibus* risulterebbe essere il concreto esercizio di un potere riconosciuto per legge alla pubblica amministrazione; potere sottoposto, in quanto tale, al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo. Inoltre, neppure la competenza del Tribunale di sorveglianza potrebbe essere affermata, dovendosi riconoscere al Magistrato di sorveglianza, e non al Tribunale, una competenza generale a decidere sui reclami dei detenuti.

3.2. — Sulla base del costante orientamento di questa Corte l'eccezione non può essere accolta (v., da ultimo, sentt. nn. 163 e 288 del 1993).

Stante l'autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto a quello dal quale proviene la questione sollevata, la Corte, in sede di verifica dell'ammissibilità, può rilevare il difetto di giurisdizione, o di competenza, del giudice *a quo* soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sussistenza di quel vizio. Nel caso in esame, al contrario, tutti i giudici *a quibus* hanno ritenuto, sulla base di un'ampia motivazione, sia la propria giurisdizione che la propria competenza, e ciò non contrasta con consolidata giurisprudenza, di merito o di legittimità, in diverso avviso; può anzi riscontrarsi un convergente orientamento della giurisprudenza amministrativa sull'assoluto difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nella materia in esame. Devono quindi rimanere ferme le valutazioni compiute dai giudici remittenti in ordine alla legittima instaurazione dei giudizi *a quibus*.

4.1. — Nel merito, la questione, sotto tutti i profili sollevati, è infondata nei sensi di seguito esposti.

Alcune premesse di ordine generale si rendono necessarie per definirne con chiarezza i termini.

4.2. — Va tenuto fermo, in primo luogo, che la tutela costituzionale dei diritti fondamentali dell'uomo, ed in particolare la garanzia della inviolabilità della libertà personale sancita dall'art. 13 della Costituzione, opera anche nei confronti di chi è stato sottoposto a legittime restrizioni della libertà personale durante la fase esecutiva della pena, sia pure con le limitazioni che, com'è ovvio, lo stato di detenzione necessariamente comporta (v. sentt. n. 204 del 1974, n. 185 del 1985, n. 312 del 1985, 374 del 1987, n. 53 del 1993). Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che, dal principio accolto nell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, secondo cui «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità», discende direttamente quale ulteriore principio di civiltà che a colui che subisce una condanna a pena detentiva «sia riconosciuta la titolarità di situazioni soggettive attive e garantita quella parte di personalità umana che la pena non intacca» (v. sent. n. 114 del 1979).

In breve, la sanzione detentiva non può comportare una totale ed assoluta privazione della libertà della persona; ne costituisce certo una grave limitazione, ma non la soppressione. Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale.

Da ciò consegue che l'adozione di eventuali provvedimenti suscettibili di introdurre ulteriori restrizioni in tale ambito, o che, comunque, comportino una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale, può avvenire soltanto con le garanzie (riserva di legge e riserva di giurisdizione) espressamente previste dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione.

4.3. — A fronte della posizione giuridica soggettiva del detenuto vi è, d'altro lato, l'opposto potere di coazione personale di cui lo Stato è titolare al fine della difesa dei cittadini e dell'ordine giuridico; potere che, durante la fase di espiazione della pena, comporta l'assoggettamento alle regole previste dall'Ordinamento penitenziario, le quali definiscono i rapporti fra l'Amministrazione — cui compete la responsabilità della custodia, del trattamento e della sicurezza dell'istituzione penitenziaria — gli individui assoggettati al regime di detenzione e di rieducazione prescritto, e l'Ordine giudiziario cui spetta istituzionalmente l'attuazione della potestà punitiva dello Stato e il controllo sull'esecuzione della pena.

Poiché i diritti inviolabili dell'uomo, fra cui quello alla libertà personale, rispondono ad un principio di valore fondamentale che ha carattere generale, la loro limitazione o soppressione (nei soli casi e modi previsti dalla Costituzione, o per i quali è disposta una riserva di legge) ha carattere derogatorio ad una regola generale e, quindi, presenta natura eccezionale: è questo il motivo per cui le norme che siano suscettibili di incidere ulteriormente su tali diritti, previste dall'Ordinamento penitenziario (che è appunto un tipico ordinamento derogatorio), non possono essere applicate per analogia e vanno interpretate in modo rigorosamente restrittivo.

5.1. — Quanto ora esposto consente di riassumere alcuni punti fermi in materia.

L'Amministrazione penitenziaria può adottare provvedimenti in ordine alle modalità di esecuzione della pena (*rectius*: della detenzione), che non eccedono il sacrificio della libertà personale già potenzialmente imposto al detenuto con la sentenza di condanna, e che naturalmente rimangono soggetti ai limiti ed alle garanzie previsti dalla Costituzione in ordine al divieto di ogni violenza fisica e morale (art. 13, quarto comma), o di trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27, terzo comma), ed al diritto di difesa (art. 24).

Ma è certamente da escludere che misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena, quali quelle che comportano un sia pur temporaneo distacco, totale o parziale, dal carcere (c.d. misure extramurali), e che perciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto, possano essere adottate al di fuori dei principi della riserva di legge e della riserva di giurisdizione specificamente indicati dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione.

Misure di tal genere — è bene sottolinearlo — devono uniformarsi anche ai principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, cui l'esecuzione deve essere improntata; principi, questi ultimi, che a loro volta discendono dagli artt. 27, primo e terzo comma, e 3 della Costituzione (cfr. sentt. n. 50 del 1980 e n. 203 del 1991) — nel senso che eguaglianza di fronte alla pena significa proporzione della medesima alle personali responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguono (cfr. sentt. n. 299 del 1992 e n. 306 del 1993) — ed implicano anch'essi l'esercizio di una funzione esclusivamente propria dell'ordine giudiziario.

5.2. — È questo un vero e proprio limite di competenza funzionale dell'Amministrazione, che — come si è visto — è direttamente conseguente alla natura dei poteri esercitati e costituisce un criterio generale già presente nello stesso Ordinamento penitenziario.

Vi è infatti una distinzione sostanziale tra modalità di trattamento del detenuto all'interno dell'istituto penitenziario — la cui applicazione è demandata di regola all'Amministrazione, anche se sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza (v. art. 69 Ordinamento Penitenziario), o con possibilità di reclamo al Tribunale di sorveglianza (v. art. 14-ter Ordinamento Penitenziario) — e misure che ammettono a forme di espiazione della pena fuori dal carcere (previste, per lo più, al Capo VI del Titolo I dell'Ordinamento Penitenziario, «Misure alternative alla detenzione»: affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà, liberazione anticipata, licenze; ma anche l'assegnazione al lavoro esterno o i permessi premio previsti al Capo III) le quali sono sempre di competenza dell'Autorità Giudiziaria (v. artt. 21, 30, 30-ter, 69 e 70 dell'Ordinamento penitenziario) proprio perché incidono sostanzialmente sull'esecuzione della pena e, quindi, sul grado di libertà personale del detenuto.

5.3. — Alla luce di tali principi la norma in esame può essere interpretata in modo aderente al dettato costituzionale.

Posto infatti che i giudici remittenti lamentano, in sostanza, che il secondo comma dell'art. 41-*bis* attribuisca al Ministro di grazia e giustizia la facoltà di incidere (*in peius*) sulla pena e sul grado di libertà personale del detenuto, la censura non risulta fondata in quanto la corretta lettura della norma (in base ai principi costituzionali prima indicati ed al canone ermeneutico rigorosamente restrittivo delle norme di carattere eccezionale) non può che limitare il potere attribuito al Ministro alla sola sospensione di quelle medesime regole ed istituti che già nell'Ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna amministrazione penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto.

Eventuali variazioni di tale regime possono comportare evidentemente un maggiore o minore contenuto afflittivo per chi ad esse è assoggettato, proprio perché un certo grado di flessibilità può rivelarsi necessario sia ai fini di rieducazione del detenuto che per l'ordine e la sicurezza interni (dovendosi del pari prendere atto che la realtà di ogni istituzione penitenziaria comprende anche la presenza di soggetti refrattari a qualsiasi trattamento riabilitativo, ed anzi così spiccatamente pericolosi da rendere indispensabile la possibilità di un regime differenziato nei loro confronti), ma nel novero delle misure attualmente previste dall'Ordinamento penitenziario esse non esulano dall'ambito delle modalità di esecuzione di un titolo di detenzione già adottato con le previste garanzie costituzionali.

Vero è che la norma in esame, certamente di non felice formulazione, sembra comprendere indistintamente nella sua amplissima enunciazione tutte le regole di trattamento e gli istituti previsti dall'Ordinamento penitenziario, ivi comprese quindi le misure alternative alla detenzione e l'assegnazione al lavoro esterno o i permessi e le licenze. Ma una simile interpretazione va esclusa non solo per le ragioni prima indicate, ma anche perché nello stesso testo della legge (e va qui presa in considerazione la legge 7 agosto 1992 n. 356, con la quale è stato aggiunto il secondo comma in esame all'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975) allorché il legislatore ha inteso far riferimento anche alle misure extramurali le ha sempre specificamente indicate (cfr. art. 15 della legge n. 356 cit., che modifica l'art. 4-*bis* della legge n. 354 cit.), mai accomunandole alle regole di trattamento previste nel testo dell'Ordinamento penitenziario.

6.1. — Individuati quindi i corretti limiti dei poteri attribuiti al Ministro, tutte le censure prospettate dai giudici remittenti risultano o infondate o non riferibili alla norma impugnata ma solo ai provvedimenti che di questa hanno fatto applicazione: ed invero, per quanto sin qui esposto, il secondo comma dell'art. 41-*bis* non consente l'adozione di provvedimenti suscettibili di incidere sul grado di libertà personale del detenuto, e quindi non viola l'art. 13, primo e secondo comma, della Costituzione; del pari nulla è rinvenibile nella disposizione in esame che attribuisca al Ministro una specifica competenza in ordine alla sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza dei detenuti, e che costituisca quindi deroga all'art. 18 dell'Ordinamento penitenziario (che, come si è visto, riserva tale potere al giudice), e, quindi, elusione della garanzia d'inviolabilità delle comunicazioni sancita dall'art. 15 della Costituzione; così come (a parte la perplessità che può destare l'individuazione per titoli di reato dei destinatari finali dei provvedimenti, non coerente con il principio di individualizzazione della pena) deve ritenersi implicito — anche in assenza di una previsione espressa nella norma, ma sulla base dei principi generali dell'ordinamento — che i provvedimenti ministeriali debbano comunque recare una puntuale motivazione per ciascuno dei detenuti cui sono rivolti (in modo da consentire poi all'interessato un'effettiva tutela giurisdizionale), che non possano disporre trattamenti contrari al senso di umanità, e, infine, che debbano dar conto dei motivi di un'eventuale deroga del trattamento rispetto alle finalità rieducative della pena.

7. — È opportuno, infine, sottolineare che le medesime ragioni che consentono di escludere l'illegittimità costituzionale della norma in esame, delimitandone l'ambito applicativo ed integrandone il portato con il richiamo a principi generali dell'ordinamento, conducono anche alla conclusione che taluni dei rilievi espressi dai giudici remittenti, pur se rivolti avverso la citata disposizione dell'art. 41-*bis*, non trovano la loro causa nella norma di legge bensì — come si è già visto — nel solo provvedimento ministeriale di applicazione.

In base a tutte le ragioni sin qui esposte, anche tali provvedimenti, come del resto esattamente ritengono le stesse ordinanze di rimessione, sono certamente sindacabili dal giudice ordinario, il quale, in caso di reclamo, eserciterà su di essi il medesimo controllo giurisdizionale che l'Ordinamento penitenziario gli attribuisce in via generale sull'operato dell'Amministrazione penitenziaria e sui provvedimenti comunque concernenti l'esecuzione delle pene (cfr. sent. n. 53 del 1993).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, secondo comma, della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Norme sull'Ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli artt. 13, primo e secondo comma, 15, secondo comma, 27, terzo comma, 97, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Ancona con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* FERRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0872

N. 350

*Sentenza 20-28 luglio 1993*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Fallimento e procedure concorsuali - Crediti assistiti da privilegio (nella specie: crediti tributari) - Mancata previsione della estensione del privilegio agli interessi così come stabilito per i crediti di lavoro - Ingiustificata disparità di trattamento - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 54, terzo comma).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 3, r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso con ordinanza emessa il 14 aprile 1992 dalla Corte d'Appello di Roma nel procedimento civile vertente tra il Monte dei Paschi di Siena e la liquidazione coatta amministrativa della S.p.a. La Secura Assipopolare ed altro, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti gli atti di costituzione del Monte dei Paschi di Siena e della liquidazione coatta amministrativa della S.p.a. La Secura Assipopolare;

Udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 1993 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi l'avv. Saverio Casulli per il Monte dei Paschi di Siena e l'Avv. Adriano Rossi per la liquidazione coatta amministrativa della S.p.a. La Secura Assipopolare.

*Ritenuto in fatto*

A seguito di opposizione allo stato passivo della società La Secura Assipopolare S.p.A. in liquidazione coatta amministrativa, opposizione proposta dal Monte dei Paschi di Siena, in qualità di esattore del Comune di Roma, che aveva chiesto di essere ammesso al passivo per imposte non pagate, oltre soprattasse, interessi ed indennità di mora, il Tribunale di Roma con sentenza del 13 febbraio 1988 ammetteva, tra l'altro, in via chirografaria, anziché in sede privilegiata, il credito per interessi relativi ai crediti tributari assistiti da privilegio, interessi maturati prima del provvedimento che aveva ordinato la liquidazione coatta amministrativa della società.

In relazione (tra l'altro) a tale punto della decisione il Monte dei Paschi di Siena proponeva appello, insistendo per l'ammissione in sede privilegiata degli interessi sui crediti suddetti; nel corso del giudizio di gravame la adita Corte d'appello ha sollevato (con ordinanza del 14 aprile 1992) questione incidentale di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — dell'art. 54, comma 3, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (legge fallimentare) nella parte in cui non prevede l'estensione del diritto di prelazione agli interessi garantiti da privilegio nei limiti stabiliti dall'art. 2749 c.c.

Osserva la Corte rimettente che l'art. 54, comma 3, — richiamando solo gli artt. 2788 e 2855 cod. civ., che riguardano i crediti assistiti da pegno e da ipoteca, e non anche l'art. 2749 cod. civ. relativo ai crediti assistiti da privilegio — ha l'effetto di precludere l'estensione della causa di prelazione anche agli interessi dei crediti privilegiati; interpretazione questa che, a suo avviso, sarebbe stata accolta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. 19 marzo 1982 n. 1786) e che troverebbe riscontro nella stessa giurisprudenza di questa Corte (sent. nn. 204 e 408 del 1989 che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 54, comma 3, e 55, comma 1, legge fallimentare nella parte in cui non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti di lavoro e su quelli delle società o enti cooperativi di produzione e lavoro).

Ciò premesso, la Corte sospetta la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) per l'ingiustificato trattamento deteriore riservato ai crediti privilegiati rispetto ai crediti garantiti da pegno od ipoteca giacché per questi ultimi l'estensione della causa di prelazione agli interessi sui crediti garantiti è generalizzata, mentre per i primi è limitata soltanto ad alcuni crediti (quelli di lavoro ed equiparati); tale diversità di disciplina si appalesa ingiustificata anche perchè per i crediti privilegiati la causa di prelazione è accordata direttamente dalla legge in considerazione della causa del credito, mentre per i crediti ipotecari e pignorati è, di norma, stabilita dalla volontà delle parti; inoltre talora è lo stesso legislatore ad accordare preferenza ai crediti privilegiati rispetto a quelli ipotecari e pignorati (artt. 2748, 2781, 2779 c.c.).

La Corte rimettente — che è consapevole della dichiarazione di manifesta infondatezza di analoga questione di costituzionalità già pronunciata da questa Corte (ord. n. 227 del 1989) — ritiene che la questione debba essere riconsiderata proprio per la successiva estensione del privilegio agli interessi dovuti sui crediti delle cooperative di produzione e lavoro (sent. n. 408 del 1989 cit.), crediti che, se per alcuni aspetti possono essere assimilati a quelli del lavoratore subordinato, non possono tuttavia essere con essi totalmente identificati.

In questa linea di progressiva estensione della prelazione sugli interessi nelle procedure concorsuali la Corte rimettente chiede una pronuncia additiva che completi tale estensione generalizzando a tutti i crediti privilegiati (compresi, quindi, quelli tributari) la prelazione stessa.

2. — La difesa del Monte dei Paschi di Siena, nel costituirsi, invoca la giurisprudenza di merito che ha ritenuto l'estensione della prelazione anche agli interessi maturati prima della dichiarazione di fallimento (o, come nella specie, del provvedimento che ne ordina la liquidazione coatta amministrativa) sui crediti assistiti da privilegio generale, sostenendo in particolare che il primo comma dell'art. 54 consente ai creditori garantiti da privilegio (oltre che da pegno e da ipoteca) di far valere il loro diritto di prelazione sul prezzo dei beni vincolati per il capitale, gli interessi e le spese. Quindi non è esatto il presupposto interpretativo dal quale muove il giudice rimettente sicché la questione è inammissibile.

3. — La difesa della società Secura Assipopolare S.p.A., nel costituirsi in persona del commissario liquidatore, sostiene anch'essa (ma con diverse argomentazioni) l'inammissibilità o comunque l'infondatezza della questione di costituzionalità.

In particolare ritiene che non sia condivisibile la prospettazione dell'ordinanza di rimessione nella parte in cui sostiene che non sarebbe giustificabile un trattamento deteriore per gli interessi sui crediti assistiti da privilegio rispetto a quello riservato agli interessi sui crediti pignorati od ipotecari: si tratta infatti di una facoltà discrezionale del legislatore, non irragionevolmente esercitata perchè la maggior tutela accordata ai crediti pignorati od ipotecari si giustifica con l'esigenza di tutela del credito.

In una successiva memoria la società sostiene il difetto di rilevanza (e quindi l'inammissibilità) della questione di costituzionalità sotto il profilo che, controvertendosi unicamente di crediti per soprattasse per tardivo versamento delle ritenute alla fonte IRPEF, non vi sarebbe alcun diritto di prelazione mancando una specifica previsione legislativa della natura privilegiata dei crediti medesimi.

#### Motivi della decisione

1. — È sollevata questione di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — dell'art. 54, comma 3, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (Disciplina del fallimento del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) nella parte in cui non prevede l'estensione del diritto di prelazione agli interessi garantiti da privilegio nei limiti stabiliti dall'art. 2749 c.c. per l'ingiustificato trattamento deteriore riservato ai crediti privilegiati rispetto ai crediti garantiti da pegno od ipoteca in quanto per questi ultimi l'estensione della causa di prelazione agli interessi sui crediti garantiti è generalizzata, mentre per i primi è limitata (in caso di fallimento od altra procedura concorsuale) soltanto ad alcuni crediti privilegiati (crediti di lavoro ovvero di cooperative di produzione e lavoro).

2. — Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione di costituzionalità, eccezione che la difesa della Secura Assipopolare S.p.a. in liquidazione coatta amministrativa solleva sotto un duplice profilo.

Il primo (prospettato nella memoria di costituzione) attiene al merito, con esso sostenendosi la non comparabilità delle situazioni messe a raffronto. Ed il secondo (prospettato nella memoria per l'udienza) è infondato nella premessa in fatto, risultando chiaramente dalla ordinanza di rimessione che la questione è sollevata con riferimento al capo di domanda per l'ammissione al passivo in via privilegiata degli «interessi relativi a ratei di imposta» e non già degli interessi su crediti per soprattasse.

3. — A sua volta la difesa del Monte dei Paschi di Siena, concessionario del servizio riscossione tributi, deduce che la questione sarebbe «inammissibile per manifesta infondatezza» attesa la (assunta) erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo*. Invero l'ordinanza di rimessione postula che *de iure condito* il privilegio dei crediti tributari non si estende ai relativi interessi fino alla dichiarazione di fallimento (disciplina questa che trova applicazione anche in caso di liquidazione coatta amministrativa). Oppone, invece, il Monte dei Paschi di Siena che per giurisprudenza consolidata, di merito e di legittimità, il privilegio — che ex art. 20 e 21 d.P. R. n. 602 del 1973 assiste gli interessi relativi alle imposte sui redditi — opererebbe «fino alla dichiarazione di fallimento».

La Corte osserva che in realtà — mentre per il periodo successivo alla dichiarazione di fallimento è oggi *ius receptum* nella giurisprudenza della Corte di cassazione che gli interessi relativi ai crediti (anche) privilegiati (oltre che ipotecari e pignorati) continuano a decorrere, ma con collocazione chirografaria — quanto agli interessi maturati su tali crediti nel periodo prefallimentare manca una opzione interpretativa che possa dirsi sicuramente univoca.

Sulla specifica questione non risulta alcuna esplicita puntuale pronuncia della Corte di cassazione, e se da talune delle sue decisioni può forse trarsi la illazione di una implicita contrapposizione tra la disciplina relativa all'uno e quella relativa all'altro periodo (Cass. 17 luglio 1978 n. 3570), va però sottolineato che la maggior parte delle pronunzie — ormai da tempo, come si è detto, orientate nell'escludere la prelazione relativamente agli interessi successivi alla dichiarazione di fallimento sulla base del combinato disposto dell'art. 55, comma 1, ultima parte, e del precedente art. 54, comma 3, — argomentano in modo da lasciare chiaramente intendere una lettura unitaria di quest'ultima disposizione, ossia valevole per gli interessi sia precedenti che successivi alla dichiarazione di fallimento.

Nè alcuna distinzione emerge dalla motivazione delle sentenze di questa Corte dichiarative della illegittimità costituzionale degli artt. 54, comma terzo, e 55, comma primo, nella parte in cui non estendono la prelazione agli interessi sui crediti privilegiati di lavoro nelle diverse procedure concorsuali (sent. n. 300/86; n. 408/89; n. 567/89).

Non uniformi sono poi la dottrina e la giurisprudenza di merito; in particolare in quest'ultima si rinvencono pronunzie diversamente orientate nei due sensi (pur in costanza di una prassi applicativa dei giudici fallimentari pressochè generalmente favorevole al riconoscimento della prelazione fino alla data del fallimento).

E — può ulteriormente considerarsi — se da un lato l'esclusione, in generale, della prelazione per gli interessi prefallimentari relativi ai crediti meramente privilegiati può incontrare difficoltà nel coordinamento tra il primo e il terzo comma dell'art. 54, dall'altro la opposta interpretazione, che afferma la operatività del privilegio per gli interessi maturati prima del fallimento, incontra a sua volta la difficoltà di spiegare la collocazione della disposizione in argomento — una volta che la si legga, appunto, come ordinata a disciplinare unicamente gli interessi successivi alla dichiarazione di fallimento — nel contesto dell'art. 54 relativo, invece, agli interessi fino alla dichiarazione di fallimento. Non senza considerare che nel disegno normativo offerto dalla seconda interpretazione rimarrebbe senza

una ragionevole spiegazione il fatto che prima della dichiarazione di fallimento il trattamento dei crediti privilegiati sarebbe più favorevole di quello dei crediti pignorati e ipotecari (perchè per i primi l'estensione della prelazione agli interessi non incontrerebbe il limite temporale dell'art. 2749 cod. civ., mentre per gli altri opererebbe il limite di cui agli artt. 2788 e 2855 cod. civ.); invece dopo la dichiarazione di fallimento è viceversa più favorevole il trattamento dei crediti pignorati e ipotecari (giacchè l'estensione della prelazione agli interessi continua ad operare nei limiti degli artt. 2788 e 2855 cit.) rispetto a quello dei crediti privilegiati sui cui interessi la prelazione — secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale prima ricordato — viene meno del tutto.

Questo essendo il quadro di riferimento, che evidenzia la mancanza di un sicuro orientamento interpretativo del denunciato art. 54 comma 3, la Corte non può che attenersi alla lettura datane con ampia e non implausibile motivazione dal giudice *a quo* ed affrontare alla stregua di essa la questione sollevata.

4. — La questione — come proposta dal giudice rimettente — non è fondata.

Proprio con riferimento agli interessi (peraltro, in quel caso, maturati dopo l'apertura della procedura concorsuale) relativi ai crediti tributari, la ordinanza n. 227 del 1989, richiamando anche altri precedenti conformi, ha chiarito che la estensione del privilegio agli interessi è stata operata dalla giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 300 del 1986, «esclusivamente» con riferimento alla violazione dell'art. 36 della Costituzione e cioè in favore dei crediti di lavoro, sul rilievo che è «ingiustificatamente lesivo dell'art. 36 la disparità di trattamento determinata dalla denunciata omessa previsione della prelazione» per gli interessi relativi a tali crediti (sent. n. 204 del 1989).

Nè una deviazione da questa linea verso un allargamento della estensione della prelazione agli interessi correlati a tutti i crediti privilegiati in quanto tali può ravvisarsi, contrariamente a quanto opinato dal giudice *a quo*, nella sentenza n. 408 del 1989, la quale fa leva — oltre che sull'art. 45 della Costituzione — ancora sull'art. 36 della Costituzione, in ragione delle profonde analogie ravvisate tra i crediti delle cooperative di produzione e lavoro (in quella occasione considerati) ed i crediti di lavoro.

Con riferimento per contro al solo art. 3 della Costituzione, nella specie unicamente invocato dal giudice *a quo*, la denunciata disparità di trattamento degli interessi relativi ai crediti privilegiati in genere — e tributari in particolare — rispetto al trattamento degli interessi relativi ai crediti assistiti da pegno o da ipoteca trova adeguata giustificazione nella non irragionevole valutazione discrezionale del legislatore circa la ontologica diversità intercorrente tra le varie cause di prelazione considerate, differenza che si riflette — al di là e ben oltre lo specifico profilo qui in discussione — nel differenziato regime generale riservato a ciascuna di esse.

La questione va quindi dichiarata infondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 3, r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* GRANATA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 355

Sentenza 11 giugno-28 luglio 1993

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Organizzazione delle UU.SS.LL. - Attribuzione delle relative competenze al presidente della giunta regionale invece che alla regione - Conferimento dei poteri sostitutivi al Ministro della sanità invece che al Consiglio dei Ministri - Definizione dei presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università, facoltà di medicina come ospedali di rilievo nazionale - Previsione di un atto di indirizzo e coordinamento disciplinante diversi oggetti riservati alla competenza regionale - Mancata previsione di una adeguata disciplina volta a rendere graduale il passaggio al sistema di finanziamento previsto nel D.Lgs. n. 502/1992 - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 3, sesto e dodicesimo comma, 4, terzo comma, 8, quarto comma, e 13, primo comma).

(Cost., artt. 76, 77, 116, 117 e 118).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Adozione, ad opera del Governo, di un piano sanitario nazionale avente il compito di determinare livelli uniformi di assistenza sanitaria - Lamentata violazione del diritto alla salute ed alla assistenza sanitaria - Ininfluenza di tale contrasto sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni - Inammissibilità della questione.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 1).

(Cost., artt. 32 e 38).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Regole organizzative per la ristrutturazione delle UU.SS.LL. - Esistenza di disposizioni di estremo dettaglio - Lamentata violazione delle competenze regionali che per la Valle d'Aosta sono di tipo esclusivo - Esclusione, in considerazione della derogabilità delle citate norme di dettaglio - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3).

(Cost., artt. 76, 77, 116, 117 e 118; statuto speciale regione Valle d'Aosta, artt. 2, 3 e 4).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Lamentata inosservanza dei principi contenuti nella legge di delega n. 421/1992 - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502).

(Cost., artt. 76 e 77).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Prevista subordinazione degli interventi pubblici in materia alle esigenze finanziarie di bilancio - Accentramento nella persona del direttore generale dei poteri che in base alla legge delega andrebbero distribuiti fra i diversi organi di gestione delle UU.SS.LL. - Previste limitazioni alla partecipazione delle regioni al procedimento di individuazione degli ospedali di rilievo nazionale - Norme disciplinanti l'esercizio della libera professione intramuraria da parte dei medici, nonché l'individuazione dei posti letto - Prevista collaborazione da parte delle Università alla elaborazione dei piani sanitari regionali - Previsione di un unico organismo per tutto il territorio regionale con funzioni di presidio multizonale - Facoltà per le regioni di prevedere forme di assistenza differenziate - Previsto intervento sostitutivo del Ministro della sanità nel caso di mancato accordo fra Stato e regioni - Previsione di un decreto ministeriale di indirizzo e coordinamento non contemplato dalla legge delega - Lamentata violazione delle competenze regionali in materia - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 1; 3, sesto comma; 4, primo e decimo comma; 6, primo, terzo e quarto comma; 7, primo, e quarto comma; 8, quinto e sesto comma; 9; 10, terzo e quarto comma; e 14, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 76, 77, 116, 117, 118 e 119; statuto speciale regione Valle d'Aosta, artt. 3 e 4).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 -**  
**Prevista adozione di un piano sanitario nazionale vincolante anche per le regioni a statuto speciale, e comprendente**  
**anche gli indirizzi relativi alla formazione di base del personale - Previsione di norme per l'erogazione delle prestazioni**  
**assistenziali in regime di convenzione in contrasto con la legge delega - Previsto utilizzo di una parte (1%) del Fondo**  
**sanitario nazionale per il finanziamento di iniziative centrali - Lamentata violazione delle competenze regionali -**  
**Esclusione - Manifesta infondatezza delle questioni.**

[D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 1, terzo comma, lett. e); 8; 12, secondo comma, n. 2].

[Cost., artt. 76, 77, 116, 117 e 118; statuto speciale regione Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a); 3, lettere h), i), e l); e 4].

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promossi con ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto, notificati il 28 e 29 gennaio 1993, depositati in cancelleria il 4 e l'8 febbraio successivi ed iscritti ai nn. 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 del registro ricorsi 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 1993 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli avvocati Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta, Valerio Onida per le Regioni Campania, Emilia Romagna, Umbria, Liguria, Lombardia, Toscana e Veneto e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con distinti ricorsi, regolarmente notificati e depositati, le Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto hanno sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti di varie disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

In particolare, con il primo ricorso la Regione Valle d'Aosta ha impugnato gli artt. 1, 3, 4, 7, 8, 9 e 10 (commi terzo e quarto) per violazione degli artt. 32, 38 (commi terzo e quarto), 76, 77 e 116 della Costituzione, nonché per violazione degli artt. 2, lettera a) (ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione) e 3, lettera h) (previdenza e assicurazioni sociali), i) (assistenza e beneficenza pubblica) ed l) (igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica), nonché dell'art. 4 (esercizio delle funzioni amministrative nelle stesse materie nelle quali la regione ha potestà legislativa), del proprio Statuto (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

Gli altri sette ricorsi, di contenuto sostanzialmente identico e proposti da regioni a statuto ordinario, hanno contestato la legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4, 6 (commi primo, terzo e quarto), 7, 8, 9, 10 (comma terzo), 12, 13, 14 (commi primo e secondo) in riferimento agli artt. 117, 118, 119, nonché agli artt. 3, 32 e 76 della Costituzione.

2. — L'art. 1 è impugnato dalla Regione Valle d'Aosta sotto vari profili, dedotti nel ricorso e sviluppati nella successiva memoria. In primo luogo, la disposizione impugnata subordinerebbe gli interventi pubblici nella materia in esame alle esigenze finanziarie di bilancio, così ledendo il diritto dei cittadini alla sicurezza sociale, di cui la sanità sarebbe una componente essenziale (art. 38 della Costituzione), nonché lo stesso diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione. E tale previsione sarebbe altresì illegittima per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della

Costituzione perché la legge di delega n. 421 del 1992 imponeva al legislatore delegato di perseguire l'obiettivo non solo del contenimento della spesa sanitaria, ma anche della migliore efficienza del servizio sanitario nazionale a garanzia del cittadino, con esplicito riferimento all'art. 32 della Costituzione.

Né, sempre secondo la ricorrente, la nuova normativa di contenimento della spesa pubblica potrebbe giustificarsi, così come in passato, per il suo carattere contingente. Il suo aggiungersi a una lunga serie di precedenti provvedimenti legislativi, che già avevano compresso la spesa sanitaria, renderebbe la disposizione impugnata irragionevole, in quanto subordinerebbe la spesa e la programmazione sanitaria esclusivamente a ragioni di bilancio.

La Regione Valle d'Aosta lamenta, poi, che l'art. 1, quinto comma, non preveda per le regioni a statuto speciale procedure differenziate per l'approvazione del piano sanitario nazionale e, inoltre, che il quarto comma dello stesso articolo demandi al piano sanitario nazionale gli indirizzi relativi alla formazione di base del personale, così venendo ad incidere sulle competenze amministrative della regione in una materia attribuita alla propria competenza primaria.

Con riferimento all'art. 3, che contiene la normativa sulla organizzazione delle unità sanitarie locali, la Regione Valle d'Aosta lamenta il carattere di dettaglio di detta normativa. Come tale, detto articolo sarebbe invasivo sia della competenza regionale primaria in materia di ordinamento degli enti dipendenti dalle regioni, data la nuova configurazione della unità sanitaria locale come ente strumentale della regione (art. 3, primo comma), sia della competenza concorrente in materia di assistenza e beneficenza pubblica, igiene, sanità, assistenza ospedaliera e profilattica. Ed anche la configurazione della nuova normativa come riforma economico-sociale non potrebbe giustificare la normativa di dettaglio, perché soltanto le «norme fondamentali» delle riforme economico-sociali sono in grado di vincolare la potestà legislativa regionale.

La Regione Valle d'Aosta rileva, infine, la violazione del proprio Statuto, che non consentirebbe poteri sostitutivi, nonché della legge di delega (art. 1, lettera u) che consente poteri sostitutivi solo da parte del Consiglio dei ministri e previa diffida, mentre il sesto e tredicesimo comma dell'articolo in esame prevedono poteri sostitutivi del Ministro della sanità esercitabili senza previa diffida.

L'art. 4 del decreto legislativo impugnato prevede, per gli ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione, la costituzione in azienda ospedaliera, organizzata come unità sanitaria locale: conseguentemente le censure rivolte al precedente art. 3 si estendono all'articolo in esame. L'art. 4 viene impugnato anche perché il potere decisorio in merito all'istituzione delle aziende ospedaliere sarebbe riservato all'autorità centrale. In tal modo, secondo la ricorrente, si vincolerebbe illegittimamente l'attività amministrativa regionale e si violerebbe, altresì, sia la legge di delega (la quale non consentirebbe di esautorare le regioni ed impone di far salve le competenze e le attribuzioni delle autonomie speciali), sia la regola statutaria del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative (a seguito della previsione, in materia di competenza regionale, di un potere statale di istituzione di aziende ospedaliere). La previsione di un mero potere propositivo delle regioni circa la istituzione delle aziende ospedaliere sarebbe, altresì, contraddittoria con la previsione di un rilevante carico regionale per gli oneri derivanti dai costi delle stesse aziende (variabile dal 30 all'80 per cento).

L'art. 7 del decreto impugnato prevede un unico organismo per tutto il territorio regionale con funzioni di presidio multizonale di prevenzione, disciplinandone nel dettaglio la organizzazione. La ricorrente ritiene che tale articolo violi sia la legge di delega, poiché questa non prevederebbe l'unicità dell'organismo per la gestione dei presidi multizonali di prevenzione, sia la sfera statutaria delle competenze amministrative regionali.

L'art. 8 del decreto impugnato disciplina i rapporti con i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e le farmacie pubbliche e private, nonché l'erogazione delle prestazioni specialistiche. Tale disciplina sarebbe costituzionalmente illegittima, sia perché l'erogazione delle prestazioni assistenziali è materia non prevista dalla legge di delega, sia, ancora, perché sarebbe violata la esclusività delle competenze amministrative nelle materie attribuite alla competenza legislativa della Regione stessa.

Con riferimento all'art. 9 del decreto impugnato, che dà alla regione la possibilità di prevedere, con una decorrenza rinviata al 1 gennaio 1995, forme differenziate di assistenza (concorso alla spesa e rinuncia delle prestazioni in forma diretta e ordinaria a favore di mutue volontarie), la Regione Valle d'Aosta ritiene che le limitazioni enunciate nell'articolo impugnato non trovino alcun supporto nella legge di delega.

L'art. 10 del decreto n. 502 del 1992, nello stabilire in via ordinaria il metodo della verifica e revisione della qualità delle prestazioni, allo scopo di garantire la qualità dell'assistenza, prevede (terzo comma) l'adozione di un decreto del Ministro della sanità con il quale saranno stabiliti i contenuti e le modalità di utilizzazione degli indicatori di efficienza e di qualità. La regione ricorrente censura tale previsione perché introdurrebbe una anomala forma di controllo sull'attività amministrativa regionale, potendo, tutt'al più, spettare al Ministro il potere di dettare direttive. Anche nei confronti della disposizione in esame la Regione Valle d'Aosta ripete la censura di violazione della legge di delega, perché questa non prevede tale potere ministeriale, definito dalla stessa Regione come atto di indirizzo e coordinamento.

Infine, con riferimento al quarto comma dell'articolo in esame, la Regione Valle d'Aosta censura la previsione di un potere sostitutivo attribuito al Ministro della sanità anziché al Consiglio dei ministri, come richiesto dall'art. 1, lettera u), della legge di delega.

3. — Le sette regioni a statuto ordinario sopra indicate (Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto) hanno impugnato vari articoli e svolto argomentazioni in parte coincidenti con quelle della Regione Valle d'Aosta.

Prima di entrare nel merito delle singole questioni, le ricorrenti sostengono la illegittimità dell'intero decreto impugnato perché emanato senza il previsto parere della Conferenza Stato-regioni (art. 1, primo comma), che, infatti, si fa notare, non è menzionato nel preambolo del decreto medesimo.

La totale delegificazione della disciplina delle prestazioni sanitarie garantite ai cittadini prevista dall'art. 1 del decreto n. 502 del 1992 sarebbe illegittima sotto molteplici profili. In primo luogo, perché contrastante con il diritto costituzionale alla salute previsto dall'art. 32 della Costituzione e con il principio di legalità sostanziale: violazione, quest'ultima, che lederebbe l'autonomia regionale perché accompagnata da una esclusiva responsabilità delle singole regioni per i disavanzi delle unità sanitarie locali. In secondo luogo, perché in contrasto con due, distinti, criteri direttivi della legge di delega: quello del libero accesso alle cure e alla gratuità del servizio nei limiti e secondo i criteri previsti dalla normativa vigente in materia (art. 1, primo comma), che escluderebbe la legittimità di libere determinazioni del Governo, nonché quello previsto dall'art. 1, lettera g), secondo il quale con i decreti delegati, e quindi con atti legislativi, si debbono definire i principi relativi ai livelli di assistenza sanitari uniformi e obbligatori.

Con riferimento all'art. 3 del decreto che disciplina l'organizzazione delle unità sanitarie locali, le Regioni ricorrenti lamentano che, mentre l'art. 1, primo comma, della legge di delega prevede che il provvedimento delegato si limiti a «definire i principi organizzativi delle unità sanitarie locali» (lettera d), nonché «i principi relativi ai poteri di gestione spettanti al direttore generale» (lettera f), facendo salva la competenza regionale in materia di «organizzazione dell'assistenza sanitaria» (lettera c), il decreto delegato contiene, invece, una disciplina estremamente dettagliata e minuziosa dell'organizzazione delle unità sanitarie locali, nonostante queste siano definite enti strumentali della regione.

Lo stesso art. 3 affida, poi, tutti i poteri di gestione al direttore generale, mentre la legge di delega presupporrebbe una pluralità di organi di gestione e una distribuzione dei relativi poteri. Inoltre, la disposizione in esame detterebbe per ciascuno degli organi delle unità sanitarie locali, analiticamente indicati nella legge di delega, una minuziosa disciplina organizzativa, relativa alle modalità di nomina, ai requisiti richiesti, alle eventuali cause di incompatibilità e di ineleggibilità, alle modalità di sostituzione, alla natura dei compiti e dei poteri attribuiti, nonché, in taluni casi, alle modalità di svolgimento degli stessi. Pertanto, le ricorrenti lamentano che l'esorbitanza dai principi della delega comporti lesione delle loro competenze, le quali sarebbero ridotte soltanto alla determinazione degli ambiti territoriali delle unità sanitarie locali e alla fissazione della disciplina transitoria, osservando che tale disciplina di dettaglio non può essere configurata come avente natura dispositiva e cedevole dinanzi a disposizioni regionali differenti. Solo una pronuncia della Corte costituzionale potrebbe attribuire tale natura alle disposizioni denunciate.

Particolari censure sono rivolte al sesto comma dell'articolo 3, sia perché, invece di prevedere genericamente la competenza della regione, indica l'organo regionale competente (Presidente della Giunta), sia perché istituisce un potere sostitutivo del Ministro della sanità, anziché del Consiglio dei Ministri, senza previa diffida, come è invece richiesto dalla legge di delega (art. 1, lettera u).

L'art. 4 del decreto impugnato disciplina le aziende e i presidi ospedalieri in attuazione dei criteri contenuti nell'art. 1, primo comma, lettera n), della legge n. 421 del 1992. Il procedimento di individuazione degli ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione, che si conclude con una deliberazione del Consiglio dei ministri, conseguente a una proposta formulata dal Ministro della sanità «sulla base» delle indicazioni pervenute dalle Regioni, viene ritenuto invasivo delle competenze regionali perché alle indicazioni delle regioni si attribuisce carattere di semplice indicazione non vincolante. Ciò consentirebbe al Governo di ignorare la programmazione regionale nella concessione dello status di azienda ospedaliera, tanto più che lo stesso art. 4, primo comma, consente, fuori da ogni previsione della delega, che, dopo la prima attuazione del decreto, si possono trasformare in aziende «ulteriori» ospedali. Secondo le regioni, quest'ultima disposizione, in particolare, aprirebbe la strada a un indiscriminato scorporo degli ospedali di ogni dimensione dalla struttura gestionale complessiva del servizio sanitario.

L'illegittimità delle disposizioni contenute nell'art. 4 del decreto legislativo n. 502 del 1992 per violazione dei criteri enunciati dall'art. 1, primo comma, lettera n), della legge delega viene dedotta dalle Regioni ricorrenti sotto ulteriori profili.

La delega, facendo riferimento ai policlinici universitari, non prevederebbe la possibilità di costituire in aziende ospedaliere, a richiesta dell'università, i presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università ovvero quei presidi in cui insiste la prevalenza del percorso formativo del triennio clinico della facoltà di medicina e chirurgia, così come disposto, invece, dall'art. 4, terzo comma, del decreto delegato. Inoltre, sono ritenute lesive dell'autonomia regionale la previsione secondo cui nelle aziende ospedaliere di questo tipo il direttore generale è nominato d'intesa con l'università (art. 4, sesto comma), nonché la precisa indicazione dell'organo (la Giunta regionale) preposto al commissariamento dell'azienda ospedaliera.

Per gli ospedali costituiti in aziende ospedaliere l'art. 4 richiama gran parte della disciplina organizzativa prevista per le unità sanitarie locali. Vengono, pertanto, estese a queste disposizioni le censure delle ricorrenti circa il tenore eccessivamente minuzioso di quella disciplina. In particolare, si denunciano le disposizioni relative agli spazi per la professione intramuraria e alle camere a pagamento, che prevederebbero vincoli rigidi e quantitativamente determinati.

Con riferimento all'art. 6, le ricorrenti lamentano che mentre l'art. 1, primo comma, lettera o), della legge delega si limita a stabilire che l'apporto all'attività assistenziale della facoltà di medicina deve essere regolato «secondo le modalità stabilite dalla programmazione regionale», la disposizione in esame, al primo comma, prevede molto più incisivamente che «le università contribuiscono, per quanto di competenza, alla elaborazione dei piani sanitari regionali», configurando, ad avviso delle regioni, un improprio intervento concorrente delle università nella programmazione dell'assistenza sanitaria. Inoltre, il terzo comma dello stesso articolo, pur prevedendo che la formazione del personale infermieristico «avviene in sede ospedaliera», dispone che l'ordinamento didattico dei relativi corsi di formazione sia definito con decreti interministeriali, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 341 del 1990 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari) e che il rilascio dei relativi diplomi sia a firma del responsabile della scuola e del rettore dell'università competente. Le regioni si dolgono di essere state spogliate, ad opera di queste disposizioni, delle competenze proprie relative alla materia della formazione professionale e denunciano la violazione della delega che si limiterebbe a richiedere la regolamentazione del rapporto tra servizio sanitario nazionale e università per la formazione in ambito ospedaliero del personale sanitario e per la specializzazione post-laurea (art. 1, primo comma, lettera o).

Infine, le ricorrenti denunciano la previsione di un altro potere sostitutivo attribuito al Ministro della sanità anziché al Consiglio dei ministri (quarto comma) e ritengono illegittimo il potere dei Ministri della sanità e dell'università di fornire congiuntamente «gli indirizzi per la corretta applicazione degli accordi» che regolano i rapporti tra regioni e università, in quanto configurerebbe una sorta di potestà di indirizzo priva di base legale.

Riguardo all'art. 7, le ricorrenti lamentano la violazione della legge di delega, poiché quest'ultima non avrebbe previsto la istituzione di un nuovo organismo unico a livello regionale, organizzato come una unità sanitaria locale, ma si sarebbe limitata a prevedere la riorganizzazione, su base dipartimentale, dei presidi multizonali di prevenzione (art. 1, lettera s). Illegittima sarebbe anche l'attività di indirizzo e coordinamento, affidata ai Ministri della sanità e dell'ambiente dal quarto comma della disposizione in esame, in quanto priva di ogni base nella legge di delega e di alcun criterio per il suo esercizio.

Dell'art. 8 le ricorrenti impugnano i commi quarto, quinto e sesto: il quarto comma, perché prevede un atto di indirizzo e coordinamento senza alcuna indicazione di criteri, anche se adottabile d'intesa con la Conferenza Stato-regioni; i commi quinto e sesto (che regolano le prestazioni specialistiche, erogate anche tramite professionisti mediante corrispettivi, predeterminati nei criteri generali con decreto ministeriale) perché prevedono che il Ministro, nell'emanazione del decreto sopra indicato, possa provvedere direttamente, in caso di mancata intesa con la Conferenza Stato-regioni, con un intervento sostitutivo contrastante con quanto disposto dall'art. 1, primo comma, lettera u), della legge di delega.

L'art. 9 è impugnato dalle ricorrenti, le quali sostengono che, pur se tale articolo riconosce formalmente alle regioni la facoltà di prevedere forme differenziate di assistenza, in sostanza rimette nelle mani del Ministro della sanità la determinazione della struttura essenziale del servizio sanitario in quanto allo stesso sono affidate la definizione delle quote di risorse destinabili per la gestione di tali forme di assistenza e la fissazione dei requisiti soggettivi e dei criteri per il trasferimento delle quote stesse (art. 9, comma secondo).

In relazione all'art. 10 le regioni ricorrenti definiscono il decreto ministeriale ivi previsto come atto di indirizzo e coordinamento e, pertanto, ne assumono l'illegittimità in quanto risulterebbe privo di una sufficiente base legislativa. Tale censura è poi estesa dalle ricorrenti al decreto ministeriale previsto dall'art. 14, primo comma, del decreto impugnato per la definizione di un sistema di indicatori di qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie concernente i diritti dei cittadini. Lo stesso articolo sarebbe, poi, illegittimo poiché il suddetto potere non risulterebbe previsto nella legge di delega.

Le regioni impugnano, inoltre, gli articoli 12 e 13 del decreto legislativo n. 502 del 1992, i quali attengono, rispettivamente, al fondo sanitario nazionale e all'autofinanziamento regionale. Poiché le disposizioni impugnate affidano al CIPE, e cioè al Governo, la determinazione delle risorse finanziarie da ripartire fra le regioni, addossando invece alle regioni il ripiano degli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, con totale esonero di interventi finanziari da parte dello Stato, ne conseguirebbe una lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni: la effettiva possibilità, da parte di queste ultime, di fronteggiare gli oneri relativi alla spesa sanitaria, infatti, verrebbe messa completamente alla mercé delle decisioni del Governo, considerato che le disposizioni impugnate non garantirebbero la effettiva corrispondenza fra finanziamenti e costi.

Né, continuano le ricorrenti, la totale responsabilità finanziaria delle regioni si accompagna con nuovi poteri regionali di disciplina e di governo del settore sanitario, giacché lo Stato continuerebbe a determinarne gli aspetti più rilevanti sotto il profilo finanziario, quali la disciplina del personale dipendente, i rapporti con i professionisti non dipendenti e la determinazione dei livelli di assistenza. Da qui discende la censura di incostituzionalità delle disposizioni impugnate nella parte in cui non distinguono fra disavanzi derivanti da fatti interamente governati dagli organi centrali o con strumenti di carattere nazionale e disavanzi imputabili alle regioni. Infatti, fanno rilevare ancora le ricorrenti, il nuovo sistema di finanziamento della spesa sanitaria si fonda sulla quota capitaria (art. 12, terzo comma), la quale viene determinata sulla base di un sistema di coefficienti parametrici, in relazione ai livelli uniformi di prestazioni sanitarie in tutto il territorio nazionale, determinati, come si è già accennato, dal CIPE su proposta del Ministro della sanità e sentita la Conferenza Stato-regioni. Ne consegue che le disposizioni impugnate non garantirebbero che vi sia una necessaria corrispondenza fra le prestazioni da erogare e le quote capitarie. Inoltre, aggiungono le ricorrenti, occorre considerare che le quote capitarie sono «teoriche», nel senso che sono calcolate su modelli organizzativi non necessariamente corrispondenti a quelli realmente esistenti, i quali normalmente comportano maggiori spese, non essendo possibile un adeguamento immediato ai (meno onerosi) modelli capitari. Di qui consegue che il disavanzo delle unità sanitarie locali sarebbe, nel tempo breve, un'ipotesi molto probabile, di modo che quello che graverà sui bilanci regionali sarà l'onere inevitabile — almeno per molto tempo — derivante dalla differenza fra la spesa effettivamente necessaria per garantire i livelli di assistenza imposti dallo Stato e l'entità del finanziamento assicurato alla regione dallo Stato medesimo.

Sempre nell'ambito del sistema di finanziamento, le regioni rivolgono, infine, una censura specifica alla disposizione contenuta nell'art. 12, secondo comma, dove si prevede che la quota dell'1% del fondo sanitario nazionale possa essere utilizzata anche per attività di sperimentazione. Ad avviso delle regioni, questa disposizione prefigurerebbe una forma di gestione diretta da parte dello Stato di funzioni del servizio nazionale, in contrasto con le previsioni della legge di delega (art. 1, primo comma, lettere c) e t).

4. — La Presidenza del Consiglio dei ministri, costituitasi in tutti i giudizi, nel chiedere il rigetto dei ricorsi medesimi, ha esposto negli atti d'intervento argomenti simili o identici a quelli svolti in due memorie depositate in prossimità dell'udienza.

Prima di affrontare le singole questioni, l'Avvocatura generale dello Stato richiama l'attenzione sul fatto che il decreto impugnato è un passaggio fondamentale della difficile, e per certi aspetti dolorosa, manovra economica, resa ancor più necessaria dagli accordi di Maastricht. Inoltre, la stessa osserva che il decreto medesimo si è mosso seguendo le indicazioni emerse nel lungo dibattito parlamentare iniziato nel 1987 (e non concluso per la fine della legislatura quando ne era ormai prossima l'emanazione) e che il decreto impugnato si ripromette di dare finalmente efficacia ed efficienza al servizio sanitario nazionale.

Sull'eccezione preliminare relativa al mancato parere della Conferenza Stato-regioni, l'Avvocatura dello Stato nega la circostanza in fatto, richiamandosi all'estratto del verbale della seduta della Conferenza del 17 dicembre 1992, da cui risulta che in quella sede è stato illustrato un documento approvato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e ne è stata consegnata copia al Ministro della sanità, che si è impegnato a proporre emendamenti, poi effettivamente presentati in sede di Consiglio dei ministri.

Riguardo all'art. 1 l'Avvocatura dello Stato nega che la disposizione impugnata ancori i livelli di assistenza sanitaria alle sole esigenze finanziarie, sia perché detta disposizione, al primo comma, fa esplicito riferimento agli obiettivi di tutela della salute individuati a livello internazionale, sia perché i livelli di assistenza devono, comunque, salvaguardare il «minimo» imposto dal rispetto dell'art. 32 della Costituzione.

Circa la presunta violazione della riserva di legge, l'Avvocatura dello Stato, premesso che l'art. 32 della Costituzione non prevede tale riserva, fa presente che il decreto delegato non avrebbe potuto fissare direttamente i livelli di assistenza sanitaria, poiché questi, ferma la misura minima di prestazioni da assicurare a tutela del diritto fondamentale alla salute, devono poter variare in relazione alle mutevoli disponibilità finanziarie.

Con riguardo alle censure mosse all'art. 3 in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali, l'Avvocatura dello Stato replica alle stesse sostenendo che le norme denunciate hanno natura di principi, come richiesto dalla legge di delega, e che il ravvisato grado di dettaglio della disciplina troverebbe fondamento nell'esigenza di salvaguardare le esigenze di uniformità sull'intero territorio nazionale. Nella memoria relativa al giudizio promosso dalla Regione Valle d'Aosta, l'Avvocatura dello Stato sostiene, invece, che la normativa dettata per la nuova organizzazione delle unità sanitarie locali è riconducibile alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, poiché è necessario che le unità sanitarie locali, le quali sono le principali articolazioni territoriali del servizio sanitario, siano organizzate con criteri uniformi. La disposizione impugnata, comunque, non sarebbe lesiva dei poteri regionali, considerato che l'art. 3, quinto comma, riserva alle Regioni la definizione delle modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali.

In relazione all'eccezione di eccesso di delega riguardo ai poteri di gestione delle unità sanitarie locali, che il decreto delegato concentra in capo al direttore generale, l'Avvocatura dello Stato osserva che il principio della pluralità degli organi di gestione è stato eliminato in sede di approvazione parlamentare, essendo stato contrastato duramente nel corso dei lavori preparatori.

Quanto al potere ministeriale di sostituirsi al direttore generale della unità sanitaria locale nella ricostituzione del collegio dei revisori, l'Avvocatura dello Stato nega che tale potere possa essere considerato un potere sostitutivo, giacché è previsto che la nomina ministeriale venga meno all'atto dell'insediamento dell'organo nominato dal direttore generale.

Con riferimento alla disciplina delle aziende e dei presidi ospedalieri prevista dall'art. 4, l'Avvocatura dello Stato fa presente che la procedura contestata dalle regioni si riferisce esclusivamente ai casi in cui sussiste un «rilievo nazionale» della struttura ospedaliera (rilievo che giustifica l'intervento governativo), tanto che tale procedimento non è prescritto per gli ospedali centro di riferimento della rete dei servizi di emergenza per i quali è sufficiente la determinazione regionale (art. 4, quarto comma).

Nella memoria relativa al giudizio promosso dalla Regione Valle d'Aosta, la stessa Avvocatura dà un'interpretazione della disposizione impugnata che escluderebbe le censure sollevate dalle regioni in ordine all'ipotesi che il Ministero possa autonomamente «aziendalizzare» gli ospedali sulla base di semplici indicazioni delle regioni. Secondo l'Avvocatura, infatti, il potere ministeriale sarebbe condizionato dalla previa indicazione regionale e, solo in caso di inerzia delle regioni stesse, il Ministero potrebbe prescindere dalle indicazioni delle regioni.

Per quanto riguarda, poi, il riconoscimento del rilievo nazionale e dell'alta specializzazione ai fini delle costituzione in azienda dei presidi ospedalieri in cui insiste la prevalenza del percorso formativo del triennio clinico della facoltà di medicina e chirurgia, l'Avvocatura dello Stato sottolinea la necessità di assicurare alla funzione formativa degli specializzandi una collocazione omogenea a quella prevista per i policlinici universitari, i quali sono autonomi rispetto alle unità sanitarie locali.

In relazione alla disciplina analitica dettata per la libera professione intramuraria, l'Avvocatura dello Stato sostiene la opportunità di una disciplina particolareggiata a fini di tutela del personale medico, personale che, dopo l'entrata in vigore delle disposizioni in materia di incompatibilità nel settore medico (art. 4, settimo comma, della legge n. 412 del 1991), è soggetto a limiti rigorosi nell'esercizio della libera professione. Agli stessi obiettivi sarebbe ispirata la previsione della soglia minima del 6% di posti letto per la istituzione di camere a pagamento, mentre la previsione del tetto massimo del 12% sarebbe finalizzata a garantire la gratuità del servizio ai cittadini.

Con riferimento ai rapporti tra servizio sanitario nazionale ed università disciplinati dall'art. 6, l'Avvocatura dello Stato oppone alle censure delle regioni la piena legittimità dell'articolo in esame, negando, in primo luogo, che la previsione della partecipazione delle università alla programmazione sanitaria significhi affermazione di una potestà concorrente di queste ultime. Tale disposizione, infatti, rappresenterebbe solo l'espressione di un momento partecipativo nel procedimento di programmazione. Quanto, poi, alla formazione del personale infermieristico, l'Avvocatura osserva che, a seguito della legge n. 341 del 1990, questa è stata inserita nell'ordinamento universitario, con conseguente sottrazione al campo della formazione professionale, anche in conformità con le direttive della Organizzazione Mondiale della Sanità e delle Comunità europee adottate in materia.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la previsione di un unico organismo regionale di gestione dei presidi multizonali di prevenzione, contenuta nell'art. 7, troverebbe giustificazione nella funzione di coordinamento tecnico dei servizi delle unità sanitarie locali e in quella di consulenza e di supporto a comuni, province e altre amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, primo comma, lettera s) della legge n. 421 del 1992. Inoltre, l'esigenza di un organismo di gestione che realizzi lo scorporo dalle unità sanitarie locali dei presidi multizonali di prevenzione sarebbe stata da tempo avvertita, essendo già contenuta nell'art. 14 del disegno di legge Camera n. 1492 del 1987.

L'Avvocatura dello Stato dà una lettura riduttiva dell'art. 8 in tema di disciplina delle prestazioni assistenziali, in base alla quale la disposizione in esame si limiterebbe a definire il modello dei rapporti tra servizio sanitario nazionale e strutture convenzionate senza alcuna compressione dei poteri regionali e nel rispetto della legge di delega (la quale, alla lettera e, prevede espressamente la revisione e il superamento dell'attuale regime delle convenzioni). Quanto alla determinazione dei requisiti minimi contenuta nel quarto comma, l'atto di indirizzo e coordinamento si spiegherebbe con l'esigenza di uniformità delle prestazioni sanitarie.

Con riferimento all'art. 9 (forme differenziate di assistenza) l'Avvocatura dello Stato nega che la disposizione in esame violi la legge di delega, perché, a suo avviso, avrebbe dato fedele attuazione al contenuto precettivo delle lettere l) e m).

Le norme relative agli indicatori di efficienza e di qualità di cui agli artt. 10 e 14, presuppongono, secondo l'Avvocatura dello Stato, l'autonomia organizzativa e funzionale delle unità sanitarie locali e rappresenterebbero l'unico strumento attraverso il quale lo Stato può verificare il conseguimento degli obiettivi definiti dal piano sanitario nazionale. Inoltre, sempre ad avviso dell'Avvocatura, la previsione di un sistema nazionale di indicatori non precluderebbe la individuazione di ulteriori indicatori funzionali alle esigenze locali.

Il sistema di finanziamento del servizio sanitario disegnato dagli artt. 12 e 13 del decreto si giustificerebbe, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, con il ruolo di centralità assegnato alla regione dal sistema delineato dal decreto legislativo n. 502 del 1992, giacché sulla base dell'art. 5 dello stesso decreto le regioni disporrebbero della gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle unità sanitarie locali. In altri termini, l'Avvocatura dello Stato nega che i livelli uniformi di prestazioni sanitarie vengano definiti in maniera discrezionale dal Governo e senza idonee garanzie di copertura dei loro costi. Pertanto, qualsiasi lesione dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti sarebbe esclusa dal rilievo che i disavanzi che l'art. 13 impone alle regioni di ripianare deriverebbero da libere scelte regionali nelle prestazioni rese o sarebbero conseguenti a un'organizzazione dei servizi diversa da quella assicurata a livello nazionale o avrebbero carattere di anormalità, in quanto riferibili a disfunzioni di carattere locale interamente riconducibili ai poteri delle regioni (e province autonome) in termini di regolazione, di vigilanza e di controllo. Ad ogni modo, le disposizioni impugnate conferirebbero alle regioni efficaci strumenti per il reperimento delle nuove risorse eventualmente necessarie al ripiano dei *deficit* delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere.

Infine, con riferimento all'art. 12, secondo comma (1% del fondo sanitario al Ministero), l'Avvocatura dello Stato osserva che le attività sostenute da tali finanziamenti riguardano soltanto la ricerca e la sperimentazione, con conseguente esclusione di ogni attività di natura assistenziale.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto con distinti ricorsi hanno sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale concernenti il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Poiché tali questioni riguardano lo stesso atto legislativo e sono fra loro oggettivamente connesse, è opportuno riunire i relativi giudizi per deciderli con un'unica sentenza.

2. — Non fondata è la questione, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, diretta a colpire l'intero decreto legislativo, sul presupposto che, per la sua approvazione, non sia stata seguita la procedura prevista dalla legge delega n. 421 del 1992 e, più precisamente, non sia stato sentito il parere obbligatorio della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, come risulterebbe anche dalla mancata menzione dello stesso nel preambolo del decreto legislativo.

La dedotta violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione non è avvenuta in fatto, come può agevolmente dedursi dall'estratto verbale della seduta della Conferenza Stato-regioni del 17 dicembre 1992, depositato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato e non contestato dalle ricorrenti. Infatti, durante quella seduta è stato illustrato un documento sulla proposta governativa di decreto legislativo, redatto dai presidenti delle regioni e delle province autonome riuniti in conferenza, del quale il Consiglio dei ministri ha tenuto conto in sede di approvazione del decreto legislativo, tanto che ha apportato modifiche suggerite dalle regioni alla proposta inviata a queste ultime per il parere.

3. — Fondate sono, invece, le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutte le regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti degli artt. 3, sesto comma (prima e decima proposizione), e 4, ottavo comma (terza proposizione), nella parte in cui, determinando l'attribuzione di specifiche funzioni alle regioni, individuano l'organo interno all'amministrazione regionale competente a esercitare quelle funzioni: segnatamente, il Presidente della Giunta, su conforme delibera della Giunta medesima, nel primo caso; la Giunta regionale, nel secondo caso.

È, infatti, giurisprudenza costante di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 355 e 353 del 1992 e 407 del 1989) che la ripartizione delle funzioni regionali fra i vari organi interni della regione stessa rientra, salvo ovviamente il rispetto dell'art. 121 della Costituzione, nella materia «organizzazione interna della regione», che la Costituzione riserva allo Statuto regionale. Pertanto, le disposizioni impugnate vanno dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui dispongono che le competenze ivi determinate sono esercitate, rispettivamente, dal Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera della Giunta medesima, e dalla Giunta regionale, anziché dalla Regione.

4. — Del pari fondate sono le questioni di costituzionalità sollevate da tutte le ricorrenti nei confronti dell'art. 3, sesto e tredicesimo comma, nella parte in cui sono previsti interventi sostitutivi attuati dal Ministro della sanità.

L'art. 3, sesto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992 prevede che, qualora il Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera della Giunta, non abbia provveduto alla nomina del direttore generale dell'unità sanitaria locale nel termine perentorio di sessanta giorni, lo stesso potere è esercitato in via sostitutiva dal Ministro della sanità con proprio decreto. Al tredicesimo comma, lo stesso art. 3 stabilisce che, qualora il direttore generale dell'unità sanitaria locale non proceda alla ricostituzione del collegio dei revisori dei conti, sciolto a seguito di decadenza, dimissioni o decesso di uno o più componenti, il Ministro della sanità, su segnalazione del Commissario del Governo, provvede a costituirlo in via straordinaria. Ambedue le disposizioni indicate si rivelano in evidente contrasto con l'art. 1, primo comma, lettera u), della legge delega n. 421 del 1992, il quale prevede che soltanto il Consiglio dei ministri possa esercitare poteri sostitutivi previa diffida ad adempiere, nel caso di inerzia da parte delle regioni nell'esercizio di competenze ad esse spettanti. Le suddette disposizioni vanno, pertanto, dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

5. — Inammissibile è la censura prospettata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 1 per i profili relativi alla pretesa violazione dell'art. 32 della Costituzione e del principio di legalità sostanziale per effetto della «delegificazione» operata dalla disposizione impugnata là dove affida al piano sanitario nazionale, adottato dal Governo, il compito di determinare, fra l'altro, i livelli uniformi di assistenza sanitaria.

Il prospettato contrasto con le norme costituzionali che assicurano a ogni cittadino il diritto alla salute e quello all'assistenza non ha, infatti, alcuna influenza, neppure indiretta, sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni, di modo che, in conformità a un costante orientamento di questa Corte (v., per tutte, sent. n. 407 del 1992), va dichiarata l'inammissibilità della relativa questione. Identica conclusione si impone, poi, riguardo alla asserita violazione del principio di legalità sostanziale in conseguenza della attribuzione al Governo del potere di determinare i livelli uniformi di assistenza sanitaria in rapporto al volume delle risorse a disposizione. In tal caso, la presunta lesione dell'autonomia regionale, dovuta all'ipotizzato vincolo a carico delle regioni di ripianare i disavanzi di bilancio delle unità sanitarie locali, va semmai collegata all'art. 13 del decreto legislativo n. 502 del 1992, oggetto peraltro di un'autonoma questione, e non già all'art. 1 ora esaminato.

Per gli stessi motivi già espressi in relazione al primo dei profili considerati in questo punto della motivazione va dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata dalla Regione Valle d'Aosta nei confronti dell'art. 1, per violazione degli artt. 32 e 38 della Costituzione, sulla base di un'interpretazione dell'articolo impugnato, peraltro non condivisibile, che fa dipendere totalmente gli interventi pubblici in materia sanitaria dalle esigenze finanziarie di bilancio.

6. — Manifestamente infondata è, invece, la censura che la Regione Valle d'Aosta ha rivolto all'art. 1, nella parte in cui prevede l'adozione di un piano sanitario nazionale vincolante anche per le regioni a statuto speciale. La ricorrente, infatti, non può lamentare che la disposizione in esame non assicuri procedure differenziate di interventi nell'*iter* di formazione del suddetto piano a favore delle regioni ad autonomia speciale, poiché in detta materia non v'è alcuna norma che differenzi l'autonomia delle regioni a statuto speciale da quella delle regioni a statuto ordinario.

7. — Manifestamente infondata è, pure, la questione sollevata dalla Regione Valle d'Aosta in riferimento all'art. 4 del proprio Statuto speciale, nei confronti dell'art. 1, terzo comma, lettera e), il quale, nel ricomprendere tra i contenuti del piano sanitario nazionale «gli indirizzi relativi alla formazione di base del personale», interferirebbe illegittimamente con competenze amministrative costituzionalmente assicurate alla ricorrente. Nessun dubbio può sussistere, infatti, sulla rispondenza alla ripartizione costituzionale delle competenze di una previsione che, nel delimitare le potestà statali in materia sanitaria, ne circoscrive i confini alla predisposizione degli indirizzi, nell'ambito della programmazione nazionale degli interventi, al fine di orientare la successiva attività regionale.

8. — Non fondate sono le questioni che tutte le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 502 del 1992, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 1, primo comma, lettera g), della legge di delega n. 421 del 1992.

Come si è già accennato nel precedente punto n. 5, presupporre che l'art. 1 del decreto legislativo impugnato imponga il contenimento della spesa pubblica come unico obiettivo per la determinazione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria — e perciò si metta in contrasto con la legge delega, la quale prevede una molteplicità di obiettivi, pur con il vincolo della «coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria» — non risponde a una corretta interpretazione della disposizione esaminata. Quest'ultima, infatti, anche se mantiene la prescrizione contenuta nella legge delega relativa alla coerenza delle prestazioni assicurate con l'entità del finanziamento stabilito per il servizio sanitario nazionale, impone altresì di rapportare i livelli di assistenza agli obiettivi di tutela della salute individuati a livello internazionale, oltretutto di prevedere livelli di assistenza che siano comunque garantiti a tutti i cittadini.

Né si può condividere la prospettazione delle regioni a statuto ordinario ricorrenti, secondo la quale la totale delegificazione della materia, realizzata con la previsione di un piano nazionale adottato dal Governo, si porrebbe in contrasto sia con la direttiva rappresentata dal libero accesso alle cure e dalla gratuità del servizio prestato nei limiti previsti dalle norme vigenti, sia con quella costituita dal vincolo che i principi relativi ai livelli uniformi di assistenza sanitaria devono essere direttamente stabiliti dal decreto legislativo medesimo. Premesso che, se pure nell'ambito invalicabile dei confini dati dalle possibilità applicative desumibili dalle norme di delega, il legislatore delegato ha un'indiscutibile libertà di interpretazione e di scelta fra le alternative ad esso offerte (v., ad esempio, sentt. nn. 141 del 1993 e 4 del 1992), non si può certo affermare che le disposizioni delegate abbiano ecceduto dai confini fissati dalla legge di delega. Sotto un profilo, infatti, poiché quest'ultima richiede che il decreto legislativo determini i «principi» in relazione ai quali stabilire i livelli di assistenza uniformi e obbligatori, e non già i livelli stessi, la fissazione dei principi ricordati nel capoverso precedente e l'indicazione del criterio relativo alla considerazione dei dati epidemiologici e clinici costituiscono elementi sufficienti ai fini del rispetto della legge di delega e della delimitazione della discrezionalità del Governo nella predisposizione del piano sanitario nazionale. Sotto l'altro profilo, poi, tenendo conto che il vincolo al legislatore delegato di stabilire direttamente norme in materia obbedisce alla *ratio* che siano predisposti al livello legislativo adeguati limiti per le fonti secondarie, occorre sottolineare che il riferimento della legge di delega alle norme vigenti in relazione al libero accesso alle cure e alla gratuità dei servizi contiene già un'indicazione sufficiente al fine della definizione della discrezionalità governativa sugli oggetti indicati in vista dell'adozione del ricordato piano nazionale. Tutto ciò induce a concludere che il silenzio del legislatore delegato sul punto non può esser considerato come un'evasione dai vincoli imposti dal legislatore in sede di delega.

9. — Nei termini appresso indicati non è fondata la questione di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992, adducendo che quest'ultimo, nel dettare le nuove regole organizzative per la ristrutturazione delle unità sanitarie locali, conterrebbe disposizioni di estremo dettaglio, in violazione dei limiti delle competenze regionali — che per la Valle d'Aosta sono addirittura di tipo esclusivo (art. 2, lettera *a*, dello Statuto speciale) — in materia di ordinamento degli enti dipendenti (nel caso, strumentali) delle regioni (artt. 116, 117 e 118 della Costituzione).

Questa Corte ha affermato costantemente che le disposizioni dirette a porre i principi concernenti l'organizzazione delle unità sanitarie locali vanno considerate come norme fondamentali delle riforme economico-sociali (v., ad esempio, sentt. nn. 274 e 107 del 1988). E, nell'ambito di questo orientamento ha precisato che neppure una riforma economico-sociale può integralmente estromettere le regioni dalle materie di loro competenza (sent. n. 219 del 1984) e che le eventuali disposizioni di dettaglio che accompagnino le predette norme fondamentali sono tali da vincolare l'esercizio delle competenze regionali soltanto ove siano legate con i principi della riforma da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (v. sent. n. 99 del 1987).

Dall'esame delle molteplici norme contenute nell'impugnato art. 3 qualificabili senza alcun dubbio, come riconosce la stessa Avvocatura dello Stato, quali norme di dettaglio, risulta che alcune disposizioni sono organicamente legate ai principi affermati al fine di definirne più precisamente il senso (ad esempio, la prescrizione che il rapporto di lavoro del direttore generale, di quello amministrativo e di quello sanitario sia a tempo pieno concorre a determinare la natura dei rispettivi uffici), altre, invece, stabiliscono requisiti minimi, rispondenti a un interesse nazionale, che le regioni debbono rispettare (ad esempio, le norme sulla ineleggibilità e sull'incompatibilità dei direttori generali), pur rimanendo libere, in certi casi, di fissarne di ulteriori e diversi (ad esempio, le ipotesi di sostituzione o di risoluzione del contratto dei suddetti direttori). Vi sono, tuttavia, alcune disposizioni di dettaglio che non rivestono né l'uno, né l'altro dei menzionati caratteri, ma sono poste dal legislatore statale al fine di soddisfare l'esigenza di una più sollecita operatività delle nuove regole organizzative. Queste sono, più precisamente, le norme sull'indicazione di chi deve sostituire il direttore generale in caso di assenza o di impedimento e le norme che fissano il limite massimo possibile per l'assenza o l'impedimento ovvero il termine per la cessazione dall'incarico del direttore sanitario e di quello amministrativo. Tali norme, a causa della *ratio* che le ispira, hanno un carattere dispositivo verso le regioni, nel senso

che queste ultime nell'esercizio delle loro competenze possono derogare ad esse, fermo restando il vincolo della congruità delle disposizioni regionali rispetto al principio sotteso alle disposizioni di dettaglio adottate in via dispositiva dallo Stato (v. sentt. nn. 192 del 1987 e 153 del 1985).

10. — Non fondata è la questione sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 3, sesto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992 per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo comma, lettera *d*), della legge di delega n. 421 del 1992.

L'assunto delle ricorrenti, secondo il quale la disposizione impugnata, nell'accentrare tutti i poteri ivi menzionati nel direttore generale, contrasterebbe con la legge di delega, che all'art. 1, lettera *d*), fa riferimento a una pluralità di organi di gestione delle unità sanitarie locali, con conseguente distribuzione fra questi stessi di quei poteri, è basata sull'elemento letterale che la norma di delega parla di «organi di gestione», al plurale. Ma, come ha osservato l'Avvocatura dello Stato, tale espressione grammaticale è legata alla circostanza che il disegno di legge presentato dal Governo in Parlamento per l'approvazione delle norme di delega prevedeva originariamente, oltre al direttore generale, il consiglio di amministrazione dell'unità sanitaria locale. Ma, una volta che quest'ultimo organo è stato eliminato dal testo definitivo della legge a seguito del dibattito parlamentare sulla stessa, il fatto che sia erroneamente rimasta la predetta locuzione al plurale non può essere interpretato come indicativo dell'esigenza di prevedere, in sede di esercizio del potere delegato, una pluralità di organi di gestione.

11. — Non fondata è la questione sollevata da tutte le ricorrenti, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione e degli artt. 2 e 3 dello Statuto della Valle d'Aosta, nei confronti dell'art. 4, primo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui limita a un potere di proposta, peraltro eventuale, la partecipazione delle regioni al procedimento relativo alla individuazione degli ospedali di rilievo nazionale e di quelli di alta specializzazione da costituire in aziende ospedaliere con decreto del Ministro della sanità.

La scelta del legislatore statale di separare dalle unità sanitarie locali gli ospedali di rilievo nazionale e quelli di alta specializzazione, nonché i policlinici universitari — conseguita a una valutazione negativa dei rapporti intercorsi tra le predette istituzioni nella precedente esperienza — non interferisce illegittimamente sui poteri di organizzazione dell'assistenza sanitaria riservati alle regioni (v. anche art. 1, primo comma, lettera *c*, della legge delega n. 421 del 1992), poiché, come ha correttamente rilevato l'Avvocatura dello Stato, il Ministro della sanità, oltre ad essere condizionato dalla proposta regionale, quando questa sia stata presentata, interviene in un campo connotato dall'interesse nazionale ed esercita il proprio potere unicamente sulla base della verifica della sussistenza dei requisiti indicati nello stesso art. 4.

12. — Fondata è, invece, la questione sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 4, terzo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui prevede la costituzione in aziende di ospedali diversi da quelli determinati nella legge di delega n. 421 del 1992.

Nel delegare al Governo la definizione dei criteri per la individuazione degli ospedali da scorporare dalle unità sanitarie locali e da costituire in aziende, l'art. 1, primo comma, lettera *n*), della legge n. 421 del 1992, delimita tale possibilità agli «ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione, compresi i policlinici universitari», e agli «ospedali che in ogni regione saranno destinati a centro di riferimento della rete dei servizi di emergenza». In difformità da ciò, il legislatore delegato ha previsto ulteriori ipotesi, là dove (art. 4, terzo comma) ha inserito nella stessa categoria sia i presidi ospedalieri in cui insiste la prevalenza del percorso formativo del triennio clinico della facoltà di medicina e chirurgia, sia, sempreché sia richiesto dall'università interessata, i presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università stessa. Tale difformità non è soltanto formale, ma incide altresì sulla *ratio* che ha ispirato la legge delega, a cui deve essere commisurato il giudizio sul rispetto da parte del legislatore delegato dei limiti ad esso posti (v., da ultimo, sentt. nn. 141 e 41 del 1993). Infatti, la legge delega ha inteso creare un sistema chiuso per gli ospedali di rilievo nazionale, nel senso che di questi ultimi ha individuato precisamente la tipologia prevedendo per essi il conferimento della personalità giuridica (con conseguente autonomia di bilancio, finanziaria, gestionale e tecnica), mentre per tutti gli altri presidi ha prescritto semplicemente che siano informati al principio dell'autonomia economico-finanziaria, oltreché a ulteriori criteri di buon andamento gestionale e di efficienza finanziaria.

13. — In conseguenza delle pronunzie rese nei punti nn. 9, 11 e 12, restano assorbiti gli ulteriori profili di legittimità costituzionale sollevati dalle ricorrenti nei confronti dell'art. 4, primo, terzo e sesto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nonché nei confronti dell'art. 4, decimo comma, limitatamente all'espresso richiamo alla disciplina disposta dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

14. — Non fondata è la questione di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti rivolgono all'art. 4, decimo comma, nella parte in cui regola l'esercizio della libera professione intramuraria da parte dei medici e l'individuazione dei posti letto da destinare alle camere a pagamento.

Le disposizioni impugnate stabiliscono che all'interno dei presidi ospedalieri e delle aziende siano riservati spazi adeguati per l'esercizio della libera professione intramuraria e una quota non inferiore al 6 per cento e non superiore al 12 per cento dei posti letto per l'istituzione di camere a pagamento. Lo stesso comma, alle disposizioni immediatamente seguenti, si preoccupa di prevedere soluzioni alternative in caso di assoluta impossibilità nel reperimento di spazi interni per l'esercizio della predetta professione e di precisare che le camere a pagamento possono riferirsi sia a ricoveri disposti nell'ambito dell'assistenza pubblica, sia a ricoveri richiesti in regime di libera professione.

Contrariamente a quanto suppongono le ricorrenti, tali disposizioni non interferiscono illegittimamente sulle loro competenze in materia di assistenza sanitaria, poiché non sono norme di dettaglio. Queste ultime, infatti, possono così qualificarsi in quanto richiedono soltanto un'attività di materiale esecuzione (v. sent. n. 177 del 1988) o in quanto precludono qualsiasi spazio per l'intervento della legge regionale (v. sent. n. 70 del 1981). Ciò non avviene nel caso di specie, nel quale alle regioni è lasciata, nell'ambito della loro potestà di organizzazione del servizio, tanto l'individuazione e la determinazione degli «spazi adeguati», quanto la fissazione, entro il limite minimo e massimo definito dallo Stato, della precisa percentuale dei posti letto da destinare alle camere a pagamento. Né è inutile sottolineare, al fine di corroborare l'esclusione della loro qualificazione come norme di dettaglio, che le disposizioni impugnate disciplinano un punto rilevante nel nuovo sistema dell'assistenza, poiché esse sono mosse dall'esigenza di garantire concretamente che i medici possano svolgere attività libero-professionale all'interno dell'ospedale, sia al fine di controbilanciare le nuove regole in materia di incompatibilità nel settore medico (art. 4, settimo comma, della legge n. 412 del 1992), sia al fine di permettere che le aziende ospedaliere, dotate di piena autonomia finanziaria, possano effettivamente beneficiare di nuove entrate (v. art. 4, settimo comma, lettera e, del decreto legislativo n. 502 del 1992).

15. — Non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 6, primo e terzo comma, del decreto legislativo impugnato per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, lettera o), della legge di delega n. 421 del 1992.

La prima censura deriva da una cattiva lettura dell'art. 6, primo comma, il quale, nel disporre che «le università contribuiscono, per quanto di competenza, alla elaborazione dei piani sanitari regionali», non stabilisce alcuna confusa concorrenza tra università e regioni nella predisposizione dei piani, ma, come risulta chiaramente dalla stessa lettera della disposizione «per quanto di competenza», prevede una partecipazione dell'università alla programmazione regionale — nelle forme della leale cooperazione e, quindi, nel rispetto delle rispettive competenze — al fine di prevenire conflitti e di fissare forme positive di collaborazione fra l'una e l'altra istituzione.

Anche l'art. 6, terzo comma, non sottrae affatto alle regioni le competenze loro spettanti in materia di formazione professionale del personale infermieristico, né, tantomeno, si pone in contrasto con l'art. 1, lettera o), della legge delega n. 421 del 1992, il quale si limita a stabilire che il rapporto tra servizio sanitario nazionale e università per la formazione in ambito ospedaliero del personale sanitario e per le specializzazioni post-laurea deve essere disciplinato secondo le nuove modalità, da determinare nel rispetto delle attribuzioni proprie dell'università e in armonia con la programmazione nazionale.

La disposizione impugnata, nello stabilire che la formazione del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione avviene in sede ospedaliera e nel prevedere, nel contempo, che il relativo ordinamento didattico è definito con decreto del Ministro della università di concerto con quello della sanità (v. art. 9 della legge n. 341 del 1990) e che i diplomi sono firmati dal responsabile della scuola e dal rettore delle università, persegue una duplice finalità: innanzitutto, mira ad integrare le attività formative di iniziativa universitaria con quelle organizzate dalle regioni attraverso le strutture pubbliche operanti nell'ambito delle loro competenze; in secondo luogo, attraverso il coinvolgimento delle unità sanitarie locali, tende ad attribuire, in via esclusiva, al personale dipendente dalle strutture presso le quali si svolge l'attività didattica, la titolarità dei corsi d'insegnamento finalizzati alla formazione del personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione.

A parte talune oscurità lessicali, è comunque certo che anche in tal caso si tratta di una ipotesi di collaborazione, formalizzata in appositi protocolli d'intesa, che avviene nel rispetto delle reciproche competenze delle due istituzioni coinvolte. E se, dunque, appare con ciò coerente che i corsi siano affidati al personale del ruolo sanitario dipendente dalle strutture ospedaliere interessate, allo stesso modo lo è la previsione che l'ordinamento didattico (nel quale sono inseriti i corsi), che è di livello universitario, al pari dei (nuovi) diplomi di formazione professionale e le modalità di rilascio di questi ultimi (v. sent. n. 245 del 1990), siano attribuiti alla competenza di autorità statali. Pertanto, deve

escludersi che la disposizione esaminata interferisca illegittimamente sulle competenze regionali in tema di programmazione nel settore dell'assistenza sanitaria, ivi compresi i corsi di formazione professionale, poiché l'affidamento di alcuni aspetti alla disciplina statale tocca segmenti riconducibili alle attribuzioni universitarie.

16. — Non fondata è, altresì, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e alla norma interposta contenuta nell'art. 1, primo comma, lettera *u*), della legge delega n. 421 del 1992, nei confronti dell'art. 6, quarto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992.

Nello stabilire che, nel caso in cui entro 120 giorni dalla costituzione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, non siano stati stipulati i protocolli d'intesa previsti nel comma precedente al fine di disciplinare di comune accordo l'apporto delle facoltà di medicina alle attività assistenziali del servizio sanitario, i ministri della sanità e dell'università, previa diffida, stipulano i suddetti accordi, dettando nello stesso tempo gli indirizzi per la corretta applicazione degli stessi, la disposizione impugnata non contravviene ai requisiti richiesti per il corretto esercizio dei poteri sostitutivi e della funzione governativa di indirizzo e coordinamento.

Nel caso, infatti, sono disciplinate competenze estranee a queste ultime funzioni, poiché, diversamente da quanto stabilito nella disposizione invocata come norma interposta, non si ha a che fare con materie attribuite alle competenze regionali, ma si versa in un'ipotesi di intreccio di distinte competenze che esige forme di collaborazione fra regioni e Stato attuabili per via d'intesa. Sicché, quando quest'ultima non dovesse realizzarsi entro un termine congruo (120 giorni), l'intervento successivo dei predetti ministri, assistito dalle dovute cautele (diffida), risponde a un'esigenza di prevenzione di eventuali paralisi nell'esercizio di funzioni pubbliche, che questa Corte, quando nell'intreccio di competenze prevalgono interessi unitari, ha più volte ritenuto meritevole di tutela da parte del legislatore statale (v. sentt. nn. 351 del 1991 e 1031 del 1988). E la potestà d'indirizzo, connessa a tale intervento interministeriale, è strumentale alla predisposizione degli accordi, nel senso che è un corollario di questi ultimi che gli autori degli stessi potrebbero porre in essere anche in mancanza di apposita previsione normativa, trattandosi di direttive e indicazioni delucidative degli accordi medesimi volte ad agevolarne l'applicazione.

17. — Non fondata è la questione di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 7, primo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, lettera *s*), della legge delega n. 421 del 1992.

Secondo le ricorrenti, l'incostituzionalità della disposizione impugnata deriverebbe dall'aver essa istituito «un apposito organismo per la prevenzione, unico per tutto il territorio regionale», volto ad assicurare la gestione dei presidi multizonali di prevenzione, del quale la legge di delega non fa menzione. In realtà, in tema di rapporto fra legge delegante e decreto delegato questa Corte ha affermato che al silenzio del legislatore delegante non può automaticamente attribuirsi il significato di una volontà contraria, ma, al fine di interpretarne con esattezza il senso, occorre individuare la *ratio* che ha ispirato la corrispondente norma di delega (v. sentt. nn. 141 e 41 del 1993; v. anche sent. n. 261 del 1962), tanto più che rientra nella fisiologia delle relazioni tra «principi e criteri direttivi» e norma delegata la circostanza che i primi non prevedano la concreta disciplina della materia, per via del naturale rapporto di riempimento che lega i due distinti livelli normativi (v. sent. n. 4 del 1992).

Nella sua insindacabile discrezionalità politica il legislatore delegante, muovendo evidentemente da una valutazione non positiva del funzionamento del precedente modello organizzativo delle attività di prevenzione, ha affidato al legislatore delegato (art. 1, lettera *s*) la definizione dei principi e dei criteri «per la riorganizzazione, da parte delle regioni e province autonome, su base dipartimentale, dei presidi multizonali di prevenzione, di cui all'articolo 22 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, cui competono le funzioni di coordinamento tecnico dei servizi delle unità sanitarie locali, nonché di consulenza e di supporto in materia di prevenzione a comuni, province o altre amministrazioni pubbliche ed al ministero dell'ambiente».

Tenuto conto che il precedente modello del sistema di prevenzione si basava su un'organizzazione articolata su due piani — uno, consistente nelle attività di analisi, specialistiche e simili, svolgentisi al livello dei presidi multizonali di prevenzione, con operatività estesa al territorio di più unità sanitarie locali, ma gestiti dalla unità sanitaria nel cui territorio aveva sede il presidio multizonale; l'altro, consistente in attività di controllo e di vigilanza, svolgentisi al livello di ciascuna unità sanitaria locale —, il legislatore delegato ha interpretato la legge di delega nel senso di essere autorizzato a predisporre un modello organizzativo basato sulla massima semplificazione e integrazione. Più in particolare, esso ha provveduto alla: *a*) creazione di un unico organismo regionale, organizzato come unità sanitaria locale, avente lo specifico compito di gestire i presidi multizonali di prevenzione; *b*) riorganizzazione degli attuali presidi multizonali e degli attuali servizi di prevenzione delle unità sanitarie locali secondo determinati principi e criteri; *c*) attribuzione ai presidi multizonali delle funzioni di coordinamento tecnico dei servizi delle unità sanitarie locali.

Benché la legge delega non faccia menzione dell'organismo regionale «unico», la *ratio* stessa autorizza l'interpretazione che il legislatore delegato, nell'esercizio della sua discrezionalità politica all'interno dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega, ha provveduto a dare. La creazione di un organismo unico al livello regionale per la gestione dei presidi multizonali di prevenzione, infatti, sostituisce con un modello accentrato nell'ambito del territorio di ciascuna regione un sistema decentrato, che il legislatore delegante, come si è accennato, intendeva modificare radicalmente. In ciò non può non vedersi una sufficiente e ragionevole corrispondenza della disciplina posta in essere dal legislatore delegato rispetto alla volontà espressa dal delegante.

18. — Per ragioni in parte analoghe a quelle appena enunciate vanno rigettate le questioni che le regioni a statuto ordinario ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 7, quarto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992.

La disposizione impugnata affida all'esercizio congiunto del Ministro della sanità e di quello dell'ambiente «le attività di indirizzo e coordinamento necessarie per assicurare la uniforme attuazione delle normative comunitarie e degli organismi internazionali», avvalendosi, per gli aspetti di rispettiva competenza, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, degli istituti di ricerca del Cnr e dell'Enea, degli istituti zooprofilattici sperimentali. Come si è detto nel numero precedente di questa sentenza, il rilievo che la legge di delega non preveda espressamente tali specifiche funzioni non comporta per ciò stesso l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. Se, infatti, si tiene conto dell'ampia delega di riorganizzazione del settore dei presidi multizonali di prevenzione affidata al Governo e se si considera che la disposizione esaminata risponde largamente ai principi relativi alla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni sussistente in materia, lo svolgimento del potere delegato da parte del Governo non può certo esser ritenuto un esercizio arbitrario dell'ampio potere d'interpretazione che il legislatore delegato ha verso la norma di delega.

Nè può condividersi l'ulteriore censura delle ricorrenti, secondo la quale la disposizione impugnata disciplinerebbe una funzione di indirizzo e coordinamento in difformità con il principio che ne esige l'esercizio sulla base di una specifica e puntuale previsione legislativa. Infatti, l'espresso obbligo dei predetti ministri di avvalersi di organi od enti dotati di competenze spiccatamente tecniche lascia chiaramente trasparire che la disposizione impugnata intende prevedere una forma di coordinamento tecnico, vale a dire una funzione che, come questa Corte ha costantemente affermato (v., per tutte, sent. n. 49 del 1991), si distingue da quella concernente l'indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e che, pertanto, può essere esercitata senza bisogno di attenersi alle rigorose regole della legalità sostanziale.

19. — Per motivi del tutto simili a quelli espressi nel precedente punto n. 16, va rigettata la questione, analoga a quella allora esaminata, sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 8, quinto e sesto comma, del decreto legislativo impugnato. Anche in tal caso, infatti, l'intervento del Ministro della sanità volto a disciplinare direttamente la materia è previsto ove lo stesso Ministro, nello stabilire i criteri generali per la fissazione delle tariffe delle prestazioni in forma diretta indicate nel precedente terzo comma, non raggiunga la prescritta intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

20. — Manifestamente infondata è la questione sollevata nei confronti dell'art. 8 dalla Regione Valle d'Aosta, sulla base della premessa che la legge di delega non menzionerebbe fra i propri oggetti la disciplina dei rapporti concernenti l'erogazione delle prestazioni assistenziali in regime di convenzione. In realtà, la legge n. 421 del 1992, all'art. 1, primo comma, lettera l, affida al legislatore delegato il compito di «introdurre norme volte, nell'arco di un triennio, alla revisione e al superamento dell'attuale regime delle convenzioni», sulla base dei principi e criteri ivi stabiliti.

21. — Fondata è, invece, la questione che le regioni a statuto ordinario ricorrenti hanno sollevato, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione (assistenza sanitaria e ospedaliera), nei confronti dell'art. 8, quarto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992. L'articolo impugnato, ferma la competenza delle regioni in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie di carattere privato, prevede un atto di indirizzo e coordinamento disciplinante vari oggetti, quali: la definizione di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie; la periodicità dei controlli sulla permanenza dei requisiti medesimi; la fissazione di termini per l'adeguamento delle strutture e dei presidi già autorizzati; i criteri per l'aggiornamento dei suddetti requisiti minimi e quelli per la classificazione dei presidi e delle strutture in relazione alla tipologia delle prestazioni erogabili, nonché i criteri per le attività obbligatorie in materia di controllo della qualità delle prestazioni.

Considerato che gli oggetti indicati insistono sicuramente in materia di competenza regionale, vale a dire nella organizzazione dei servizi destinati alla tutela della salute (v. art. 2 del decreto legislativo stesso), non può non condividersi la prospettazione delle ricorrenti relativamente alla violazione del principio di legalità sostanziale, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (v., per tutte, sent. n. 359 del 1991), deve presiedere all'esercizio

della funzione governativa di indirizzo e coordinamento. La disposizione impugnata, infatti, si limita a definire gli oggetti che dovranno essere disciplinati dal predetto atto, ma non determina affatto i principi o gli orientamenti di massima destinati a delimitare la discrezionalità del Governo nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento.

22. — Non fondata è la questione di legittimità costituzionale sollevata da tutte le ricorrenti, in riferimento alla legge di delega (Regione Valle d'Aosta) e agli artt. 117 e 118 della Costituzione (le altre regioni) nei confronti dell'art. 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992.

L'articolo impugnato facoltizza le regioni a prevedere, in via graduale e sperimentale, forme di assistenza differenziate per particolari tipologie di prestazioni, a partire dal 1° gennaio 1995 e per un triennio sperimentale. Al secondo comma, lo stesso articolo stabilisce che, per ciascun triennio, il Ministro della sanità, di concerto con quelli del tesoro e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra Stato e regioni, determina le quote di risorse destinabili per la gestione delle predette forme di assistenza differenziata. Il complesso delle disposizioni riferite non merita le censure mosse dalle ricorrenti, poiché, in ragione del carattere fortemente innovativo del sistema permesso e dei rischi sociali connessi all'attuazione dell'una o dell'altra forma di assistenza differenziata, l'articolo impugnato prevede un periodo di sperimentazione, sottoposto a particolari verifiche da parte della Conferenza Stato-regioni e a inevitabili continui aggiustamenti, che non possono essere considerati contrastanti con la legge di delega solo perché da questa non previsti. La necessaria elasticità richiesta dal sistema introdotto e la sua provvisorietà in attesa di indicazioni empiriche per la definizione di un assetto a regime esigono un meccanismo flessibile di finanziamento, in grado di far fronte a spese non prevedibili in sede di programmazione finanziaria di lungo periodo, meccanismo dal quale, peraltro, le regioni non sono affatto escluse.

23. — Non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutte le ricorrenti, per violazione delle direttive contenute nella legge di delega e per la lesione delle proprie competenze amministrative, nei confronti dell'art. 10, terzo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992.

Nel prevedere un decreto del Ministro della sanità, emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni, al fine di stabilire i contenuti e le modalità di utilizzazione degli indicatori di efficienza e di qualità, la disposizione impugnata non istituisce un'anomala forma di controllo né prevede un atto di indirizzo e coordinamento o disciplina un oggetto non compreso nella legge di delega, trattandosi di un potere diretto a regolare strumenti conoscitivi utili per migliorare la qualità dell'assistenza e, come tale, insuscettibile di ledere competenze regionali (v. sentt. nn. 188 del 1992 e 201 del 1987).

24. — Parimenti infondata è la censura che la Regione Valle d'Aosta ha sollevato nei confronti dell'art. 10, quarto comma, per violazione delle direttive contenute nella legge di delega (art. 1, lettera u) e dei requisiti formali richiesti per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Dopo aver stabilito che il Ministro della sanità debba accertare lo stato di attuazione presso le regioni del sistema di controllo delle prescrizioni mediche mediante lettura ottica, nonché delle commissioni professionali di verifica, e debba acquisire il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni in ordine all'eventuale attivazione dei poteri sostitutivi, l'articolo impugnato dispone che «ove tale parere non sia espresso entro trenta giorni il Ministro provvede direttamente». È evidente che la disposizione contestata configura un meccanismo simile a quello esaminato nel precedente punto n. 16 di questa sentenza, nel quale la prevalenza di interessi unitari nell'intreccio di competenze, che ha indotto il legislatore a prevedere forme di collaborazione tra regioni e Stato, giustifica, in caso di mancato accordo tra le parti entro un congruo termine, l'iniziativa risolutiva del ministro.

25. — Non fondata è anche la questione di legittimità costituzionale che le ricorrenti regioni a statuto ordinario hanno sollevato, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 14, primo e secondo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui prevederebbe un decreto ministeriale di indirizzo e coordinamento non contemplato dalla legge di delega.

In realtà, la disposizione impugnata non prevede affatto un atto di indirizzo e coordinamento, ma una competenza ministeriale volta a definire un sistema di indicatori di qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie in riferimento ai seguenti ambiti: a) personalizzazione e umanizzazione dell'assistenza; b) diritto all'informazione; c) prestazioni alberghiere; d) attività di prevenzione delle malattie. In considerazione del rilievo che gli indicatori fissati concernono attività assistenziali essenzialmente di pertinenza delle regioni, è previsto che queste ultime siano sentite, per il tramite della Conferenza Stato-regioni, nella fase di adozione del decreto. Il fatto che siano sentiti vari altri soggetti (università, Consiglio nazionale delle ricerche, organizzazioni rappresentative degli utenti e del volontariato nonché operatori del servizio sanitario nazionale) e sia prevista l'utilizzazione di tali indicatori «anche sotto il profilo sociologico» rende evidente che l'atto in esame non può essere ricompreso fra gli atti di indirizzo e coordinamento.

26. — Parzialmente fondata è la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 119 (autonomia finanziaria), 116, 117 e 118 (assistenza sanitaria e ospedaliera) della Costituzione, da parte delle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 13, primo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992.

Tale articolo, al primo comma, dispone che «le regioni fanno fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi di cui all'art. 1, all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento di cui al medesimo art. 1, nonché agli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato».

Il complesso delle disposizioni ora ricordato, muovendo dal presupposto della necessaria corrispondenza e coerenza effettiva tra quote capitarie e livelli uniformi di prestazioni sanitarie, è ispirato a un duplice principio: da un lato, incentivare l'erogazione di servizi di assistenza sanitaria e la creazione di modelli organizzativi negli enti che gestiscono la sanità il più possibile rispondenti a parametri di efficienza ottimale e di uniformità territoriale; e dall'altro, affermare che qualsiasi disfunzione o qualsiasi aggravio di costi del servizio sanitario nazionale sia posto a carico delle regioni sulle quali ricade l'onere della disciplina, del controllo e della vigilanza sugli enti erogatori dell'assistenza sanitaria, limitando il contributo dello Stato alla somma iscritta annualmente in bilancio come integrazione del fondo sanitario nazionale rispetto ai contributi riscossi dalle singole regioni. Questi principi — e, in particolare, quello concernente il parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria — non sono, certo, contrari a Costituzione, ma, se mai, interpretano lo spirito del requisito di efficienza, e quindi quello dell'equilibrio finanziario, valevole, a norma dell'art. 97 della Costituzione, anche per il sistema pubblico di assistenza sanitaria nel suo complesso. Conseguenzialmente, non può ritenersi lesiva dell'autonomia finanziaria regionale o delle competenze in materia di sanità affidate alle regioni la previsione che queste debbano far fronte sia ai costi derivanti dall'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli uniformi sul piano nazionale, sia a quelli dipendenti dall'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento in sede nazionale.

Ciò che, invece, si pone parzialmente in contrasto con l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle regioni è la disposizione finale del primo comma dell'art. 13, per la quale qualsiasi altro eventuale disavanzo di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere è posto in ogni caso a carico delle finanze regionali con immediato e totale esonero di interventi finanziari da parte dello Stato.

È, infatti, ben vero che ai *deficit* delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere le regioni possono far fronte, oltreché attraverso una ristrutturazione delle forme e del livello quantitativo e qualitativo dei servizi erogati, mediante il ricorso ai nuovi poteri d'imposizione tributaria previsti dall'art. 13, secondo comma, del decreto legislativo impugnato («tasse sanitarie» e variazioni in aumento dei contributi o dei tributi regionali). Ma — pur a non considerare il problema dell'adeguatezza delle nuove risorse reperibili dalle regioni rispetto all'entità dei disavanzi delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere — in mancanza di una disciplina transitoria diretta a permettere un graduale adeguamento della finanza regionale al nuovo sistema introdotto dalla disposizione esaminata, basato sullo spostamento al livello regionale dell'onere di riequilibrio finanziario del servizio sanitario nazionale, è obiettivo il rischio che l'utilizzazione dei ricordati strumenti tributari sia in gran parte assorbita, soprattutto in una prima fase, dalla copertura dello scarto, presumibilmente elevato, fra i costi delle prestazioni assistenziali ipotizzati, secondo un parametro ottimale, dallo Stato e la situazione di partenza effettivamente esistente nelle unità sanitarie locali. Di modo che, in considerazione della esigenza costituzionale di preservare, insieme all'equilibrio del bilancio statale (art. 81 Cost.), anche l'equilibrio finanziario dei bilanci regionali (art. 119 Cost.) e un accettabile livello qualitativo e quantitativo di prestazioni dirette a soddisfare interessi del singolo cittadino e della collettività costituzionalmente rilevanti (art. 32 Cost.), risulta irragionevole la previsione di un esonero totale e immediato dello Stato dal ripiano degli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere senza che sia predisposta nel contempo una disciplina che miri a rendere graduale — e quindi controllabile, sotto il profilo delle finanze regionali, e adeguato, sotto il profilo delle prestazioni, — il passaggio verso il nuovo sistema e il funzionamento a regime dello stesso.

27. — Manifestamente infondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli stessi parametri indicati nel punto immediatamente precedente, dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti, nei confronti dell'art. 12, secondo comma, numero 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992.

Nel prevedere che l'1% del fondo sanitario nazionale complessivo possa essere utilizzato per il finanziamento di iniziative centrali, previste da leggi nazionali riguardanti programmi speciali di interesse o rilievo interregionale o nazionale, attinenti a sperimentazioni concernenti gli aspetti gestionali, la valutazione dei servizi, le tematiche della

comunicazione e dei rapporti con i cittadini, le tecnologie e le biotecnologie sanitarie, la disposizione in esame disciplina un aspetto strettamente attinente alla ricerca — un'attività non sottratta alla competenza statale — della quale costituisce la necessaria fase di verifica e di controllo della bontà dei risultati raggiunti in sede teorica. È, dunque, evidente che nessuna competenza regionale ne risulta lesa e che non è ragionevolmente ipotizzabile che attraverso le attività regolate nella disposizione impugnata si possa aprire una breccia per interventi ministeriali in campi, come la gestione e l'erogazione dei servizi sanitari, riservati alle competenze regionali.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421):*

*artt. 3, sesto comma (prima e decima proposizione) e 4, ottavo comma (terza proposizione) nella parte in cui prevedono che le competenze ivi stabilite siano esercitate, rispettivamente, dal Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera della Giunta medesima, e dalla Giunta regionale, anziché dalla Regione;*

*art. 3, sesto e dodicesimo comma, nella parte in cui prevede che i poteri sostitutivi ivi previsti siano esercitati dal Ministro della sanità anziché dal Consiglio dei ministri, previa diffida;*

*art. 4, terzo comma, nella parte in cui definisce come ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione i presidi ospedalieri in cui insiste la prevalenza del percorso formativo del triennio clinico delle facoltà di medicina e chirurgia e, a richiesta dell'università, i presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università medesima;*

*art. 8, quarto comma;*

*art. 13, primo comma, nella parte in cui, nello stabilire l'esonero immediato e totale dello Stato da interventi finanziari volti a far fronte ai disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, non prevede una adeguata disciplina diretta a rendere graduale il passaggio e la messa a regime del sistema di finanziamento previsto nello stesso decreto legislativo n. 502 del 1992;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 502 del 1992 sollevata, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 32 e 38 della Costituzione e, dalle Regioni a statuto ordinario, in riferimento all'art. 32 della Costituzione;*

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992, sollevata, con i ricorsi indicati in epigrafe, da tutte le ricorrenti, in riferimento, per la Regione Valle d'Aosta, agli artt. 76, 77 e 116 della Costituzione nonché agli artt. 2, 3 e 4 del proprio Statuto, e, per le altre regioni ricorrenti, agli artt. 76, 77, 117 e 118 della Costituzione;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo n. 502 del 1992, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione;*

*Dichiara non fondate, in riferimento, per la Regione Valle d'Aosta, agli artt. 76, 77, 116 della Costituzione e 2, 3 e 4 del proprio Statuto, e, per le Regioni a statuto ordinario ricorrenti, in riferimento agli artt. 76, 77, 117, 118 e 119 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, avverso le seguenti disposizioni del decreto legislativo n. 502 del 1992:*

*art. 1 (questione sollevata da tutte le ricorrenti);*

*art. 3, sesto comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);*

*art. 4, primo comma (questione sollevata da tutte le ricorrenti);*

*art. 4, decimo comma (questione sollevata da tutte le ricorrenti);*

*art. 6, primo, terzo e quarto comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);*

*art. 7, primo comma (questione sollevata da tutte le ricorrenti);*

*art. 7, quarto comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);*

*art. 8, quinto e sesto comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);*

*art. 9 (questione sollevata da tutte le ricorrenti);*

*art. 10, terzo comma (questione sollevata da tutte le ricorrenti);*

*art. 10, quarto comma (questione sollevata dalla Regione Valle d'Aosta);*

*art. 14, primo e secondo comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);*

*Dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dei seguenti articoli del decreto legislativo n. 502 del 1992:*

*art. 1, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, nella parte in cui prevede procedure di formazione del piano sanitario nazionale identiche per le regioni a statuto ordinario e per quelle ad autonomia speciale, in riferimento all'art. 116 della Costituzione e agli artt. 2 (lettera a), 3 (lettera h, i ed l) e 4 del proprio Statuto speciale;*

*art. 1, terzo comma, lettera e), sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 116 della Costituzione e all'art. 4 del proprio Statuto speciale;*

*art. 8, nella parte in cui prevede nuove norme per l'erogazione delle prestazioni assistenziali in regime di convenzione, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione;*

*art. 12, secondo comma, numero 2, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

*Il Presidente: CASAVOLA*

*Il redattore: BALDASSARRE*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

93C0878

N. 356

Sentenza 26-28 luglio 1993

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione Sicilia - Interventi nei comparti produttivi - Società e consorzi che hanno in appalto lavori di censimento e inventariazione di beni culturali - Obbligo di assunzione di determinato personale - Violazione del principio della libera iniziativa economica - Illegittimità costituzionale.**

(Legge regione Sicilia 11 maggio 1993, n. 15, art. 67).

(Cost., art. 41).

**Regione Sicilia - Interventi nei comparti produttivi - Previsto svolgimento dell'attività didattica e di formazione del personale parasanitario da parte di un'associazione che opera nel campo della riabilitazione (Corelci - Aias) - Violazione del principio fondamentale della legislazione statale per il quale detta attività didattica e di formazione non può svolgersi al di fuori dell'ambito ospedaliero - Illegittimità costituzionale.**

(Legge regione Sicilia 11 maggio 1993, n. 15, art. 72).

[Statuto regione Sicilia, art. 17, lett. b)].

**Regione Sicilia - Interventi nei comparti produttivi - Riforma dei consorzi di bonifica siciliani - Funzioni degli organi di tali consorzi - Previsto svolgimento da parte di un commissario straordinario nominato con decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura e foreste - Irragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della p.a. con incidenza sul diritto alla permanenza negli uffici elettivi - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

(Legge regione Sicilia 11 maggio 1993, n. 15, art. 19).

(Cost., artt. 3, 51 e 97).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 19, 67 e 72 del disegno di legge n. 387/A approvato il 31 marzo-1° aprile 1993, intitolato: «Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l'acceleramento della spesa», promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificato il 10 aprile 1993, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 1993 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Commissario dello Stato e l'Avvocato Giovanni Pitruzzella per la Regione Siciliana.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 19, 67 e 72 della legge approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 31 marzo-1° aprile 1993, intitolata: «Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l'acceleramento della spesa».

1.1. — L'art. 19 dispone che «nelle more della riforma e del riordino dei consorzi di bonifica siciliani, e comunque per un periodo non superiore ad un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le funzioni previste dalla legislazione vigente per gli organi dei consorzi di bonifica siciliani sono svolte da un commissario straordinario nominato con decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste». A giudizio del Commissario dello Stato, questa disposizione, il cui carattere provvedimentale sarebbe evidente e la cui funzione sarebbe quella di dare una copertura legislativa a provvedimenti amministrativi di commissariamento degli organi di gestione ordinaria di alcuni consorzi di bonifica già adottati dalla Regione e sospesi dal TAR, contrasterebbe con gli artt. 51, 3 e 97 della Costituzione.

Evidente sarebbe, infatti, ad avviso del ricorrente, la lesione del diritto dei singoli amministratori a permanere nelle rispettive cariche senza una preventiva e puntuale verifica delle circostanze che possono giustificare il ricorso ad una gestione straordinaria ai sensi delle vigenti disposizioni. Del pari evidente sarebbe, sempre ad avviso del ricorrente, la violazione dei principi di buona amministrazione, in quanto la disposizione impugnata risulta ispirata dalla esigenza di sollevare l'amministrazione dall'imbarazzo causato dal probabile annullamento in sede giurisdizionale dei provvedimenti di nomina dei commissari straordinari dei consorzi. La medesima disposizione, infine, poiché costituisce una anticipazione rispetto al disegno di legge concernente il riordino degli interventi regionali in materia di bonifica, il quale prevede la nomina di un commissario *ad acta* incaricato di determinare lo stato di consistenza patrimoniale del consorzio e del personale dello stesso, sarebbe, ad avviso del ricorrente, irragionevole e arbitraria. Il legislatore regionale, infatti, anziché adoperarsi per una sollecita approvazione di una riforma organica della materia, avrebbe anticipato gli effetti della riforma, travisando, peraltro, la natura stessa dell'istituto della gestione commissariale, il quale, da strumento necessario e limitato alla fase di prima applicazione della nuova normativa, diventerebbe sistema ordinario di amministrazione.

1.2. — L'art. 67 dispone che «da parte delle società e dei consorzi che hanno assunto l'appalto dei lavori di censimento, catalogazione, inventariazione dei beni culturali e ambientali nonché i servizi aerofotografici (capitolo 38354) vengono utilizzati prioritariamente i soggetti che hanno prestato e prestano la loro opera [primo comma]. Della

rimanente quota il 50 per cento viene selezionato dal personale di cui agli artt. 19 e 21 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27 e successive modifiche e integrazioni purché in possesso dei requisiti previsti dalle convenzioni e dagli accordi sindacali» [secondo comma]. Questa disposizione è impugnata per contrasto con gli artt. 4 e 41, primo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 17, lettera f), dello Statuto speciale per la Sicilia in relazione all'art. 25 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e ai principi di diritto comunitario.

Il ricorrente osserva, innanzitutto, che la disposizione impugnata, ancorché volta a venire incontro ai problemi occupazionali di circa quarantamila giovani attualmente impegnati nei progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988, impone ai privati, che hanno assunto l'appalto per i lavori in essa previsti, l'obbligo di utilizzare quel personale a scapito della generalità degli altri cittadini, disoccupati o non occupati. In tal modo, risulterebbe violato l'art. 4 della Costituzione, il quale non consentirebbe di privilegiare una categoria di cittadini, peraltro occupati fino al 31 dicembre 1993, a danno di altri cittadini, che vedono limitate, se non precluse, le possibilità di occupazione. Né la situazione oggetto della disciplina contenuta nella disposizione impugnata presenta particolarità tali da giustificarla in riferimento all'attuazione del principio di eguaglianza. Inoltre, prosegue il ricorrente, la disposizione impugnata, stabilendo una riserva a favore di una determinata categoria di soggetti e limitando gravemente la libertà degli imprenditori di scegliere le persone delle quali avvalersi nell'esercizio della propria attività economica, lederebbe il principio della libertà di iniziativa economica privata (art. 41, primo comma, della Costituzione). Infine, la disciplina considerata è stata adottata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, quale è quella attribuita alla Regione Siciliana in materia di rapporti di lavoro e di legislazione sociale (art. 17, lett. f, dello Statuto) e, pertanto, in violazione del vincolo di istituire categorie protette difformi da quelle previste dalla legislazione statale, che, invece, fa carico a tutti i datori di lavoro, quando occupano più di 10 dipendenti, di riservare il 12 per cento delle nuove assunzioni alle categorie protette dallo stesso previste (art. 25 legge n. 223 del 1991).

Né va trascurato, secondo il ricorrente, che la disposizione impugnata, la quale mira a porre rimedio ad una situazione di precariato frutto di una proroga in ambito regionale della disposizione dell'art. 23 della legge n. 67 del 1988, non operata in sede nazionale, contrasterebbe altresì con il divieto, derivante dalla normativa comunitaria, di introdurre limiti alla libertà di circolazione dei lavoratori e di prevedere clausole con effetti discriminatori nei confronti di appartenenti ad altri Stati della Comunità.

1.3. — L'art. 72 autorizza la CORELSI-AIAS a svolgere attività didattica e di formazione del personale parasanitario nell'ambito della programmazione regionale disposta dall'Assessore regionale per la sanità e nel rispetto dei requisiti e delle modalità previste per lo svolgimento di tali attività. La stessa disposizione, inoltre, abroga il terzo comma dell'art. 19 della legge regionale 18 aprile 1981, n. 68.

Secondo il ricorrente, questa disposizione contrasterebbe con l'art. 67, lett. b), dello Statuto speciale per la Sicilia in relazione all'art. 6, terzo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, il quale disciplina la formazione professionale del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione, prevedendo che la stessa avvenga in sede ospedaliera. La disposizione impugnata, consentendo invece lo svolgimento di tali attività in sede diversa, eccederebbe dai limiti della potestà legislativa regionale, che in materia di personale sanitario è meramente attuativa e integrativa di quella statale.

2. — Si è costituita nel presente giudizio la Regione Siciliana, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Commissario dello Stato siano dichiarate non fondate.

2.1. — Con riferimento alle censure proposte nei confronti dell'art. 19, la Regione, dopo aver ricordato che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, le leggi provvedimento non sono vietate dalla Costituzione, essendo le stesse subordinate soltanto al rispetto del principio di ragionevolezza (v., ad esempio, sent. n. 346 del 1991), osserva come proprio alla luce di quest'ultimo principio la disposizione impugnata non violi le disposizioni costituzionali invocate a parametro dal ricorrente. Essa, infatti, si inserisce in un piano di riforma dei consorzi di bonifica avviato dalla Giunta regionale siciliana e contenuto nel disegno di legge n. 460, presentato il 5 febbraio 1993 e volto ad adeguare l'ordinamento regionale dei consorzi alla legge statale n. 183 del 1989, con la quale sono state riordinate le funzioni in materia di difesa del suolo. Di tale disegno, la disposizione impugnata ha inteso anticipare una previsione normativa, al fine di accelerare quanto più possibile i tempi della riforma medesima, provvedendo innanzitutto alla ricognizione dello stato di consistenza del patrimonio consortile e del personale degli attuali consorzi.

La ratio della disposizione impugnata, del resto, è dimostrata dalla temporaneità del regime di commissariamento, che dovrà durare per un periodo non superiore ad un anno dalla entrata in vigore della legge. E, sottolinea la Regione, la provvisorietà o la temporaneità di una normativa costituiscono, nella più recente giurisprudenza di questa Corte, elementi idonei a precludere in casi del genere una dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Per quel che riguarda poi la censura relativa alla asserita violazione dell'art. 51 della Costituzione, la Regione osserva che tale disposizione non assicura la garanzia della permanenza negli uffici elettivi, in quanto la legge ordinaria può liberamente disporre la soppressione di uffici e la cessazione delle funzioni di corpi collegiali, che, secondo un apprezzamento discrezionale del legislatore, dovrebbero essere costituiti in modo diverso. Inoltre, tanto il carattere generalizzato del commissariamento, quanto la sua strumentalità rispetto ad una riforma *in fieri*, costituiscono elementi che sicuramente inducono ad escludere intenti punitivi nei confronti di qualche amministratore.

Né, a differenza di quanto avvenuto in altri giudizi, la valutazione della Corte può essere svolta in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, dal momento che la violazione di tali parametri non è stata dedotta dal Commissario dello Stato.

2.2. — In riferimento alle censure relative all'art. 67, la Regione Siciliana contesta innanzitutto la fondatezza della premessa interpretativa dalla quale muove il Commissario dello Stato, posto che la disposizione impugnata non pone a carico dell'imprenditore un obbligo, ma solo un onere, e cioè un comportamento richiesto per ottenere determinate conseguenze di segno positivo che, nel caso, consistono nella stipulazione di determinati contratti con la pubblica amministrazione. Si tratta, per di più, di un onere limitato e a tempo determinato, dal momento che l'aliquota di assunzioni riguarda solo la parte dell'attività dell'impresa relativa alla esecuzione di alcuni contratti con l'amministrazione regionale. L'imprenditore, pertanto, è libero sia di non stipulare con la pubblica amministrazione quegli specifici contratti, sia di stabilire, in caso contrario, di quanto personale ha bisogno. Se così è, peraltro, risulterebbe evidente la infondatezza della censura in riferimento all'art. 41, primo comma, della Costituzione. Le assunzioni obbligatorie, infatti, non comprimono la libera valutazione dell'imprenditore in ordine al dimensionamento della impresa (v., sentt. nn. 622 del 1987; 279 del 1983; 55 del 1961 e 38 del 1960) e, in ogni caso, quand'anche si dovessero ravvisare limiti alla libertà di scelta dell'imprenditore, questi limiti sarebbero abbondantemente bilanciati dal vantaggio derivante dalla possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione (v. sent. n. 316 del 1990).

A giudizio della Regione Siciliana, peraltro, la disposizione impugnata risponderebbe anche a criteri di ragionevolezza, dal momento che la stessa, concernendo la prosecuzione di un'attività già avviata, consente la continuazione della utilizzazione di soggetti che hanno acquisito una adeguata professionalità. Il fatto poi che l'art. 67, secondo comma, è coerente con l'obiettivo di favorire l'occupazione giovanile e, in particolare, quella di quei giovani che hanno prestato la loro opera in attività di utilità collettiva, ma incontrano ostacoli nel raggiungere uno stabile posto di lavoro, varrebbe ad escludere il denunciato contrasto con l'art. 4 della Costituzione. Del resto, questa Corte, osserva la Regione, ha già escluso che la previsione della riserva di assunzioni a favore di determinate categorie, se ragionevole, contrasti con l'art. 4 della Costituzione, dal momento che simili previsioni non comprimono il diritto al lavoro (v. sent. n. 279 del 1983).

In ordine, poi, al dedotto contrasto tra la disposizione impugnata e la normativa comunitaria, la Regione Siciliana, oltre a sospettarne la inammissibilità, non essendo deducibili dinanzi alla Corte costituzionale vizi derivanti dalla violazione di norme comunitarie, ne sottolinea la infondatezza, rilevando come la disposizione impugnata non limiti affatto la libertà di circolazione dei cittadini degli Stati membri della Comunità. Tanto i lavoratori rientranti nell'aliquota riservata, quanto le imprese aggiudicatrici dell'appalto, essendo stati individuati sin dal principio nel rispetto della normativa comunitaria, potrebbero essere, rispettivamente, cittadini o imprese di altri Stati. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, del resto, l'elemento generatore dell'effetto discriminatorio è sempre la nazionalità, requisito che non è considerato dalla disposizione impugnata.

Infondata sarebbe, altresì, la censura relativa alla violazione dell'art. 17, lettera f), dello Statuto, in relazione all'art. 25 della legge n. 223 del 1991, in quanto la disposizione regionale non ha inteso affatto derogare alla disciplina prevista dalla legge statale per le assunzioni obbligatorie.

2.3. — Per quanto concerne, infine, la censura relativa all'art. 72, la Regione rileva che le disposizioni contenute nell'art. 6 del decreto legislativo n. 502 del 1992, nel disciplinare, nell'ambito dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale e Università, la formazione professionale del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione, non escludono affatto che la stessa possa essere impartita anche in sedi diverse da quella ospedaliera, sulla base di appositi protocolli di intesa. Pertanto, poiché la disposizione impugnata non esclude la necessità di un successivo protocollo di intesa, ma si limita a ricomprendere la CORELSI-AIAS tra le istituzioni private autorizzate con le quali possono essere stipulati protocolli di intesa per l'espletamento dei corsi, deve escludersi il denunciato contrasto con i principi della legislazione statale.

3. — In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ha depositato una memoria con la quale, ribadendo le proprie argomentazioni per l'accoglimento del ricorso, insiste in modo particolare sulle censure mosse all'art. 67 della legge impugnata.

Dopo aver sottolineato la oscurità della formulazione delle disposizioni contenute in tale articolo, il ricorrente sottolinea che è inaccettabile la prospettazione difensiva della Regione, secondo la quale le imprese gravate dell'onere previsto dal primo comma riceverebbero, comunque, una utilità dalla stipulazione dei contratti di appalto con la pubblica amministrazione.

Sulla dedotta violazione dell'art. 41 della Costituzione, il ricorrente osserva che non sono invocabili per i soggetti favoriti dalla disciplina impugnata le ragioni di utilità sociale altre volte ravvisate da questa Corte in disposizioni che prevedono assunzioni obbligatorie. In ogni caso, osserva l'Avvocatura, non può ritenersi compatibile con l'art. 41 della Costituzione il fatto che agli imprenditori privati, soggetti alla normativa fallimentare, siano applicati meccanismi di inquadramento *ope legis*, di tipo spiccatamente assistenziale, che sono stati altre volte praticati per l'accesso al pubblico impiego. Evidente sarebbe, inoltre, il contrasto delle disposizioni contenute nell'art. 67 della legge impugnata con quelle contenute nell'art. 25 della legge n. 223 del 1991, soprattutto per quel che riguarda il principio della facoltà di richiesta nominativa introdotto da quest'ultimo.

Riguardo al dedotto contrasto delle disposizioni in esame con la normativa comunitaria, l'Avvocatura sottolinea che qualsiasi riserva di occasioni di lavoro, se in concreto determina, come nel caso di specie, risultati discriminatori, è contraria alle regole comunitarie.

In ordine alle disposizioni contenute nell'art. 19, l'Avvocatura evidenzia come la illegittimità delle stesse derivi sia dalla indebita compressione delle potestà spettanti agli organi di amministrazione dei consorzi in assenza di un progetto di riforma di tali enti e in spregio degli interessi proprietari presenti negli organi ordinari di essi, sia dalla non integrale coincidenza della disciplina dei consorzi con quella degli interventi di competenza regionale in materia di bonifica. Il generale commissariamento dei consorzi di bonifica è, quindi, ad avviso dell'Avvocatura, ingiustificato, irrazionale e realizza una prematura compressione della potestà degli organi di amministrazione ordinari.

Per quel che concerne, infine, la censura relativa all'art. 72, l'Avvocatura, la quale dichiara di ignorare cosa sia la CORELSI-AIAS, si limita a rilevare che in materia di sanità e di formazione professionale la Regione Siciliana ha competenza concorrente ed è, quindi, tenuta ad osservare i principi della legislazione statale, tra i quali si colloca senz'altro quello contenuto nell'art. 6 del decreto legislativo n. 502 del 1992.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana dubita della legittimità costituzionale degli artt. 19, 67 e 72 della legge regionale (Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l'acceleramento della spesa) approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 31 marzo-1° aprile 1993.

2. — Non fondata è la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, nei confronti dell'art. 19 della legge impugnata.

Quest'ultimo articolo dispone che «nelle more della riforma e del riordino dei consorzi di bonifica siciliani, e comunque per un periodo non superiore ad un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le funzioni previste dalla legislazione vigente per gli organi dei consorzi di bonifica siciliani sono svolte da un commissario straordinario nominato con decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura e le foreste». Secondo il Commissario dello Stato, tale disposizione violerebbe, innanzitutto, gli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal momento che si porrebbe in contrasto con i principi del buon andamento della pubblica amministrazione sotto tre distinti profili d'irragionevolezza: *a)* poiché trasformerebbe arbitrariamente uno strumento di gestione straordinario in uno ordinario; *b)* poiché perseguirebbe l'irrazionale scopo di anticipare per un solo segmento gli effetti della riforma sui consorzi di bonifica; *c)* poiché sarebbe finalizzata a fornire una copertura legislativa ad alcuni provvedimenti di commissariamento già adottati dalla Regione, la cui efficacia è stata sospesa dal giudice amministrativo adito dai titolari degli uffici di amministrazione dei consorzi stessi. In secondo luogo, sempre ad avviso del ricorrente, la disposizione esaminata violerebbe anche l'art. 51 della Costituzione, poiché comprimerebbe il diritto degli amministratori dei consorzi di bonifica siciliani a permanere nelle rispettive cariche in mancanza di una preventiva e puntuale verifica delle circostanze che potrebbero giustificare il ricorso a una gestione straordinaria.

Per prima cosa, occorre osservare che l'ultima delle censure indicate risulta chiaramente infondata in considerazione del rilievo secondo il quale la garanzia stabilita dall'art. 51, primo comma, della Costituzione mira a evitare qualsiasi discriminazione fra i soggetti riguardo alle possibilità di accesso agli uffici pubblici (v. sent. n. 103 del 1993), ma non tende ad assicurare il mantenimento della titolarità degli uffici medesimi, una volta che si verificano le condizioni alle quali il legislatore, secondo il proprio ragionevole apprezzamento, subordini, nel quadro di una riorganizzazione amministrativa degli apparati, la soppressione degli stessi uffici.

Per quel che concerne la pretesa violazione del principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa, non si può non rilevare come la disposizione impugnata preveda un comportamento che rinvia a un paradigma più volte giudicato non irragionevole da questa Corte. La nomina di un commissario straordinario è, infatti, finalizzata in tal caso a far sì che la gestione dei consorzi di bonifica siciliani, una volta che questi siano stati sciolti in attesa di un loro riordino, sia attestata su parametri di ordinaria amministrazione e sia, in definitiva, diretta alla conservazione della situazione attuale e alla conseguente creazione delle condizioni migliori per l'attuazione dell'intervento riformatore. Questo scopo è espressamente enunciato nello stesso articolo censurato ed è garantito dalla temporaneità del commissariamento, che ha il suo termine finale nell'applicazione della riforma e, in ogni caso, in un periodo non superiore a un anno dalla entrata in vigore della legge impugnata.

Né può valere in senso contrario l'osservazione del ricorrente, secondo la quale con la disposizione censurata si verrebbe a trasformare uno strumento di gestione straordinario in uno ordinario. A parte che l'asserita trasformazione della natura di tale strumento risulta sostanzialmente contraddetta proprio dai menzionati caratteri di temporaneità e di finalizzazione del commissariamento all'attuazione di un riordino complessivo del settore, la prospettazione del ricorrente, ove intenda riferirsi all'ampliamento realizzato dalla disposizione impugnata delle ipotesi di nomina di un commissario straordinario rispetto a quelle previste nella legislazione statale, si rivela infondata anche sotto altro profilo. Infatti, a norma dell'art. 14, lettera *b*), dello Statuto speciale — considerato anche in relazione all'art. 73, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e all'art. 7 del d.P.R. 23 giugno 1962, n. 947 — la Regione Siciliana possiede in materia di consorzi di bonifica e, consequenzialmente, in ordine alla disciplina della nomina di commissari straordinari dei consorzi stessi, una competenza di tipo esclusivo, di modo che non possono validamente opporsi, ai fini dell'accertamento della illegittimità costituzionale, eventuali difformità dalla legislazione statale, che non attengano, come nel caso di specie, al livello dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Tantomeno, poi, l'art. 19 può ritenersi contrario al principio costituzionale del buon andamento per il fatto che regola con legge il commissariamento dei consorzi di bonifica dopo che siano stati adottati provvedimenti amministrativi dei quali il giudice amministrativo ha concesso in via cautelare la sospensione dell'efficacia. Il legislatore, infatti, è pur sempre libero di disciplinare con propri atti settori rispetto ai quali, in considerazione della riserva di legge (relativa) stabilita dall'art. 97 della Costituzione, ritiene, sulla base di un proprio apprezzamento discrezionale, che vi sia un'insufficiente copertura legale e a ciò non è sicuramente d'ostacolo il fatto che siano stati adottati in materia provvedimenti di sospensiva da parte del giudice amministrativo.

3. — Merita, invece, l'accoglimento la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 67 della legge regionale impugnata.

Questo articolo dispone, al primo comma, che «da parte delle società e dei consorzi che hanno assunto l'appalto dei lavori di censimento, catalogazione, inventariazione dei beni culturali ed ambientali nonché i servizi aerofotografici (capitolo 38354) vengono utilizzati prioritariamente i soggetti che hanno prestato e prestano la loro opera». Nel comma successivo lo stesso articolo prescrive che «della rimanente quota il 50 per cento viene selezionato dal personale di cui agli articoli 19 e 21 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27 e successive modifiche ed integrazioni purché in possesso dei requisiti previsti dalle convenzioni e dagli accordi sindacali».

Considerato nella sua espressione letterale e nel contesto delle disposizioni regionali e statali vigenti in materia, il significato normativo dell'articolo ora riferito è tutt'altro che chiaro, al punto che le stesse parti costituite in questo giudizio ne danno un'interpretazione opposta. Il Commissario dello Stato, infatti, ritiene che l'art. 67 imponga un insieme di obblighi di assunzione di determinato personale e, su tale base, in conformità all'orientamento giurisprudenziale costantemente affermato in materia, chiede a questa Corte una pronuncia d'illegittimità costituzionale dell'intero articolo. La difesa della Regione Siciliana, invece, interpreta le stesse disposizioni come dirette a prevedere un onere, e non già un obbligo, a carico dei privati, nel senso che questi ultimi, ove intendano concorrere alla stipulazione dei contratti di appalto per i lavori menzionati nel medesimo art. 67, dovranno preventivamente impegnarsi ad assumere la quota di dipendenti necessaria per poter raggiungere la dimensione occupazionale da essi stessi liberamente scelta, attingendola, per una parte, dalla sfera dei soggetti che hanno prestato e prestano la loro opera nello stesso tipo di attività svolta dalle imprese suddette e, per altra parte, da personale impegnato nei «progetti di utilità collettiva» (v. art. 23, legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive modificazioni).

Sebbene il linguaggio usato dal legislatore regionale non permetta di dissipare totalmente l'incertezza sul significato dell'articolo impugnato, sono indubbiamente maggiori gli elementi che portano a escludere l'interpretazione suggerita dalla difesa della Regione Siciliana e ad accogliere quella prospettata dal Commissario dello Stato. Indicazioni in tal senso derivano, innanzitutto, dai lavori preparatori. In particolare, non è senza significato che l'originaria proposta dell'articolo contestato prevedeva un insieme di disposizioni dello stesso tenore, che, tuttavia,

riferivano i vincoli previsti, non già a imprenditori privati, ma all'amministrazione regionale. In secondo luogo, va pure sottolineato che non è stata accolta la proposta di riferire l'applicabilità dei vincoli previsti alla esecuzione dei «progetti di utilità collettiva».

Queste indicazioni provenienti dai lavori preparatori hanno un riscontro nel tenore letterale del primo comma dell'art. 67, nel quale si fa riferimento, non già alle società e ai consorzi che intendono stipulare gli appalti, ma a quelli «che hanno assunto l'appalto dei lavori». In altri termini, i soggetti destinatari dei vincoli sono, stando alla lettera della disposizione, quelli che, al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, hanno già assunto l'appalto e ai quali, pertanto, non può essere addossato l'onere che la difesa della Regione configura come condizione per avere l'appalto stesso. E non va trascurato, a conferma di ciò, che, nella disposizione considerata, all'attualità dell'appalto assunto fa riscontro l'attualità o, comunque, la sussistenza in passato dei rapporti con coloro di cui si richiede l'utilizzazione prioritaria per l'esecuzione dei lavori («soggetti che hanno prestato o prestano la loro opera»). Né si può svalutare l'elemento letterale indicato coprendolo con la veste della casualità o, addirittura, considerandolo come una «svista» del legislatore, poiché un rilievo analogo a quello ora svolto è stato formulato anche nel corso dei lavori preparatori al fine di modificare l'espressione concernente l'assunzione dell'appalto con un'altra coniugata al futuro. Il mancato accoglimento di questa proposta rappresenta, anzi, un ulteriore indizio che porta a escludere la coincidenza della interpretazione suggerita dalla difesa della Regione con la reale «volontà» del legislatore.

Pur se l'espressione contenuta nel primo comma dell'articolo impugnato («vengono utilizzati») può far supporre il riferimento a una molteplicità di rapporti di lavoro non necessariamente coincidente con forme di dipendenza, il fatto che il primo e il secondo comma dell'art. 67 fanno sistema e che nel capoverso si prevede a chiare lettere un preciso obbligo di assunzione induce ad avvalorare l'interpretazione suggerita dal Commissario dello Stato, secondo la quale l'intero art. 67 è rivolto a configurare un articolato obbligo a carico delle società e dei consorzi appaltatori delle opere indicate concernente l'assunzione dei «giovani» per l'innanzi o attualmente occupati in progetti di utilità collettiva. Un obbligo che, a differenza di quanto è stabilito in analoghe leggi statali e regionali, non grava su amministrazioni o enti di carattere pubblico, ma riguarda imprenditori privati e, come tale, interferisce con la libertà garantita dall'art. 41, primo comma, della Costituzione.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni analoghe proprio in relazione a una legge regionale siciliana, questa Corte ha da tempo precisato che «altra cosa è la competenza di dettare norme per favorire il collocamento dei lavoratori attraverso l'opera di uffici e commissioni e con l'osservanza di determinate norme, quale può ritenersi compresa nel disposto dell'art. 17, lettera *f*), dello Statuto della Sicilia, altra cosa è quella di limitare la libertà dei privati, imponendo loro di assumere obbligatoriamente un certo numero di dipendenti, per quanto giustificato e persino lodevole possa sembrare dal lato morale o anche da quello sociale l'intento di favorire categorie particolarmente colpite dalla sventura» (v. sent. n. 51 del 1957).

L'ultima delle ipotesi indicate è quella configurata dall'art. 67 della legge regionale impugnata, che va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo poiché comprime un elemento, quello relativo al dimensionamento e alla scelta del personale impiegato nell'azienda e al conseguente profilo di organizzazione interna di quest'ultima, che caratterizza il nucleo essenziale della libertà d'iniziativa economica privata, garantita dall'art. 41 della Costituzione (v. sent. n. 78 del 1958). Né si può dire che l'obbligo di assunzione previsto dall'art. 67 sia bilanciato o sostanzialmente temperato dall'erogazione pubblica di benefici diretti a riequilibrare l'obbligo imposto (v. sent. n. 316 del 1990), dal momento che al riguardo nulla è stabilito nella legislazione regionale, né potrebbe essere considerato un beneficio di quel tipo neppure la stipulazione del contratto di appalto ipotizzata dalla difesa della Regione Siciliana, costituendo piuttosto la relativa attività l'oggetto per il quale le società e i consorzi indicati agiscono sul mercato.

4. — Va, infine, accolta la questione di legittimità costituzionale che il Commissario dello Stato ha sollevato nei confronti dell'art. 72 della legge regionale impugnata per violazione dell'art. 17, lettera *b*), dello Statuto speciale per la Regione Siciliana, in connessione con l'art. 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

In conformità alla direttiva stabilita nell'art. 1, lettera *o*), della legge delega n. 421 del 1992 — in base alla quale il rapporto tra il servizio sanitario nazionale e le università riguardo alla formazione in ambito ospedaliero del personale sanitario e per le specializzazioni post-laurea va regolamentato secondo le nuove modalità — l'art. 6, terzo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992 ha stabilito che «la formazione del personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione avviene in ambito ospedaliero». In coerenza con questo principio fondamentale della materia, volto ad armonizzare la disciplina di più settori, lo stesso art. 6, terzo comma, appena citato — dopo aver attribuito al Ministro dell'università e della ricerca scientifica, di concerto con quello della sanità, il compito di definire, ai sensi dell'art. 9

della legge 19 novembre 1990, n. 341, il relativo ordinamento didattico — prevede che, allo scopo di attuare le finalità di formazione del personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione, le unità sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le istituzioni private accreditate e le università attivino appositi protocolli d'intesa concernenti l'espletamento dei corsi per il conseguimento di un diploma di primo livello della istruzione universitaria.

Come questa Corte ha affermato in una sentenza emessa in pari data, nel porre tali disposizioni il legislatore nazionale intende perseguire una duplice finalità: innanzitutto, mira ad integrare le attività formative di iniziativa universitaria con quelle organizzate dalle regioni attraverso le strutture pubbliche operanti nell'ambito delle loro competenze; in secondo luogo, attraverso il coinvolgimento delle unità sanitarie locali, tende ad attribuire in via esclusiva, al personale dipendente dalle strutture presso le quali si svolge l'attività didattica, la titolarità dei corsi d'insegnamento finalizzati alla formazione del personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione.

L'impugnato art. 72 confligge chiaramente con tali finalità, dal momento che prevede che a svolgere l'attività didattica e di formazione del personale parasanitario sia direttamente la CORELSI-AIAS, vale a dire un'associazione (peraltro indicata nella legge con una denominazione incompleta) che opera nel campo della riabilitazione. Né tale evidente contrasto può essere escluso dalla precisazione, contenuta nell'articolo impugnato, che la predetta associazione svolge l'attività indicata «nell'ambito della programmazione regionale disposta dall'Assessore regionale per la sanità e dei requisiti e delle modalità previsti per lo svolgimento di tale attività». Ciò, infatti, non può minimamente surrogare e, tantomeno, equivalere il principio fondamentale prescritto dalla legislazione statale, per il quale lo svolgimento dell'attività didattica e di formazione non può avvenire al di fuori dell'ambito ospedaliero.

Allo stesso modo, non può escludersi il contrasto fra il detto principio e l'art. 72 affermando, come fa la difesa della Regione, che quest'ultimo si limita semplicemente a ricomprendere la ricordata associazione tra le istituzioni private accreditate al fine della stipula dei successivi protocolli d'intesa necessari per l'espletamento dei corsi. Tale tesi interpretativa è, infatti, espressamente contraddetta dal tenore letterale dell'articolo impugnato, il quale si riferisce alla diversa autorizzazione «a svolgere attività didattica e di formazione del personale sanitario». E che questo, e non l'accreditamento alla stipula dei protocolli d'intesa, sia il contenuto dell'autorizzazione prevista dall'art. 72, primo comma, della legge regionale impugnata è confermato dal secondo comma dello stesso articolo, per il quale «è abrogato il terzo comma dell'art. 19 della legge regionale 18 aprile 1981, n. 68», vale a dire il comma che preclude alla associazione CORELSI-AIAS «la continuazione di qualsiasi attività didattica», fatto salvo il completamento dell'anno di formazione, allora in corso.

5. — Poiché nelle more del presente giudizio sono intercorse, ai sensi dell'art. 29, secondo comma, dello Statuto speciale della Sicilia, la promulgazione e la pubblicazione della legge impugnata (legge regionale 11 maggio 1993, n. 15) la pronuncia della Corte va adottata nei confronti dell'atto legislativo appena indicato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 67 e 72 della legge della Regione Siciliana 11 maggio 1993, n. 15 (Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l'acceleramento della spesa);*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale indicata nel capo precedente, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 luglio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 357

*Sentenza 26-28 luglio 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Finanza pubblica - Riduzione delle risorse, provenienti dal Fondo sanitario nazionale e dall'attribuzione dei contributi sanitari, e spettanti alle province autonome di Trento e Bolzano - Lamentata lesione dell'autonomia provinciale - Esclusione in considerazione del fatto che detta riduzione è giustificata dalla complessiva manovra di risanamento finanziario - Non fondatezza delle questioni nei sensi di cui in motivazione.****(Legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 8, primo comma).****(Cost., artt. 3, 5, 81, 116 e 119; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, titolo sesto; legge 30 novembre 1989, n. 386, art. 5, primo comma; legge 5 agosto 1978, n. 468, art. 27; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, 9, n. 10, 16, primo comma, titolo sesto, 104 e 107; norme di attuazione approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, d.P.R. 26 gennaio 1980 e d.lgs. 16 marzo 1992, nn. 267 e 268).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, recante (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica), promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e di Trento, notificati il 28 gennaio 1993, depositati in cancelleria il 2 e l'8 febbraio 1993 ed iscritti ai nn. 5 e 9 del registro ricorsi 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano, l'avv. Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'avv. dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

Con ricorsi distinti, ma sostanzialmente analoghi, le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 8, comma 1, della legge 23 dicembre 1992 n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica), nella parte in cui prevede, a danno delle ricorrenti: *a)* per l'anno 1993 la riduzione del 42 per cento delle risorse, loro spettanti, provenienti dal fondo sanitario nazionale e dalla attribuzione dei contributi sanitari riscossi nel territorio provinciale e versati dai contribuenti ivi domiciliati; *b)* per gli anni successivi, la conferma della aliquota di riduzione della quota spettante del fondo sanitario nazionale, stabilita dall'art. 4, comma 11, della legge 30 dicembre 1991 n. 412 e pari al 28 per cento.

Entrambe le ricorrenti lamentano la lesione della loro autonomia finanziaria nell'assetto risultante da numerose norme statutarie e di attuazione. In particolare la Provincia di Trento ritiene violati gli artt. 3 e 5 della Costituzione, le norme del titolo VI dello statuto speciale di autonomia, nonché gli artt. 5 della legge 30 novembre 1989 n. 386 e 27 della legge 5 agosto 1978 n. 468 (reg. ric. n. 9 del 1993), mentre la Provincia di Bolzano invoca gli artt. 8, 9 n. 10, 16, primo comma, 69 e seguenti, 78, 104 e 107 dello Statuto speciale di autonomia, le norme di attuazione di cui ai d.P.R. 28 marzo 1975 n. 474 e 26 gennaio 1980 n. 197 ed i decreti legislativi 16 marzo 1992 nn. 267 e 268 (spec.art. 10), nonché gli artt. 3, 81, 116 e 119 della Costituzione (reg. ric. n. 5 del 1993).

Dopo aver ricordato le precedenti riduzioni subite nell'assegnazione delle quote ad esse spettanti del fondo sanitario nazionale, disposte, la prima volta, con l'art. 19, comma 1, del decreto legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito nella legge 28 febbraio 1990 n. 38 (pari al 20 per cento) e, la seconda volta, con l'art. 4, comma 11, della

legge 30 dicembre 1991 n. 412 (pari al 28 per cento) — riduzioni considerate non illegittime da questa Corte con le sentenze nn. 381 del 1990 e 356 del 1992, sul rilievo del carattere provvisorio delle relative norme e dell'eccezionalità di misure contingenti in attesa della definitiva legge di riordino della materia — le ricorrenti rilevano che la legge di delega 23 ottobre 1992 n. 421 e il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 hanno disciplinato in modo nuovo ed organico il finanziamento del servizio sanitario, dovendosi quindi ritenere superata la fase dei provvedimenti legislativi derogatori e contingenti, caratterizzati dall'urgenza e dalla necessità; inoltre recenti norme di attuazione dello statuto speciale (da ultimo, il decreto legislativo n. 268 del 1992) hanno compiutamente disciplinato la materia della finanza provinciale, sì che ancor meno può trovare giustificazione una norma, come quella impugnata, che, ignorando la normativa anzidetta, viene a ledere le competenze delle province autonome e la loro autonomia finanziaria.

Per il primo dei profili evidenziati le province autonome osservano che il nuovo sistema di finanziamento, disposto per il servizio sanitario nazionale, prevede che le quote del relativo fondo da attribuirsi alle regioni (e alle medesime province autonome) siano commisurate non più alla spesa «storica», bensì a livelli di assistenza da assicurare in condizioni di uniformità — cui si correlano «standard organizzativi e di attività da utilizzare per il calcolo del parametro capitario di finanziamento per ciascun livello assistenziale» (art. 4, comma 1, della legge n. 412 del 1991) — e che la spesa superiore a quella parametrica sia posta interamente a carico delle regioni e delle province autonome (art. 4, comma 5, cit.).

È inoltre previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 1993, siano alle stesse attribuiti i contributi per le prestazioni del servizio sanitario nazionale localmente riscossi, con riferimento al domicilio fiscale del contribuente, e che sia contestualmente ridotta la parte corrente del fondo e, quindi, la quota di spettanza degli enti di autonomia.

Essendo quindi la quota regionale e provinciale commisurata ad un fabbisogno oggettivamente calcolato e rapportato a livelli di assistenza imposti dalla legge statale, la riduzione operata dalla norma impugnata, sia alla quota di spettanza del fondo sia ai contributi localmente riscossi si pone in palese contraddizione con i principi di disciplina della materia; è gravemente lesiva dell'autonomia finanziaria provinciale e viola altresì i principi di uguaglianza e ragionevolezza perchè realizza un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle altre regioni ad autonomia ordinaria e speciale; comporta per il 1993 una drastica riduzione di entrate, a fronte di spese incomprimibili, senza indicare i mezzi a copertura dell'onere; consolida per il futuro le aliquote di riduzione stabilite in via soltanto provvisoria, prescindendo da qualsiasi considerazione dell'effettivo fabbisogno, ed infine addossa alle province l'onere di coprire il deficit della spesa o ricorrendo all'indebitamento o distogliendo risorse finanziarie proprie destinate all'esercizio delle normali funzioni, con conseguente sconvolgimento delle previsioni del bilancio provinciale.

Quanto al secondo profilo entrambe le ricorrenti evidenziano, in primo luogo, che l'art. 5, comma 1, della legge n. 386 del 1989 assicura alle province autonome di partecipare al riparto dei «fondi istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme... secondo i criteri... stabiliti» per detti fondi dalle rispettive leggi statali, mentre nella specie la disciplina impugnata comporta una determinazione quantitativa del tutto scissa dai criteri fissati dalla legge di riforma sanitaria per la ripartizione del fondo in relazione ai costi.

In particolare la Provincia di Bolzano osserva che la nuova disciplina organica della finanza provinciale, dettata dal decreto legislativo n. 268 del 1992 (artt. 10, comma 4, lett. d, e 12, comma 1), già vigente all'epoca dell'emanazione della norma censurata, ha ribadito, per la ripartizione del fondo sanitario nazionale, l'applicazione dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989 cit., con la conseguenza che la provincia partecipa in condizioni di parità con le altre regioni e che degli stanziamenti statali, relativi al fondo, non si tiene conto ai fini della determinazione annuale della «quota variabile», di cui all'art. 78 dello Statuto, solo in quanto la quota del fondo sia trasferita alle province. Dal che deriva che eventuali difficoltà finanziarie dello Stato avrebbero dovuto essere valutate nella sede appropriata, costituita appunto dalla procedura di determinazione della «quota variabile», ovvero mediante la modifica delle norme statutarie o di attuazione ai sensi degli artt. 104 e 107 dello Statuto, non potendosi ammettere che manovre perequative dello Stato vadano a colpire le risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario e, in particolare, i contributi sanitari.

A questo riguardo la Provincia di Trento critica la tesi secondo cui i tagli alla spesa sanitaria verrebbero a realizzare una compensazione con le entrate — maggiori rispetto alle altre regioni — costituite dalla compartecipazione delle province autonome al gettito dei tributi erariali. Infatti, di fronte all'asserito (ma non provato) privilegio di cui godrebbero le province autonome, e cioè la disponibilità di risorse superiori alle necessità effettive, lo Stato avrebbe l'alternativa o di devolvere loro ulteriori funzioni (ma ciò in realtà non avviene per un diffuso orientamento accentratore nella gestione degli interventi), ovvero di adeguare la compartecipazione all'effettivo riparto delle funzioni, all'uopo modificando le disposizioni statutarie d'intesa con le province come prevede l'art. 104 dello Statuto, ma certamente non di ricorrere all'espedito di agire sui trasferimenti dal proprio bilancio, riducendoli.

2. — Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, con atti di identico contenuto, rilevando in primo luogo che lo strumento essenziale di governo dell'azione pubblica nel settore sanitario è il Piano sanitario nazionale (art. 1 del decreto legislativo n. 502 del 1992) di durata triennale che, per il periodo 1994-96, va adottato entro il 31 luglio 1993. Ne consegue che a regime il nuovo assetto sanitario sarà realizzabile soltanto dal 1994, mentre per il 1993 si è resa necessaria la riduzione del fondo di parte corrente, contestualmente alla disposta attribuzione alle regioni e province autonome dei contributi sanitari riscossi nell'ambito dei rispettivi territori.

Ciò consente sia di ritenere non fondata la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione, dal momento che anche le regioni ordinarie sono coinvolte da analoga riduzione pur globalmente disposta, sia di sottolineare che le misure speciali rispondono, a un tempo, allo stato di necessità e urgenza rappresentato dall'attuale grave deficit finanziario e all'inevitabile momento di raccordo con il nuovo sistema sanitario delineato dalla riforma.

Premesso che sia la quota del fondo sanitario sia i contributi sanitari non godono di garanzia, in termini quantitativi, di rango costituzionale, la difesa dello Stato osserva che permangono i caratteri di transitorietà e di eccezionalità che hanno qualificato i precedenti interventi riduttivi dello Stato nella spesa sanitaria; che peraltro l'ultima misura finanziaria trova un correttivo nella previsione di un consentito aumento, fino al 75 per cento della aliquota dei tributi provinciali vigenti (art. 1, comma 1, lett. i, della legge n. 421 del 1992; art. 8 [impugnato], comma 2, e art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992); che, infine, all'eventuale insufficienza della manovra può comunque provvedersi con l'emanazione di ulteriori «disposizioni correttive», come previsto dall'art. 1, comma 4, della legge n. 421 del 1992.

3.1. — In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie entrambe le ricorrenti. La Provincia di Trento, dopo aver rilevato che, nel proprio territorio, il gettito dei contributi copre la spesa sanitaria solo per il 65-70 per cento, dovendo il residuo 30-35 per cento restare a carico della quota del fondo, sottolinea che le riduzioni di non lieve entità (42 per cento), operate sia a carico del fondo che a carico dei contributi, comportano di fatto l'azzeramento delle risorse di propria spettanza, essendo il taglio della spesa superiore alla quota complessiva prima coperta dal fondo sanitario, ed inoltre determinano una devoluzione allo Stato di una parte del gettito locale dei contributi (42-35 = 7 per cento); lo Stato, cioè, nella provincia non finanzierebbe più nemmeno in misura minima le prestazioni sanitarie che sarebbero per intero a carico della collettività locale, la quale, oltre ad essere gravata di tale onere, concorrerebbe al finanziamento del sistema sanitario in misura diversa e superiore rispetto al resto della popolazione nazionale. Sarebbero così disattese sia le previsioni della legge di delega n. 421 del 1992, che dispone l'attivazione del nuovo sistema di finanziamento a partire dal 1° gennaio 1993, sia la consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo cui la parte essenziale della spesa ospedaliera deve gravare sullo Stato per assicurare livelli assistenziali uniformi.

Quanto poi all'asserita misura compensativa cui si riferisce l'Avvocatura dello Stato e rappresentata dalla facoltà attribuita alle province autonome (e alle regioni) di aumentare le aliquote dei tributi di propria competenza, la ricorrente precisa che tale misura è stata prevista solo a copertura della parte di spesa che eccede gli standard di prestazioni fissati a livello nazionale, con conseguente palese infondatezza delle deduzioni della difesa erariale.

3.2. — La Provincia di Bolzano, dal canto suo, contesta la difesa della Presidenza del Consiglio fondata sull'asserito carattere di transitorietà e assoluta eccezionalità delle nuove misure finanziarie disposte dalla norma impugnata, in vista dell'adozione del Piano sanitario per il triennio 1994-1996, perchè ciò determinerebbe una mancata attuazione della delega da parte del decreto legislativo n. 502 del 1992. Inoltre, dopo più di 15 anni di funzionamento del servizio sanitario senza nemmeno l'avvio delle procedure per l'adozione del Piano, non dovrebbe essere più consentito invocare ragioni che differiscano ulteriormente l'attuazione del nuovo sistema di finanziamento, perchè ciò equivarrebbe a sostenere che un asserito regime di provvisorietà, di cui non si vede la fine, possa legittimamente ledere l'autonomia delle province autonome.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 8, comma 1, della legge 23 dicembre 1992 n. 498 nella parte in cui dispone, nei loro riguardi, per l'anno 1993, la riduzione del 42 per cento delle risorse, provenienti sia dal fondo sanitario nazionale di parte corrente che dall'attribuzione dei contributi sanitari, ad esse spettanti in attuazione dell'art. 1, comma 1, lett. i), della legge di delega 23 ottobre 1992 n. 421 sulla revisione della disciplina in materia di sanità, e conferma, per gli anni successivi, l'aliquota di riduzione del 28 per cento dell'assegnazione di parte corrente del fondo medesimo, già prevista dall'art. 4, comma 11, della legge 30 dicembre 1991 n. 412. Entrambe lamentano la lesione dell'autonomia provinciale, nell'assetto risultante da numerose norme costituzionali, statutarie e di attuazione. In particolare, per la Provincia autonoma di Trento, sarebbero violati gli

artt. 3, 5 e 81, quarto comma, della Costituzione, le norme del titolo VI dello Statuto, nonché gli artt. 5, comma 1, della legge 30 novembre 1989 n. 386 e 27 della legge 5 agosto 1978 n. 468; mentre, per la Provincia autonoma di Bolzano, si avrebbe la violazione degli artt. 8, 9, n. 10, 16, primo comma, titolo VI, 104 e 107 dello Statuto, delle norme di attuazione di cui ai d.P.R. 28 marzo 1975 n. 474 (spec. art. 2) e 26 gennaio 1980 n. 197 e ai decreti legislativi 16 marzo 1992 nn. 267 (spec. art. 1) e 268, nonché degli artt. 3, 81, 116 e 119 della Costituzione.

Le ricorrenti, dopo aver ricordato di aver già subito due riduzioni della quota del fondo sanitario loro spettante (art. 19, comma 1, del decreto legge n. 415 del 1989 e art. 4, comma 11, della legge n. 412 del 1991), denunciano il trattamento differenziato che sarebbe stato loro da ultimo riservato rispetto agli altri enti di autonomia (speciale e comune), per i quali non è prevista identica riduzione dei finanziamenti destinati al settore sanitario; rilevano che le decurtazioni operate a loro danno, senza la previsione di mezzi di copertura idonei, comportano che esse debbano provvedere con risorse proprie distogliendole dalla naturale loro destinazione all'esercizio delle competenze statutarie; sostengono che la particolare autonomia finanziaria, garantita dal titolo VI dello Statuto e dalle norme a questo collegate, sarebbe compromessa da un meccanismo che, invocandosi per la terza volta inammissibili ragioni di temporaneità ed eccezionalità, verrebbe impiegato per presunte esigenze di compensazione con le entrate proprie definite dalle norme statutarie; osservano, infine, che, per effetto della legge di delega 23 ottobre 1992 n. 421 e del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, il finanziamento del servizio sanitario nazionale è stato diseiplinato in modo nuovo ed organico, essendosi previsto un sistema di livelli di assistenza uniformi nel territorio nazionale collegato ad «un parametro capitaro di finanziamento» in relazione a «standard organizzativi e di attività», ed essendosi disposta l'assegnazione alle regioni e alle province autonome dei contributi sanitari riscossi in sede locale, tutto ciò a partire dal 1° gennaio 1993, sì che sarebbe confermata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata che si porrebbe in violazione con il nuovo sistema dinanzi illustrato.

## 2. — Le censure non sono fondate.

La legge 23 dicembre 1992 n. 498, recante interventi urgenti in materia di finanza pubblica, rappresenta uno dei provvedimenti collegati con la legge finanziaria 1993, per l'esame dei quali la Camera dei deputati approvò il 4 ottobre 1992 una risoluzione che vietava l'inclusione di norme non direttamente rivolte al contenimento del disavanzo pubblico in termini di competenza o di cassa (v. resoconto Commissione bilancio della Camera del 3 novembre 1992, p. 41), disponendosi nel contempo che detti provvedimenti mantenessero «l'effetto finanziario di riduzione del disavanzo ad essi attribuito al fine di rispettare i saldi stabiliti come limite per la legge finanziaria», tanto che venivano giudicati «inammissibili per estraneità di materia tutti gli emendamenti ... [recanti] misure non direttamente rivolte al contenimento della spesa». La manovra di finanza pubblica per il 1993, in tal modo avviata, aveva lo scopo precipuo di «perseguire con maggiore efficacia, in una situazione di rilevante difficoltà interna ed internazionale, l'obiettivo della riduzione del disavanzo dei conti pubblici che ... [avrebbe potuto], in assenza di ulteriori interventi, essere compromessa dal peggioramento della congiuntura economica internazionale e dalle forti tensioni ... [che caratterizzavano] il mercato finanziario, con conseguenti riflessi fortemente negativi sul livello dei tassi d'interesse interno» (v. resoconto della discussione in aula alla Camera del disegno di legge n. 1684, del 9 novembre 1992).

In sede di tale esame la Camera dei deputati introdusse, tra le altre, alcune modifiche tendenti a redistribuire le riduzioni previste alla spesa sanitaria e a coordinare le nuove disposizioni con quelle stabilite dall'art. 1 della legge delega n. 421 del 1992, nel frattempo intervenuta.

La finalità, perseguita dal Governo e dal Parlamento, di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica giustifica l'adozione di misure, come quella denunciata, che rispondono ad esigenze di interesse nazionale caratterizzate dall'urgenza del risanamento finanziario, attraverso una manovra complessiva di riduzione della spesa in tutti i settori e, con specifico riferimento alla spesa sanitaria, mediante misure che incidono su tutti gli enti di autonomia, a statuto speciale e ordinario.

La censura, con cui si deduce il trattamento peggiore che sarebbe stato riservato alle ricorrenti rispetto a quello delle regioni di diritto comune, con conseguente violazione degli artt. 3, 5 e 116 della Costituzione — oltre ad essere generica, perchè non specifica in che termini si sarebbe realizzato l'asserito trattamento peggiore, dato che il raffronto dovrebbe riguardare il sistema di finanziamento complessivo — è comunque infondata. Ciò sia perchè il contenimento della spesa del servizio sanitario nazionale opera nei riguardi di tutte le regioni, pur con strumenti diversi in relazione al diverso sistema di trasferimento ad esse delle risorse statali, sia perchè il sistema di finanziamento per le regioni a statuto speciale e per le province autonome risulta in concreto più favorevole rispetto agli altri enti di autonomia, essendosi riscontrato un andamento crescente della partecipazione delle prime al gettito dei tributi erariali (v., da ultimo, sent. n. 356 del 1992).

3. — Per quel che riguarda in modo specifico il finanziamento del servizio sanitario nazionale, va ricordato che con l'art. 19, comma 1, del decreto legge 28 dicembre 1989 n. 415, convertito nella legge 28 febbraio 1990 n. 38, fu disposta la riduzione delle assegnazioni di parte corrente del fondo sanitario nazionale alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in una misura percentuale differenziata (dal 20 al 5 per cento), «tenuto conto del livello delle compartecipazioni ai tributi statali risultanti dai rispettivi ordinamenti».

Successivamente, con l'art. 4, comma 11, della legge 30 dicembre 1991 n. 412, le percentuali di riduzione anzidette sono state elevate (dal 28 al 7 per cento), autorizzandosi nel contempo i soggetti incisi ad «assumere mutui con istituti di credito nel rispetto dei limiti massimi previsti dai rispettivi statuti e dalle vigenti disposizioni» per far fronte agli oneri conseguenti alle dette riduzioni, a giustificare le quali valeva sempre la considerazione circa la compartecipazione ai tributi statali di quei soggetti ad autonomia speciale.

È poi intervenuta la legge di delega n. 421 del 1992 che, nel quadro della razionalizzazione della disciplina in materia di sanità, all'art. 1, comma 1, lett. i), ha previsto a decorrere dal 1° gennaio 1993, da un canto, l'attribuzione alle regioni (tutte) e alle province autonome dei contributi per le prestazioni sanitarie localmente riscossi e la contestuale riduzione del fondo sanitario nazionale di parte corrente e, dall'altro, la imputazione ai medesimi soggetti di autonomia degli effetti finanziari per gli eventuali livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi da fissarsi nell'adottando Piano sanitario nazionale, per le strutture (presidi e posti letto) eccedenti gli *standard* minimi, nonché per gli eventuali disavanzi di gestione da ripianare «con totale esonero finanziario dello Stato»; per far fronte a tale fabbisogno finanziario le regioni e le province autonome sono state autorizzate ad utilizzare le risorse del proprio bilancio, a graduare l'esonero dai *ticket*, a variare in aumento entro il 6 per cento l'aliquota dei contributi sanitari ed entro il 75 per cento l'aliquota dei tributi regionali vigenti.

Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, emanato in attuazione della suddetta delega, ha poi precisato:

a) che il Piano sanitario nazionale — che per il triennio 1994-1996 è adottato entro il 31 luglio 1993 — deve indicare, tra l'altro, i livelli uniformi di assistenza (art. 1, commi 3 e 4, lett. b);

b) che la «quota capitaria di finanziamento», da assicurare alle regioni e da valere per la ripartizione ad esse del fondo sanitario nazionale, viene determinata sulla base di un sistema di coefficienti parametrici, in relazione ai predetti livelli uniformi contenuti nel Piano sanitario (art. 12, comma 3);

c) che i contributi sanitari riscossi, da attribuirsi alle regioni in relazione al domicilio fiscale dell'iscritto al servizio sanitario nazionale, sono versati mensilmente su conti correnti infruttiferi aperti presso la tesoreria centrale dello Stato e intestati alle regioni e che ai detti conti affluiscono anche le quote del fondo sanitario nazionale (art. 11, comma 10);

d) che, in sede di prima applicazione, per il primo trimestre 1993, il versamento o l'accreditamento dei contributi ai conti correnti infruttiferi è effettuato con riferimento all'intero primo trimestre (quindi dopo il marzo 1993), con la conseguente ripartizione alle regioni entro il 30 giugno 1993;

e) che i soggetti tenuti a versare i contributi inviano trimestralmente alle regioni i rendiconti, mentre quello annuale è comunicato entro 30 giorni dall'approvazione dei bilanci consuntivi per gli enti pubblici o dalla presentazione al Parlamento del rendiconto generale per le amministrazioni centrali dello Stato e che, nella prima applicazione, il rendiconto per il primo trimestre è inviato unitamente al rendiconto per il secondo trimestre (art. 11, comma 11);

f) che, per il 1993, sono ridotti i capitoli di entrata e di spesa del bilancio dello Stato relativi al Fondo sanitario di parte corrente, per importi pari ai contributi accreditati alle regioni (art. 11, comma 14);

g) che, sempre per il 1993, il CIPE delibera l'assegnazione alle regioni di un acconto della quota del fondo sanitario di parte corrente, tenuto conto dell'importo complessivo presunto dei contributi di spettanza delle singole regioni, e che l'assegnazione del saldo avviene entro il febbraio 1994.

La particolare complessità del sistema — che presuppone l'adozione del Piano sanitario nazionale fissata per il prossimo triennio ad una data (31 luglio 1993) necessariamente differita rispetto a quella della entrata in vigore della legge, e la cui mancanza impedisce, per il 1993, l'attuazione della nuova disciplina — comporta un inevitabile slittamento nelle assegnazioni dei mezzi finanziari alle regioni; difatti i contributi riscossi nel primo trimestre 1993 sono accreditati soltanto nel secondo trimestre dello stesso anno, mentre per le quote del fondo sanitario le modalità di erogazione sono rimesse ad un decreto del Ministro del tesoro (art. 11, comma 10), pur disponendosi che il CIPE provveda alla ripartizione di un acconto, ma senza specificare in quale momento (art. 11, comma 15), essendosi solo precisato che «all'assegnazione definitiva» per il 1993 si provvede entro il febbraio 1994.

Si è, perciò, in presenza di una situazione transitoria resa necessaria sia dalla perdurante congiuntura, sia dalla attivazione del nuovo sistema che prevede un regime secondo cui il fondo — che è determinato annualmente dalla legge finanziaria al netto, per la parte corrente, dell'importo complessivo presunto dei contributi attribuiti direttamente alle regioni — è ripartito entro il 31 ottobre di ciascun anno, con riferimento al triennio successivo.

In tale quadro normativo si colloca l'art. 8 della legge n. 498 del 1992 che, pur pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* il 29 dicembre 1992 e quindi il giorno precedente quello della pubblicazione del decreto legislativo n. 502 del 1992, non è stata da questo espressamente abrogata nè, per quel che riguarda l'anno 1993, è con esso incompatibile, ma anzi mantiene la sua efficacia, sia pure in parte, come si vedrà in prosieguo. L'art. 8 citato si inserisce nel sistema di finanziamento della spesa sanitaria anteriore alla riforma per quanto riguarda le erogazioni del fondo sanitario nazionale e tiene in ogni caso conto della attribuzione alle regioni, a partire dal 1° gennaio 1993, dei contributi sanitari localmente riscossi, al fine di assicurare l'assegnazione delle risorse finanziarie alle regioni pur in misura ridotta, come previsto per il 1993.

Va in proposito considerato che, secondo la legge di riforma, lo strumento essenziale di governo dell'azione pubblica nello specifico settore è costituito dal Piano sanitario nazionale, anche per ciò che attiene alla disciplina delle risorse a disposizione, «in coerenza con l'entità del finanziamento assicurato al servizio sanitario nazionale» (art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992). Poichè detto piano, che è triennale, per il periodo 1994-96 va adottato entro il 31 luglio 1993, è evidente che il nuovo assetto, nella sua organicità, non potrà avere applicazione prima del 1994, permanendo pertanto la necessità di assicurare i finanziamenti per l'anno 1993.

È sorta, quindi, l'esigenza di uno strumento di raccordo tra il vecchio e il nuovo regime per non interrompere i flussi finanziari fino al momento in cui, espletati tutti gli adempimenti previsti per il nuovo sistema, questo inizierà ad avere integrale applicazione.

Tale strumento di raccordo non ha potuto, d'altra parte, non tener conto della perdurante crisi economica, risultando così non illegittime le previste riduzioni, per il 1993, sia della quota del fondo, sia dei contributi sanitari riscossi localmente. Detta riduzione, giustificata dalla manovra complessiva di risanamento finanziario, non è difatti lesiva delle competenze delle province autonome sia perchè, come più volte la Corte ha precisato (sent. n. 356 del 1992 cit.), dall'autonomia finanziaria di queste non derivano vincoli di carattere quantitativo definiti da norme di rango costituzionale — ciò valendo anche in relazione ai contributi sanitari — sia perchè permane il crescente andamento della partecipazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome al gettito dei tributi erariali. Un sistema di finanziamento, questo, più favorevole in termini generali e che deve essere considerato comunque in un periodo congiunturale caratterizzato da un rilevante disavanzo economico e finanziario. Tale criterio rientra, d'altra parte, nella linea di una razionale politica economica, dovendo le entrate e le uscite del bilancio essere adeguate alle mutevoli contingenze e non contrastando con i parametri costituzionali invocati una misura che richieda agli enti di autonomia più favoriti una maggiore partecipazione alle esigenze di solidarietà nazionale.

4. — A diverse conclusioni si deve pervenire per quanto riguarda la norma impugnata nella parte in cui conferma, per gli anni successivi al 1993, l'aliquota di riduzione, pari al 28 per cento per le province autonome, della quota di parte corrente loro spettante del fondo sanitario nazionale, già prevista dall'art. 4, comma 11, della legge 30 dicembre 1991 n. 412.

Una siffatta previsione è divenuta incompatibile, per tali anni, con il nuovo sistema di finanziamento del servizio sanitario nazionale contemplato dal decreto legislativo citato. Questo infatti si basa su precisi documenti di programmazione (piano sanitario triennale); presuppone la fissazione di criteri, livelli di prestazione e modalità che dovrebbero rendere plausibile il raggiungimento dell'equilibrio tra entrate e spese; coinvolge tutti gli enti interessati al settore ed infine ha applicazione a partire dal 1994. Una volta delineato un nuovo sistema, non avrebbe senso la previsione anticipata della riduzione a regime di una delle voci (fondo sanitario) che concorrono al finanziamento del servizio sanitario.

Pertanto l'incompatibilità di detta previsione con la nuova riforma (posteriore di un giorno alla norma impugnata) consente di ritenere che la prima, relativamente agli anni successivi al 1993, sia stata implicitamente abrogata dalla seconda, così superandosi le censure riferite alla parte della disposizione riguardante tali anni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 1, della legge 23 dicembre 1992 n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica), sollevate:*

*a) in riferimento agli artt. 3, 5, 81, quarto comma, della Costituzione, al titolo VI dello statuto approvato con d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, nonché agli art. 5, comma 1, della legge 30 novembre 1989 n. 386 e 27 della legge 5 agosto 1978 n. 468, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*b) in riferimento agli artt. 8, 9, n. 10, 16, primo comma, titolo VI, 104 e 107 del predetto statuto, alle norme di attuazione approvate con d.P.R. 28 marzo 1975 n. 474 e 26 gennaio 1980 n. 197 e con decreti legislativi 16 marzo 1992 nn. 267 e 268, e agli artt. 3, 81, 116 e 119 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 luglio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* CAIANIELLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0880

N. 358

Sentenza 26 luglio-30 luglio 1993

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Reati militari - Rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza - Prevista conversione della reclusione in reclusione militare - Possibile sottoponibilità del soggetto ad una serie di condanne essendo il recluso militare destinatario di ordini e disposizioni dei superiori gerarchici - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'obiettore che rifiuta il servizio civile (sottoposto alla pena della reclusione comune) con incidenza sulla funzione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.**

(C.p.m.p., art. 27).

(Cost., artt. 3 e 27, terzo comma).

**Reati militari - Condannati per reati militari originati da obiezione di coscienza - Previsto affidamento ad ufficio o ente pubblico non militare per prestarvi servizio - Estraneità di tale disposizione rispetto alla questione della sostituzione della reclusione comune con quella militare - Difetto di rilevanza - Inammissibilità.**

(Legge 29 aprile 1983, n. 167, art. 3, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 19 e 27, terzo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 27 del codice penale militare di pace e dell'art. 3, terzo comma, della legge 29 aprile 1983, n. 167 (Affidamento in prova del condannato militare) promossi con ordinanza emessa il 15 luglio 1992 dal Tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Conforto Filippo, iscritta al n. 654 del

registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1992; ordinanza emessa il 15 luglio 1992 dal Tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Grecchi Massimo, iscritta al n. 655 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1992.

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

Udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 1993 il Giudice relatore Antonio Baldassarre.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento penale nei confronti di Filippo Conforto, imputato del reato di cui all'art. 8, secondo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772, per aver rifiutato, prima di assumerlo, il servizio militare di leva adducendo imprescindibili motivi di coscienza basati su convincimenti religiosi, il Tribunale militare di Padova, all'esito del dibattimento, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto formato dagli artt. 27 del codice penale militare di pace e 3, terzo comma, della legge 29 aprile 1983, n. 167 (Affidamento in prova del condannato militare), nella parte in cui dispongono che la pena della reclusione debba essere convertita in reclusione militare anche nel caso di condanna per il reato previsto e punito dall'art. 8, secondo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772.

Il giudice rimettente premette che, benché l'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, preveda la pena della reclusione (comune), ormai è indiscusso in dottrina e in giurisprudenza che tale pena debba, ai sensi dell'art. 27 c.p.m.p., essere convertita in quella della reclusione militare. Simile interpretazione, del resto, troverebbe conferma nel terzo comma dell'art. 3 della legge n. 167 del 1983, il quale, disciplinando la posizione dei condannati per reati militari originati da obiezione di coscienza, presuppone sia che gli stessi espino la pena in uno stabilimento penitenziario militare, sia che la pena da espriano sia la reclusione militare.

Secondo il giudice *a quo*, la sostituzione della reclusione comune con quella militare darebbe nuovamente luogo alla spirale delle condanne che la legge n. 772 del 1972 intendeva interrompere. È evidente, infatti, prosegue il giudice *a quo*, che nel carcere militare l'obiettore di coscienza, essendo, come ogni altro condannato militare, soggetto a istruzioni civili e militari (R.D. 10 febbraio 1943, n. 306) e, quindi, destinatario di ordini e disposizioni dei superiori gerarchici, presumibilmente commette ancora reati militari determinati dalla obiezione di coscienza, dal momento che la contrarietà all'uso delle armi per radicati motivi religiosi (nel caso si tratta di «testimone di Geova») comporta il rifiuto del servizio militare nella sua globalità e, quindi, anche di quegli aspetti che si verificano nell'ambiente carcerario militare. Né il fatto che l'amministrazione penitenziaria si autolimiti nei confronti degli obiettori di coscienza appare sufficiente ad eliminare il contrasto tra la previsione della sostituzione della pena comune con quella militare e l'art. 19 della Costituzione (diritto di professare liberamente la propria religione).

La norma impugnata, inoltre, contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, sia perché all'obiettore che commette il reato di cui all'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, sarebbe riservato un trattamento diverso da quello stabilito per l'obiettore che commette il reato di cui all'art. 8, primo comma, della stessa legge (rifiuto del servizio sostitutivo civile), sia perché allo stesso obiettore verrebbe fatto un trattamento pari a quello degli altri condannati militari che non abbiano una posizione di contrarietà all'uso delle armi e al servizio militare. Da ultimo, la previsione della reclusione militare per l'obiettore di coscienza contrasterebbe con il principio della finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma della Costituzione), per la cui attuazione non si può prescindere dal rispetto delle convinzioni di coscienza del condannato.

Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'imputato dovrebbe essere condannato per il reato di cui all'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972 e, inoltre, dovrebbe effettivamente scontare la pena della reclusione militare, non potendo beneficiare della sospensione condizionale della pena, in considerazione del fatto che non è possibile prevedere che egli si asterrà dal commettere ulteriori reati.

2. — Il Tribunale militare di Padova ha sollevato identica questione all'esito del dibattimento svoltosi nel procedimento penale nei confronti di Massimo Grecchi, anch'egli imputato del reato di cui all'art. 8, secondo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772, per aver rifiutato globalmente il servizio militare essendosi dichiarato «testimone di Geova». L'ordinanza è identica alla precedente.

2.1. — È intervenuto in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata, per essere già stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 409 del 1989.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con ordinanza regolarmente notificata e depositata, il Tribunale di Padova ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 19 e 27, terzo comma, della Costituzione, nei confronti degli artt. 27 del codice penale militare di pace e 3, terzo comma, della legge 29 aprile 1983, n. 167 (Affidamento in prova del

condannato militare), nella parte in cui dispongono che la pena della reclusione debba essere convertita in reclusione militare anche nel caso di condanna per il reato previsto dall'art. 8, secondo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza).

Lo stesso Tribunale di Padova ha successivamente sollevato, con ordinanza identica alla precedente, una medesima questione di legittimità costituzionale nel corso di un distinto, ma analogo, procedimento penale.

Poiché le due indicate ordinanze sottopongono a questa Corte la stessa questione di legittimità costituzionale, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. — Deve essere preliminarmente dichiarata l'inammissibilità del profilo concernente l'art. 3, terzo comma, della legge n. 167 del 1983, ai sensi del quale «i condannati per reati militari originati da obiezione di coscienza possono essere affidati esclusivamente ad un ufficio o ente pubblico non militare, determinato dal Ministro della difesa, per prestarvi servizio». Posto che le stesse ordinanze di rimessione, anche se contengono nel proprio dispositivo il riferimento al citato art. 3, terzo comma, come disposizione che concorre a determinare la norma impugnata, in realtà utilizzano il detto articolo soltanto al fine di corroborare la propria interpretazione dell'art. 27 c.p.m.p., non si può minimamente dubitare della estraneità della disposizione ora considerata rispetto al problema relativo alla sostituzione della reclusione comune con quella militare in ordine alla sanzione prevista dall'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972. In altri termini, poiché la norma denunciata non è il prodotto del combinato disposto formato dal citato art. 3, terzo comma, della legge n. 167 del 1983 e dall'art. 27 c.p.m.p., ma deriva direttamente ed esclusivamente dalla disposizione da ultimo menzionata, non può non concludersi per l'inammissibilità, dovuta a irrilevanza, del profilo relativo al ricordato art. 3, terzo comma, della legge n. 167 del 1983.

3. — Va, invece, accolta la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 27 c.p.m.p..

I giudici *a quibus* sottopongono all'esame di questa Corte una norma frutto di una loro interpretazione, che, peraltro, è pacificamente condivisa dalla giurisprudenza di merito dei tribunali militari. Tale interpretazione muove dalla premessa secondo la quale la reclusione prevista dall'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, sarebbe la reclusione comune, in virtù del rilievo che, ai fini della determinazione della stessa pena, la disposizione appena citata opera il rinvio alla sanzione stabilita dal comma precedente, concernente il reato compiuto da chi, ammesso ai benefici previsti dalla legge sull'obiezione di coscienza, rifiuta il servizio non armato o il servizio sostitutivo. Pertanto, poiché coloro che rifiutano globalmente il servizio militare in tempo di pace, prima di assumerlo, adducendo i motivi di coscienza riconosciuti dal legislatore nell'art. 1 della legge prima indicata (art. 8, secondo comma), sono esonerati dal servizio militare soltanto dopo aver espiato la pena loro inflitta (v. art. 8, terzo comma), ad essi si applica il meccanismo di sostituzione previsto dall'art. 27 c.p.m.p. per coloro che commettono reati militari nella qualità soggettiva di militari. Secondo il citato art. 27, infatti, «alla pena della reclusione, inflitta o da infliggersi ai militari per reati militari, è sostituita la pena della reclusione militare di eguale durata, quando la condanna non importa la degradazione». E, dal momento che per il reato di cui all'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, è prevista una pena edittale che va da sei mesi a due anni di reclusione (a seguito della sentenza n. 409 del 1989 di questa Corte), l'impossibilità del verificarsi della condizione della degradazione (la quale consegue alla irrogazione di una pena superiore ai cinque anni di reclusione) rende sistematica, in riferimento al delitto considerato, la sostituzione della reclusione comune con quella militare.

Sempre ad avviso dei giudici *a quibus*, l'interpretazione ora riferita si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 19 e 27, terzo comma, della Costituzione, poiché rende effettivo il rischio della c.d. spirale delle condanne: la contrarietà all'uso personale delle armi e il rifiuto totale di prestare il servizio militare in una qualsiasi delle forme previste amplificano, infatti, la probabilità che, di fronte alle istruzioni militari e agli ordini dei superiori gerarchici, normalmente collegati allo svolgimento della reclusione militare, l'obiettore globale incorra nuovamente nella commissione di reati di rifiuto del servizio militare (disobbedienza, diserzione, ecc.), determinata dagli stessi motivi di coscienza che l'hanno indotto a rifiutare in radice l'adempimento dell'obbligo di leva.

4. — La posizione dei giudici *a quibus* va condivisa poiché la norma denunciata si pone in palese contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

Premesso che non sussiste un obbligo costituzionale di sottoporre a pena militare la commissione di un reato militare e che la disposizione contenuta nell'art. 27, c.p.m.p., come ha già precisato questa Corte nella sentenza n. 409 del 1989, è frutto di una scelta discrezionale del legislatore in sé non irragionevole, occorre sottolineare che, contrariamente a quanto suppone l'Avvocatura dello Stato, le ordinanze introduttive dei presenti giudizi pongono una questione formalmente e sostanzialmente diversa da quella decisa con la sentenza appena ricordata. I giudici *a quibus*, infatti, non contestano la razionalità in sé del principio della sostituzione della reclusione comune con quella militare quando un reato militare sia commesso da un militare, come è avvenuto nel giudizio precedente, il cui unico parametro

era costituito dall'art. 3 della Costituzione, sotto specie di «norma-base» del generale principio di ragionevolezza. Essi, invece, dubitano che la regola posta dall'art. 27 c.p.m.p., pur legittima in sé, dia luogo a svolgimenti incongruenti e irragionevoli quando sia applicata al reato di rifiuto del servizio militare per giustificati motivi di coscienza (art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972), in riferimento al valore relativo alla finalità rieducativa della pena (art. 27 della Costituzione), al diritto inviolabile di professare liberamente la propria religione (art. 19 della Costituzione) e al principio di parità di trattamento rispetto ad altre ipotesi di reato legate a violazione di norme sull'obiezione di coscienza (art. 3 della Costituzione).

Nella sentenza n. 414 del 1991 questa Corte ha chiaramente affermato che, anche se le finalità rieducative richieste dall'art. 27 della Costituzione devono inerire tanto alla reclusione comune quanto a quella militare, tuttavia «i fini della rieducazione per il condannato militare e per quello comune si rivelano (...) divergenti: il prevalente recupero al servizio militare per il primo, il reinserimento sociale per il secondo». Dall'affermazione di questi principi appare evidente che la reclusione militare, il cui scopo primario è il recupero del condannato al servizio alle armi, dà luogo a manifeste incongruità quando sia applicata a un obiettore totale punito ai sensi dell'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972.

L'applicazione a tale caso dell'art. 27 c.p.m.p. si rivela, innanzitutto, in aperta contraddizione con la particolare struttura di quel reato e, specialmente, con l'elemento costitutivo rappresentato dal rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza riconosciuti dallo stesso legislatore come meritevoli di tutela, elemento cui è collegata la liberazione successiva del condannato dall'obbligo della leva. In altri termini, la legge non può, senza cadere in palese contraddizione, basare sull'adduzione di giustificati motivi di coscienza un trattamento punitivo per il rifiuto del servizio militare all'esito del quale si prevede l'esonero dal servizio stesso e, nello stesso tempo, far consistere quel trattamento in modalità volte prevalentemente nel recupero del soggetto al servizio militare.

Un'ulteriore incongruenza, di particolare incidenza pratica, è poi data dal rilievo, svolto anche dai giudici *a quibus*, secondo il quale irrogare la reclusione militare — e quindi, un trattamento volto al recupero del condannato al servizio militare — nei confronti di una persona che, per imprescindibili motivi di coscienza consistenti in convincimenti religiosi riconosciuti in generale come meritevoli di tutela da parte del legislatore, si dichiara contraria in ogni circostanza all'uso personale delle armi e, su tale base, rifiuta totalmente il servizio militare, significa sottoporre la stessa persona alla forte probabilità di incorrere in altri reati connessi al rifiuto del servizio militare e di cadere, quindi, in quella «spirale delle condanne» negatrice di ogni valore collegato alla finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, della Costituzione) (v. in proposito sent. n. 343 del 1993).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudici:*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 c.p.m.p. nella parte in cui consente che la conversione della pena della reclusione comune in quella della reclusione militare possa avvenire in relazione alla sanzione penale comminata per il reato previsto nell'art. 8, secondo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772;*

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 3, 19 e 27, terzo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 3, terzo comma, della legge 29 aprile 1983, n. 167 (Affidamento in prova del condannato militare), dal Tribunale militare di Padova, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 luglio 1993.

*Il presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 359

Sentenza 26 luglio-30 luglio 1993**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Impiego regionale - Razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Nuova disciplina in tema di contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale - Istituzione di un organismo statale (l'Agenzia per le relazioni sindacali) affidatario della fase contrattuale - Esclusione delle regioni da tale fase con conseguente sottrazione del potere, già ad esse spettante, di approvazione degli accordi sindacali relativi al comparto regionale - Violazione delle competenze regionali - Illegittimità costituzionale parziale.**

(D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 45, settimo e nono comma, 47, 49, secondo comma, 50, secondo, terzo, quarto, ottavo e decimo comma, 51, primo comma).

(Cost., artt. 39, 76, 97, 117, 118, 119 e 124).

**Impiego regionale - Razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Previsione di minuziosa disciplina in ordine alla mobilità del personale regionale con esclusione dell'intervento delle regioni - Violazione delle competenze regionali - Illegittimità costituzionale parziale.**

(D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 35, quarto comma).

(Cost., artt. 39, 76, 117, 118 e 119).

**Impiego regionale - Razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Contrattazione collettiva - Istituzione di un organismo tecnico per la rappresentanza negoziale della parte pubblica autonoma sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Prevista stipulazione di contratti collettivi nazionali vincolanti anche per le regioni - Disciplina di dettaglio in ordine alla organizzazione degli uffici e previsione di poteri sostitutivi nei confronti di organi regionali - Nuova disciplina del commissario del Governo presso le regioni - Lamentata violazione delle competenze regionali - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

[Legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 2, primo comma, lett. b); d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 1, terzo comma; 13; 15, secondo comma; 18, primo comma; 26; 27, secondo e quarto comma; 28; 30, secondo comma; 31; 32; 33; 34; 35, primo, secondo, terzo, quinto, sesto e settimo comma; 41, primo e terzo comma; 42, secondo comma; 43; 45, primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e ottavo comma; 50, primo, quinto, sesto, settimo e nono comma; 51, secondo, terzo e quarto comma; 52; 54; 60; 61, secondo comma; 63, secondo comma; 64; 65; 67; 70, secondo comma].

(Cost., artt. 39, 76, 97, 117, 118, 119 e 124).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e degli artt. 1, terzo comma, 13, 15, secondo comma, 18, primo comma, 26, 27, secondo e quarto comma, 28, 30, secondo comma, 31, 32, 33, 34, 35, 41, primo e terzo comma, 42, secondo comma, 43, 45, 47, 49, secondo comma, 50, 51, 52, 54, 60, 61, secondo comma, 63, secondo comma, 64, 65, 67, 70, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promossi con i ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia, notificati il 30 novembre 1992 e l'8 marzo 1993, depositati in cancelleria il 10 dicembre 1992 ed il 13 e 17 marzo 1993 ed iscritti al n. 70 del registro ricorsi 1992 ed ai nn. 19 e 20 del registro ricorsi 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avvocato Vitaliano Lorenzoni per la Regione Veneto, l'avvocato Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso depositato il 30 novembre 1992 (n. 70 del 1992) la Regione Veneto ha impugnato, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, l'art. 2, primo comma, lett. *b*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale». La norma impugnata ha, tra l'altro, autorizzato il Governo a prevedere l'istituzione di un «organismo tecnico, dotato di personalità giuridica», avente compiti di rappresentanza della parte pubblica per la formazione degli accordi sindacali in sede di contrattazione collettiva relativa ai comparti del pubblico impiego. La medesima norma ha previsto anche che l'organismo in questione sia sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, operando «in conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri». Questo vincolo, ad avviso della Regione ricorrente, violerebbe sia la competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli uffici, di cui all'art. 117 della Costituzione, sia i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Nel ricorso si espone che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 219 del 1984, aveva affrontato il problema dell'incompatibilità con l'autonomia regionale dell'art. 10, ultimo comma, della legge quadro sul pubblico impiego (L. 29 marzo 1983, n. 93) nella parte in cui imponeva alle Regioni una perfetta corrispondenza delle leggi regionali di recepimento dell'accordo sindacale al contenuto dello stesso, dichiarando l'illegittimità di questa disposizione. A seguito di tale declaratoria di incostituzionalità l'art. 10 della legge n. 93 del 1983 veniva novellato dalla legge 8 agosto 1985, n. 426, che consentiva che il provvedimento regionale di approvazione dell'accordo provvedesse all'adeguamento dello stesso alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici regionali. La ricorrente osserva altresì che nella legge n. 93 del 1983 «la necessità di realizzare sia il principio di contrattazione collettiva sia il principio dell'autonomia legislativa delle Regioni ha portato ad una procedura in cui ciascuna Regione è legittimata dalla legge a partecipare, in piena autonomia, ad ambedue le fasi fondamentali del procedimento: sia alla fase contrattuale, mediante la presenza di un proprio rappresentante nella delegazione di parte pubblica costituita per la stipula degli accordi, sia alla fase normativa, mediante l'approvazione con provvedimento regionale degli accordi stipulati». La sottoposizione dell'organismo tecnico di cui alla norma impugnata alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri in sede di contrattazione collettiva riproporrebbe, invece, secondo la ricorrente, una illegittima ingerenza nell'autonomia regionale e condizionerebbe la legge regionale di recepimento ad un previo procedimento «che non è di per sé né contrattuale né legislativo».

2. — Con ricorso depositato in data 8 marzo 1993 (n. 20 del 1993) la stessa Regione Veneto ha impugnato, sempre in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, anche le norme delegate, relative all'organismo tecnico di cui all'art. 2, primo comma, lett. *b*), della legge di delega n. 421 del 1992, contenute negli artt. 50, 51 e 52 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego». La Regione si riporta integralmente al ricorso precedente, con il quale è stata impugnata la norma di delegazione, e osserva che l'art. 50 della normativa delegata si limita a regolare i rapporti tra l'organismo tecnico cui è demandata la rappresentanza negoziale della parte pubblica (Agenzia per le relazioni sindacali) e la Presidenza del Consiglio dei ministri, senza prevedere forme di collegamento tra tale organismo ed il sistema delle Regioni per la contrattazione relativa ai rapporti di impiego regionale.

Con riferimento poi all'art. 51 del decreto impugnato si rileva che tale norma, riservando al Governo la decisione finale circa l'approvazione dei contratti stipulati dall'Agenzia anche per le Regioni, è anch'essa incostituzionale per le medesime ragioni poste alla base delle censure rivolte nei confronti della norma di delegazione.

Infine, nell'art. 52, quarto comma, si ravvisa la violazione dei principi in tema di autonomia finanziaria regionale enunciati nella sentenza di questa Corte n. 369 del 1992.

3. — Con ricorso depositato il 13 marzo 1993 (n. 19 del 1993) la Regione Lombardia ha impugnato, per violazione degli artt. 39, 76, 117, 118, 119 e 124 della Costituzione, varie disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (artt. 1, terzo comma, 13, 15, secondo comma, 18, primo comma, 26, 27, secondo e quarto comma, 28, 30, secondo comma, 31, 32, 33, 34, 35, 41, primo e terzo comma, 42, secondo comma, 43, 45, 47, 49, secondo comma, 50, 51, 52, 54, 60, 61, secondo comma, 63, secondo comma, 64, 65, 67, 70, secondo comma).

Una prima censura investe l'art. 1, terzo comma, dove si prevede che le disposizioni contenute nello stesso decreto n. 29 del 1993 «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» e che «le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto della peculiarità dei rispettivi ordinamenti». Nel ricorso si dubita della possibilità che «principi fondamentali» suscettibili di vincolare le Regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione possano essere enunciati in una legge delegata e si rileva che il contenuto di estremo dettaglio della normativa posta dal decreto n. 29 sarebbe comunque tale da eccedere l'ambito e i limiti propri dei «principi fondamentali»: di conseguenza, la pretesa di vincolare le Regioni all'osservanza di tutte le disposizioni del decreto legislativo risulterebbe lesiva dell'autonomia regionale.

Con riferimento alla qualifica dirigenziale — regolata dal capo II del titolo II del decreto impugnato — la ricorrente censura, oltre l'art. 13 sui destinatari della nuova disciplina, la disposizione espressa nell'art. 15, secondo comma (dove si stabilisce che la dirigenza si esprime attraverso la qualifica di «dirigente» da intendersi come unica, mentre solo nelle amministrazioni statali può essere prevista l'ulteriore qualifica di «dirigente generale»), nonché quella contenuta nell'art. 27, secondo comma, seconda parte (dove si prevede che «per le Regioni, il dirigente cui sono conferite funzioni di coordinamento è sovraordinato, limitatamente alla durata dell'incarico, al restante personale dirigenziale»). In proposito la ricorrente rileva che in base all'attuale disciplina la carriera dirigenziale nelle Regioni è articolata su due qualifiche diverse e che l'applicazione delle disposizioni richiamate verrebbe a ledere l'autonomia regionale, costringendo le stesse Regioni a modificare il proprio ordinamento, con la riduzione delle qualifiche dirigenziali e con la disciplina delle funzioni di coordinamento nel modo specifico richiesto dal decreto impugnato.

Sono poi impugnati l'art. 18, primo comma, che attribuisce a un organismo interamente statale il compito di definire, sulla base delle indicazioni del Ministero del Tesoro, «i criteri e le procedure per l'analisi e la valutazione dei costi dei singoli uffici» e l'art. 28, che disciplina l'accesso alla qualifica di dirigente con disposizioni di dettaglio e attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di definire con proprio decreto le modalità dei concorsi e delle selezioni dei dirigenti. Anche di queste norme, ove ritenute applicabili ai dirigenti della Regione, si censura il carattere invasivo della competenza e dell'autonomia regionale.

Un ulteriore profilo di illegittimità viene riferito all'art. 13, nella parte in cui dispone che le norme sulla dirigenza previste dal decreto impugnato si applichino al personale del Servizio sanitario nazionale: una siffatta disciplina non sarebbe compatibile con l'attuale configurazione delle Unità sanitarie locali come enti strumentali della Regione (prevista dall'art. 3, primo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) e lederebbe la competenza regionale in materia di ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione. In particolare, sarebbero lesivi dell'autonomia regionale l'art. 26 (che contiene norme transitorie sulla conservazione di talune posizioni funzionali fino all'attribuzione della qualifica di dirigente, sulla revoca dei concorsi e sul blocco degli incrementi delle dotazioni di personale dirigenziale fino alla ridefinizione delle piante organiche), l'art. 27, quarto comma (che prevede il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri in caso di inerzia della Regione nell'individuazione dell'organo competente a effettuare la verifica dei risultati dell'attività svolta dagli uffici, senza subordinare l'esercizio di tale potere alle condizioni e alle modalità procedurali indicate nella giurisprudenza di questa Corte), nonché l'art. 28, decimo comma (che disciplina, dettagliatamente, l'accesso al livello dirigenziale del ruolo professionale tecnico e amministrativo del Servizio sanitario nazionale).

Passando all'esame del capo III del titolo II del decreto — che si riferisce agli «uffici, piante organiche, mobilità e accesso» — la ricorrente censura che l'art. 30, secondo comma, preveda direttive del Dipartimento per la funzione pubblica, di concerto col Ministro del Tesoro, ai fini della ridefinizione triennale delle piante organiche, e che l'art. 31, nel disciplinare la rilevazione del personale e le proposte di ridefinizione delle piante organiche, imponga la riduzione per accorpamento degli uffici dirigenziali e delle relative dotazioni organiche in misura non inferiore al 10%, regolando la procedura per addvenire a tali riduzioni e prevedendo, in caso di inerzia delle amministrazioni non statali, un potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri. Viene inoltre censurato il divieto — previsto dal sesto comma dello stesso articolo — di assunzione di personale fino a che non siano state approvate le proposte relative alle nuove piante. La Regione impugna anche gli artt. 32, 33, 34 e 35 del decreto in questione, che regolano la procedura di mobilità tra diversi enti, anche appartenenti a comparti diversi.

Ad avviso della ricorrente la disciplina centralizzata della mobilità fissata in tali norme — non prevedendo alcun intervento regionale in ordine ai movimenti di personale da o verso le Regioni — risulterebbe palesemente in contrasto con i criteri affermati da questa Corte con le sentt. nn. 407 e 410 del 1989.

Si osserva poi che l'art. 41 del decreto impugnato demanda ad un regolamento del Governo la disciplina dei requisiti di accesso all'impiego, delle procedure di reclutamento tramite liste di collocamento, della composizione e degli adempimenti delle commissioni giudicatrici: ove fosse applicabile anche alla Regione, questa normativa violerebbe l'autonomia regionale, comportando tra l'altro l'esercizio di una potestà regolamentare del Governo in materia di competenza regionale e in assenza di sufficienti criteri legislativamente fissati.

Anche l'art. 42, secondo comma, prevedendo direttive impartite dal Dipartimento per la funzione pubblica sui programmi di assunzione nelle amministrazioni pubbliche di portatori di handicap, sarebbe invasivo della competenza regionale in tema di assunzioni negli uffici della Regione. Inoltre, la natura di norme di stretto dettaglio delle disposizioni contenute nell'art. 43 (relative alla presentazione dei documenti da parte degli assunti ed all'obbligo di permanenza nella prima sede per almeno sette anni) renderebbe illegittima la loro estensione al personale regionale. La Regione rileva poi come il titolo III del decreto impugnato — dedicato alla contrattazione collettiva ed alla rappresentatività sindacale — preveda profonde innovazioni rispetto alla legge quadro n. 93 del 1983. Le materie riservate alla legge risultano, nella nuova disciplina, ridotte e per le altre si rinvia alla contrattazione collettiva senza più prevedere una fase «normativa» di recepimento degli accordi, dal momento che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad osservare gli obblighi assunti con i contratti collettivi (artt. 45, nono comma, e 49, secondo comma). In merito a questo nuovo assetto del settore, nel ricorso si dubita innanzitutto che gli enti pubblici dotati di autonomia costituzionalmente garantita possano essere assoggettati al vincolo di contratti collettivi «di categoria», specie se efficaci *erga omnes*. In secondo luogo, si rileva che il vincolo per il singolo ente in tanto si potrebbe giustificare in quanto l'ente medesimo fosse rappresentato dalle organizzazioni stipulanti. La normativa in questione prevede, invece, che i contratti per il pubblico impiego siano stipulati non già da organizzazioni rappresentative degli enti pubblici datori di lavoro, o da delegazioni di parte pubblica (come nel sistema previsto dalla legge n. 93 del 1983), ma dall'Agenzia per le relazioni sindacali istituita dall'art. 50 del decreto impugnato cui spetta il compito di rappresentare in sede di contrattazione collettiva nazionale le pubbliche amministrazioni (art. 50, secondo comma).

Dopo aver sottolineato la natura «strettamente» statale di questo organismo — posto sotto la vigilanza e soggetto alle direttive della Presidenza del Consiglio; disciplinato da un regolamento governativo e guidato da un direttore nominato dal Presidente del Consiglio — e i poteri del Ministro del Tesoro di quantificazione e ripartizione delle risorse destinate a ciascun comparto di contrattazione, la Regione ricorrente afferma che il descritto sistema è tale «da spogliare del tutto le Regioni della loro autonomia». Esse risultano, infatti, escluse dalla fase contrattuale, dal momento che spetta al Governo autorizzare la sottoscrizione dei contratti (art. 51), salvo il solo parere della Conferenza dei Presidenti delle Regioni per gli aspetti di interesse regionale, e dal momento che le semplici «indicazioni» che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni può formulare (art. 50, quarto comma) nonché l'apporto dei rappresentanti da questa designati nel previsto «comitato di coordinamento» che coadiuva il direttore dell'Agenzia (art. 50, decimo comma) non possono «sostituire la partecipazione della singola Regione ad una contrattazione i cui esiti sono peraltro per essa totalmente vincolanti». E questo tanto più ove si consideri che è stata eliminata la fase «normativa» di recepimento degli accordi con legge regionale, che consentiva alle Regioni di adeguarli «alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici ed alle disponibilità del bilancio regionale» (v. sentt. nn. 219 del 1984 e 1001 del 1988). La Regione — rileva ancora la ricorrente — risulta, pertanto, «da un lato privata della sua potestà legislativa in ordine alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti propri e degli enti strumentali; dall'altro lato è privata della propria autonomia contrattuale, poiché è vincolata dai contratti collettivi alla cui stipulazione essa non può prendere parte in modo significativo e determinante».

Una siffatta disciplina sarebbe, ad avviso della ricorrente, in contrasto sia con i principi costituzionali in tema di autonomia regionale sia con l'art. 39 della Costituzione, in quanto lesiva dell'autonomia sindacale e contrattuale della Regione.

Nel ricorso si sottolinea anche che alcune materie specifiche, nonché la durata dei contratti collettivi di comparto, possono essere disciplinate da contratti collettivi quadro, in grado di vincolare anche le Regioni, stipulati dall'Agenzia statale e dalle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, la cui individuazione è demandata ad un accordo tra Presidente del Consiglio dei ministri e Confederazioni sindacali, da recepire con decreto presidenziale (v. artt. 45—47). Anche in riferimento a queste disposizioni si rileva come risulti sottratta alle Regioni ogni autonomia nel determinare le controparti contrattuali e si sollevano dubbi sulla conformità della disciplina in questione all'art. 39 della Costituzione.

Ulteriore censura, sempre per violazione dell'autonomia regionale, viene, infine, rivolta alla disposizione (art. 54) che rinvia ad un apposito accordo stipulato tra Presidente del Consiglio e sindacati la determinazione dei limiti massimi delle aspettative e dei permessi sindacali e demanda al Dipartimento della funzione pubblica la ripartizione di tali aspettative tra le organizzazioni sindacali.

L'art. 60, nel disciplinare l'orario di servizio e l'orario di lavoro con norme di estremo dettaglio, e l'art. 61, nel prevedere che le amministrazioni adottino misure per attuare le direttive delle Comunità europee in materia di «pari opportunità», sulla base di quanto disposto dal Dipartimento per la funzione pubblica, sarebbero anch'essi lesivi dell'autonomia regionale.

Gli artt. 63, 64 e 65, stabilendo disposizioni in materia di controllo della spesa per il personale, e assoggettando la Regione a poteri di direttiva, di determinazione e di controllo di organi centrali contrasterebbero anch'essi con l'autonomia conferita alla ricorrente. In particolare, l'art. 63, secondo comma, attribuisce al Ministero del Tesoro e all'organismo statale previsto dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 poteri di definizione dei sistemi informatici impiegati da tutte le amministrazioni pubbliche; gli artt. 64 e 65 disciplinano procedure e tecniche di rilevazione dei costi, attribuendo compiti specifici al Ministero del Tesoro ed alla Presidenza del Consiglio e prescrivendo anche che questa adotti un atto di indirizzo e coordinamento per la «omogeneizzazione delle procedure presso i soggetti pubblici diversi dalle amministrazioni sottoposte alla vigilanza ministeriale». Questo potere di indirizzo, ad avviso della ricorrente, contrasterebbe con il principio di legalità sostanziale, in quanto esercitato con procedura anomala e non vincolato a criteri di legge.

Anche l'art. 70, secondo comma, prevedendo verifiche del Ministero del Tesoro e del Dipartimento della funzione pubblica sull'applicazione dei contratti collettivi, se esteso alle Regioni, violerebbe la loro autonomia.

Infine, viene impugnato l'art. 67, che stabilisce che il Commissario del Governo rappresenta lo Stato nel territorio regionale. La medesima norma attribuisce a questo organo la responsabilità in ordine al flusso di informazioni indirizzate al Governo dagli enti pubblici operanti nel territorio e prevede che «ogni comunicazione del Governo alla Regione avviene tramite il Commissario di Governo».

Secondo la Regione ricorrente questa configurazione estensiva del ruolo e dei compiti del Commissario non corrisponderebbe a quanto disposto dall'art. 124 della Costituzione, che attribuisce a quest'organo solo il compito di soprintendere alle funzioni amministrative esercitate in periferia dagli organi dello Stato coordinando le stesse con quelle esercitate dalla Regione.

4. — In tutti i giudizi ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, per chiedere che le questioni sollevate siano dichiarate infondate.

In riferimento ad entrambi i ricorsi proposti dalla Regione Veneto, l'Avvocatura richiama i contenuti della legge quadro sul pubblico impiego e dell'art. 2 della legge n. 426 del 1985 — dove si prevede che la disciplina nascente dagli accordi è approvata con provvedimento regionale, salvi i «necessari adeguamenti alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici regionali» — per osservare che «non appare sostenibile la tesi della Regione ricorrente, in base alla quale l'agire dell'organo di rappresentanza della parte pubblica in sede di contrattazione, secondo le direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresenterebbe un'ingerenza nella autonomia regionale, atteso che la responsabilità negoziale appartiene al Governo, laddove le Regioni sono rappresentate nelle trattative attinenti al loro comparto, cosicché esse possono adattare la nuova disciplina alle eventuali peculiarità dell'organizzazione di ciascuna».

5. — In merito alle questioni sollevate dalla Regione Lombardia l'Avvocatura premette che questa Corte ha riconosciuto la legittimità di norme di indirizzo e coordinamento, adottate con atti legislativi ed amministrativi, che al fine di assicurare la salvaguardia dell'interesse nazionale hanno «avocato» allo Stato settori di materie regionali.

Inoltre, l'Avvocatura osserva che le norme impugnate, inserendosi nella manovra economico-finanziaria del Governo, sono state determinate dall'esigenza di provvedere ad una profonda revisione della disciplina del pubblico impiego per rendere più efficace l'azione amministrativa e più razionale l'utilizzazione delle risorse umane.

Dopo aver sottolineato che questa Corte, nella sentenza n. 219 del 1984, ha già riconosciuto la natura di legge di riforma economico-sociale anche alla legge quadro n. 93 del 1983, avente portata innovativa inferiore al decreto legislativo impugnato, l'Avvocatura afferma che tale decreto ha comunque previsto una serie di garanzie idonee ad evitare la lesione dell'autonomia regionale. In tal senso si richiama anche il documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni l'11 gennaio 1993, nel quale si riconosce che il decreto adottato dal Governo ha prestato «una particolare attenzione alle peculiarità dell'ordinamento regionale ed un sufficiente rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite».

6. — In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie la Regione Lombardia e il Presidente del Consiglio dei ministri.

Nella memoria della Regione Lombardia si richiama l'art. 45, nono comma, del decreto impugnato, per rilevare come questa disposizione precluda ogni possibilità di adeguamento del contenuto contrattuale della disciplina del rapporto di lavoro alle peculiarità dell'ordinamento regionale, con la conseguenza che tale disposizione potrebbe essere considerata legittima solo ove ciascuna Regione fosse messa nelle condizioni di partecipare direttamente alla trattativa in vista della conclusione del contratto. Poiché ciò non accade, la norma sarebbe incostituzionale, e la ricorrente richiede che la Corte ribadisca il principio espresso nella sentenza n. 219 del 1984 dal quale deriverebbe che spetta alle Regioni adeguare i contenuti dei contratti collettivi all'ordinamento degli uffici ed alle disponibilità del bilancio regionale.

Un ulteriore profilo evidenziato dal richiamato art. 45, nono comma, e dall'art. 49, secondo comma, concerne la concorrenzialità della nuova fonte introdotta dal decreto — i contratti collettivi — con la fonte legislativa regionale prevista dall'art. 117 della Costituzione.

Dal punto di vista delle Regioni, il contratto collettivo opererebbe, infatti, come una vera e propria fonte normativa, munita di efficacia vincolante nei confronti della legge regionale, pari a quella che, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione, spiega la legge statale: ma tali effetti, riferiti al contratto collettivo, si presentano in contrasto con la Costituzione e con i principi affermati in tema di fonti primarie dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 26 del 1966 e 79 del 1970).

Se invece il contratto collettivo fosse considerato quale fonte statale di livello subordinato alla legge, il carattere vincolante ad esso attribuito nei confronti della legislazione regionale violerebbe il principio ripetutamente affermato dalla Corte secondo il quale le fonti statali secondarie non possono incidere su materie riservate alla competenza regionale. Ma neppure la qualificazione dei contratti quali atti di autonomia privata negoziale varrebbe a superare le censure sollevate dal momento che, seguendo questa interpretazione, occorrerebbe configurare la Regione come soggetto appartenente ad una categoria di datori di lavoro, iscritto al sindacato che stipula il contratto, ovvero obbligato dall'efficacia *erga omnes* del contratto medesimo conseguita nei modi previsti dall'art. 39, quarto comma, della Costituzione. In proposito si osserva che secondo la giurisprudenza della Corte (sent. n. 106 del 1962) è da considerare «palesamente illegittima» quella disciplina legislativa la quale cerchi di conseguire l'estensione dell'efficacia obbligatoria di un contratto collettivo a tutti gli appartenenti ad una determinata categoria con strumenti diversi da quelli previsti dall'art. 39 della Costituzione.

Sotto diverso profilo la disciplina impugnata violerebbe anche la libertà sindacale della Regione, garantita dallo stesso art. 39 della Costituzione, dal momento che la neo-istituita Agenzia per le relazioni sindacali «tiene addirittura luogo del sindacato ai fini dalla stipulazione dei contratti collettivi» vincolanti per le Regioni, senza che sia prevista per esse alcuna libertà di adesione ovvero la partecipazione alla fase contrattuale.

7. — Nella memoria dell'Avvocatura dello Stato — presentata in relazione al ricorso n. 20/1993 della Regione Veneto — si ribadisce in primo luogo il carattere radicalmente innovativo della legge delega n. 421 del 1992 e del decreto attuativo n. 29 del 1993 che, realizzando la «privatizzazione» del rapporto di impiego pubblico, avrebbero determinato una mutazione del complessivo quadro di riferimento di tutta la materia e delle fonti normative che la disciplinavano. A giudizio dell'Avvocatura tale mutamento delle fonti relative al rapporto di impiego del personale delle pubbliche amministrazioni non determinerebbe, peraltro, alcuna lesione delle competenze regionali in materia di organizzazione degli uffici, posto che, per espressa previsione dell'art. 2, lett. c), della legge n. 421, la materia dell'organizzazione è sottratta all'ambito contrattuale e resta riservata alla legge, proprio al fine di impedire la coesistenza tra amministrazione e sindacato per quanto attiene alla organizzazione del lavoro.

D'altro canto, l'oggetto delle direttive, impartite all'Agenzia dal Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 50, terzo comma, sarebbe limitato all'indicazione delle risorse complessivamente disponibili per i comparti e dei criteri generali per la distribuzione di tali risorse al personale. Fermo restando che l'individuazione delle stesse risorse è rimessa a sede diversa da quella negoziale e, precisamente, alla legge finanziaria, la cui formazione è preceduta da momenti di consultazione nei quali le Regioni sarebbero ampiamente rappresentate. Le direttive assolverebbero, pertanto, alla duplice funzione di fissare criteri minimali di uniformità — in ordine ai quali le Regioni potrebbero, comunque, sviluppare una disciplina integrativa — e di stabilire il tetto entro il quale ogni comparto può svolgere la contrattazione, in relazione alle risorse.

In questo senso, gli artt. 50, 51 e 52 del decreto devono essere valutati nel contesto sistematico della disciplina posta dal decreto stesso, con particolare riferimento agli artt. da 63 a 67, in materia di controllo della spesa, che assumono un particolare rilievo rispetto al fine perseguito dal legislatore di realizzare un sistema di efficace valutazione dei costi e di trasparenza dei meccanismi di spesa.

In questo quadro, la partecipazione delle Regioni alla formazione delle direttive, nella forma della consultazione preventiva della Conferenza dei Presidenti regionali, così come prevista dall'art. 50, terzo comma, unitamente agli altri momenti partecipativi previsti dal decreto a favore delle Regioni, sarebbe — secondo l'Avvocatura dello Stato — idonea a garantire il ruolo regionale, in rapporto all'oggetto delle direttive, come sopra precisato.

8. — L'Avvocatura dello Stato ha presentato, inoltre, una memoria in relazione al ricorso n. 19/1993 della Regione Lombardia. In tale memoria l'Avvocatura dello Stato si sofferma in particolare sugli aspetti inerenti al personale del Servizio sanitario nazionale, per rilevare che l'applicabilità della normativa delegata a tale personale è stata esplicitamente prevista dall'art. 1, lett. *g*), della legge di delega n. 421 del 1992. A giudizio dell'Avvocatura dello Stato la nuova configurazione delle Unità sanitarie locali quali «enti strumentali» delle Regioni, di cui al decreto legislativo n. 502 del 1992, non avrebbe modificato il principio di omogeneità della disciplina del personale, necessaria, tra l'altro, a consentire le procedure di mobilità di cui all'art. 2, primo comma, lett. *r*), della stessa legge n. 421. Tale preminente interesse di carattere nazionale giustificherebbe, pertanto, il mantenimento allo Stato della competenza in materia di personale sanitario, ferma restando, per le Regioni, la facoltà, sancita dall'art. 1, terzo comma, del decreto impugnato, di attuare le norme statali tenendo conto della peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

#### *Considerato in diritto*

1. — I due ricorsi avanzati dalla Regione Veneto ed il ricorso promosso dalla Regione Lombardia sollevano questioni in parte identiche ed in parte connesse: possono essere, pertanto, riuniti al fine di essere decisi con un'unica pronuncia.

2. — Con il primo dei due ricorsi (n. 70 del 1992) la Regione Veneto impugna l'art. 2, primo comma, lett. *b*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale».

Secondo la ricorrente, la norma in questione, nel conferire al Governo il potere di prevedere, mediante legge delegata, «strumenti per la rappresentanza negoziale della parte pubblica, autonoma ed obbligatoria, mediante un apposito organismo tecnico, dotato di personalità giuridica, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri ed operante in conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio», avrebbe violato l'art. 117 della Costituzione, con riferimento alla competenza regionale in tema di ordinamento degli uffici, nonché l'art. 97 della Costituzione, che assicura il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione.

La questione non è fondata.

La norma di delegazione in questione, nella generalità della sua previsione, non è tale da apportare lesione alla sfera dell'autonomia regionale né al principio di cui all'art. 97 della Costituzione, dal momento che, pur prevedendo per la rappresentanza della parte pubblica nella contrattazione collettiva un organismo unitario sottoposto alla vigilanza e operante in conformità alle direttive del Presidente del Consiglio, non esclude la possibilità di una partecipazione adeguata delle Regioni alle attività di tale organismo ed alle procedure della contrattazione, ove le stesse vengano a investire, con carattere vincolante, la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle stesse Regioni e degli enti regionali. Tale partecipazione regionale appare, anzi, sottintesa negli stessi principi espressi dalla norma impugnata là dove essa, nel suo primo inciso, conferisce al Governo il potere di prevedere «criteri di rappresentatività» ai fini della tutela dei diritti sindacali e delle procedure di contrattazione «compatibili con le norme costituzionali».

La lesione della sfera dell'autonomia regionale, là dove essa — come vedremo — si è verificata, è stata, pertanto, determinata, non dalla norma di delegazione espressa dall'art. 2, primo comma, lett. *b*), della legge n. 421 del 1992, bensì dal modo come questa disposizione è stata, in concreto, attuata attraverso alcune delle norme contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993: norme anch'esse impuginate dalla Regione Veneto con il successivo ricorso n. 20 del 1993, oggetto dell'esame che verrà condotto, congiuntamente a quello relativo al ricorso proposto dalla Regione Lombardia, nei paragrafi che seguono.

3. — Formano oggetto delle impugnative proposte con il secondo ricorso della Regione Veneto (n. 20 del 1993) e con il ricorso della Regione Lombardia (n. 19 del 1993) numerose disposizioni contenute nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421».

Con tale decreto — emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) — è stata formulata una nuova disciplina organica della materia dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro e di impiego nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, disciplina ispirata alle finalità

di «accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei paesi della Comunità europea», di «razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica», di «integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato» (v. art. 1).

La normazione espressa nel decreto n. 29 del 1993 ha profondamente innovato la disciplina in precedenza posta dalla legge quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93), ricostruendo l'intera materia intorno ai nuovi principi della «privatizzazione» e della «contrattualizzazione» enunciati nell'art. 2, primo comma, lett. *a*), della legge n. 421 del 1992 e attuati, nel decreto n. 29 del 1993, mediante l'inquadramento dei rapporti d'impiego pubblico nella cornice del diritto civile e nella contrattazione collettiva e individuale.

Le Regioni ricorrenti non contestano le linee di fondo di questa riforma, ma ritengono che le sue modalità attuative, così come articolate nel decreto legislativo n. 29, siano tali da incidere e menomare, per vari aspetti, la sfera dell'autonomia regionale.

Più in particolare, la Regione Veneto contesta — per violazione degli artt. 97 e 117 della Costituzione — la disciplina posta dal decreto legislativo in tema di Agenzia per le relazioni sindacali, di sottoscrizione dei contratti e di risorse destinate alla contrattazione collettiva (artt. 50, 51 e 52).

A sua volta, la Regione Lombardia impugna — per violazione degli artt. 39, 76, 117, 118, 119 e 124 della Costituzione — numerose disposizioni concernenti: *a*) l'efficacia della nuova disciplina nei confronti delle Regioni (art. 1, terzo comma); *b*) la dirigenza (artt. 13; 15, secondo comma; 18, primo comma; 26; 27, secondo e quarto comma; 28); *c*) il personale delle Unità Sanitarie locali (artt. 26; 26, quarto comma; 28, decimo comma; *d*) gli uffici, le piante organiche, la modalità e gli accessi (artt. 30, secondo comma; 31; 32; 33; 34; 35; 41, primo e terzo comma; 42, secondo comma; 43); *e*) la contrattazione collettiva e la rappresentatività sindacale (artt. 45; 47; 49, secondo comma; 50, 51, 52 e 54); *f*) il rapporto di lavoro, con riferimento all'orario di servizio e di lavoro ed alla disciplina della pari opportunità tra uomini e donne (artt. 60 e 61, secondo comma); *g*) il controllo della spesa (artt. 63, secondo comma; 64; 65 e 70, secondo comma); *h*) i poteri del Commissario del Governo (art. 67).

#### 4. — I ricorsi sono in parte fondati.

Per procedere ad un esame ordinato delle varie censure converrà, in primo luogo, muovere dalla valutazione dei profili di illegittimità che vengono a investire gli aspetti più generali della nuova disciplina (art. 1, terzo comma, e disposizioni contenute nel titolo III, in tema di contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale), per poi passare allo scrutinio delle questioni più particolari, secondo l'ordine di collocazione nel testo della legge delegata delle disposizioni impugnate.

5. — La prima censura che va esaminata è quella che la Regione Lombardia ha formulato nei confronti del terzo comma dell'art. 1, dove si stabilisce — in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 421 del 1992 — che le disposizioni contenute nel decreto n. 29 del 1993 «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» e che le Regioni ordinarie «si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti».

Ad avviso della ricorrente tale norma — anche a voler ammettere la possibilità di formulare principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione, in una legge delegata — sarebbe incostituzionale, dal momento che verrebbe a vincolare le Regioni al rispetto indiscriminato di tutte le disposizioni enunciate nel decreto n. 29, ivi comprese quelle contenenti discipline di estremo dettaglio.

La questione non è fondata.

Mentre non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i «principi fondamentali» di cui all'art. 117 della Costituzione possano essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai «principi e criteri direttivi» previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione, va in concreto rilevato che la norma impugnata, nella sua integrale e corretta lettura, non è tale da produrre quegli effetti di vincolo assoluto e generalizzato che la Regione lamenta. Le disposizioni formulate nel decreto legislativo vincolano, infatti, le Regioni a statuto ordinario non tanto in relazione alla mera qualifica formale di «principi fondamentali» riconosciuta dalla legge, quanto in relazione alla natura oggettiva di normazione di principio che le disposizioni stesse, in conformità alla loro qualifica formale, vengono a manifestare (v., analogamente, con riferimento alle leggi di riforma economico-sociale, sentt. nn. 219 del 1984; 192 del 1987; 85 del 1990; 349 del 1991): di talché le stesse Regioni saranno tenute alla loro osservanza non indiscriminatamente, ma nella

misura in cui tali disposizioni siano suscettibili di esprimere, per il loro contenuto e la loro formulazione, un principio fondamentale e non una norma di dettaglio. Diversamente non sarebbe neppure possibile spiegare la stessa formulazione della norma impugnata che vincola le Regioni ad osservare le disposizioni del decreto legislativo come espressione di «principi fondamentali», ma tenendo conto «delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti».

6. — Passando all'esame delle censure prospettate dalla Regione Veneto e, con maggiore ampiezza, dalla Regione Lombardia nei confronti delle norme formulate nel titolo III del decreto n. 29 del 1993 in tema di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale, conviene innanzi tutto richiamare i tratti essenziali della nuova disciplina espressa nell'ambito di tale titolo.

Questa disciplina s'incentra sui punti seguenti:

a) tutte le materie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche — ad eccezione di quelle riservate alla legge, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. e), della legge n. 421 del 1992 — sono regolate mediante contratti collettivi, nazionali e decentrati (cui si possono aggiungere contratti collettivi quadro, destinati a disciplinare in modo uniforme per tutte le aree di contrattazione collettiva la durata dei contratti e specifiche materie) (artt. 45, primo, secondo e quinto comma);

b) la contrattazione nazionale è attuata per comparti comprendenti settori omogenei o affini, individuati, sulla base di accordi sindacali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza dei Presidenti delle Regioni per gli aspetti di interesse regionale (art. 45, terzo comma). La contrattazione decentrata si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti nazionali (art. 45, quarto comma);

c) i contratti collettivi, una volta sottoscritti, vincolano immediatamente le amministrazioni pubbliche, che sono tenute a garantire ai propri dipendenti trattamenti non inferiori a quelli previsti nei rispettivi contratti (artt. 45, nono comma, e 49, secondo comma). Risulta, pertanto, eliminata la fase del «recepimento» o della «approvazione» degli accordi collettivi mediante atto normativo (statale o regionale), già prevista dalla legge quadro sul pubblico impiego (artt. 6 e 10 L. n. 93 del 1983);

d) i contratti collettivi nazionali ed i contratti quadro sono stipulati, per la parte pubblica, dalla Agenzia per le relazioni sindacali, istituita dall'art. 50, e per la parte sindacale dalle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. L'Agenzia — cui spetta la rappresentanza di tutte le amministrazioni pubbliche (ivi comprese le Regioni a statuto ordinario, mentre le Regioni a statuto speciale e le Province autonome «possono» avvalersi dell'attività dell'Agenzia) — è un organismo dotato di personalità giuridica, sottoposto alla vigilanza del Presidente del Consiglio, disciplinato da un regolamento governativo ed il cui direttore è nominato con decreto del Presidente del Consiglio. L'Agenzia si attiene, nella contrattazione, alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza dei Presidenti delle Regioni per gli aspetti di interesse regionale. Ulteriori indicazioni, per i contratti relativi al comparto regionale, possono essere date all'Agenzia dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. L'Agenzia, per lo svolgimento dei suoi compiti, si avvale, tra l'altro, di consulenti prescelti tenendo anche conto delle indicazioni delle Regioni. Il direttore dell'Agenzia è coadiuvato, per le questioni concernenti il personale degli enti locali, da un comitato di coordinamento i cui membri sono in parte designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (art. 50);

e) per quanto concerne la parte sindacale la maggiore rappresentatività sul piano nazionale viene definita in base ad un apposito accordo tra Presidente del Consiglio e Confederazioni sindacali (individuate ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 23 agosto 1988, n. 395), accordo recepito con decreto del Presidente della Repubblica (art. 47);

f) i contratti decentrati vengono stipulati, per la parte pubblica, da una delegazione composta dal titolare del potere di rappresentanza delle singole amministrazioni e per la parte sindacale da una rappresentanza composta secondo modalità da definire in sede di contratto nazionale (art. 45, ottavo comma);

g) la sottoscrizione dei contratti nazionali è operata dall'Agenzia in base ad autorizzazione del Governo sottoposta al controllo della Corte dei conti e regolata da un'apposita procedura. Il Governo assume il parere della Conferenza dei Presidenti delle Regioni per gli aspetti di interesse regionale (art. 51);

h) la quantificazione degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva è affidata, per tutte le amministrazioni pubbliche, al Ministero del Tesoro e le risorse vengono ripartite tra le varie amministrazioni con la particolare procedura fissata nell'art. 51. Al Presidente del Consiglio spetta impartire direttive all'Agenzia per i rinnovi contrattuali, indicando le riserve complessivamente disponibili per i comparti ed i criteri generali di distribuzione delle risorse (art. 51, secondo comma);

i) un apposito accordo tra Presidente del Consiglio e sindacati maggiormente rappresentativi regola i limiti massimi delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico (art. 54).

7. — Larga parte di tale normazione viene impugnata dalle Regioni ricorrenti, in quanto ritenuta lesiva delle competenze regionali, anche in relazione alla disciplina in precedenza posta, per gli accordi collettivi relativi al comparto regionale, dalla legge quadro sul pubblico impiego (e, in particolare, dall'art. 10, ultimo comma), nonché alla giurisprudenza di questa Corte elaborata in relazione a tale legge (sentt. n. 219 del 1984; n. 217 del 1987; nn. 1001 e 1003 del 1988). Ad avviso della ricorrente, infatti, la nuova procedura di contrattazione fissata dal decreto legislativo n. 29 sarebbe venuta a spogliare le Regioni delle competenze costituzionali alle stesse spettanti in tema di disciplina dei propri rapporti d'impiego sotto un duplice profilo: da un lato, escludendo del tutto le Regioni dalla fase contrattuale, affidata in esclusiva ad un organismo statale qual'è l'Agenzia per le relazioni sindacali; dall'altro, sottraendo alla sfera regionale il potere di approvazione (e di adeguamento) degli accordi sindacali relativi al comparto regionale già previsto dall'art. 10, ultimo comma, della legge n. 93 del 1983. La vincolatività piena che il decreto legislativo n. 29 conferisce — ai sensi degli artt. 45, nono comma, e 49, secondo comma — ai contratti stipulati per il comparto regionale senza il concorso attivo delle Regioni verrebbe, di conseguenza, a determinare una violazione sia dell'art. 117 che dell'art. 39 della Costituzione.

8. — Tali doglianze si presentano in parte fondate, con riferimento al loro nucleo centrale che investe la procedura prevista per la contrattazione nazionale.

Non si può, infatti, negare che tale procedura — riducendo lo spazio riservato alla legge regionale ed eliminando la fase normativa di recepimento degli accordi già prevista dalla legge n. 93 del 1983 — sia venuta a limitare notevolmente l'ambito d'intervento consentito alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 117 della Costituzione in tema di disciplina dei propri rapporti di lavoro e di impiego senza, di contro, compensare tale limitazione attraverso una presenza adeguata delle stesse Regioni nella fase della trattativa e della sottoscrizione del contratto.

L'affidamento in esclusiva, con effetti vincolanti, di tale fase — e della relativa rappresentanza della parte pubblica — ad un organismo quale l'Agenzia — dotato di propria personalità, ma sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio — non può, d'altro canto, non incidere nella sfera dell'autonomia connessa alla contrattazione collettiva, che anche per quanto concerne le Regioni a statuto ordinario viene a discendere dai principi di cui all'art. 39 della Costituzione: autonomia la cui limitazione risulta aggravata dalla procedura di individuazione delle controparti contrattuali, da cui le stesse Regioni si trovano, ai sensi dell'art. 47, primo e secondo comma, del tutto escluse.

Né compensazioni adeguate alla sottrazione di potere normativo e contrattuale operato nei confronti delle Regioni dalla disciplina in esame possono essere individuate nelle funzioni consultive e d'indirizzo attribuite alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni dall'art. 50, terzo e quarto comma, e dall'art. 51, primo comma, e neppure negli apporti all'organizzazione dell'Agenzia consentiti alla stessa Conferenza dall'art. 50, ottavo e decimo comma. E invero tali funzioni e tali apporti vengono pur sempre a configurarsi come secondari e marginali rispetto alla formazione della volontà contrattuale, né sono tali da giustificare l'assenza della Regione come parte sostanziale del rapporto.

9. — Le osservazioni che precedono conducono, dunque, ad affermare l'illegittimità delle norme espresse nel titolo III del decreto impugnato, suscettibili di riferirsi alla contrattazione nazionale relativa ai rapporti di lavoro e d'impiego delle Regioni ordinarie e degli enti amministrativi dipendenti dalle stesse. La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce, di conseguenza, gli artt. 45, settimo e nono comma; 47; 49, secondo comma; 50, secondo, terzo, quarto, ottavo e decimo comma; 51, primo comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993, nella parte in cui tali disposizioni risultino applicabili alle Regioni a statuto ordinario con riferimento alla contrattazione nazionale relativa ai rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle stesse Regioni e degli enti regionali.

La pronuncia di illegittimità non colpisce, invece, le altre norme del titolo III che formano oggetto d'impugnativa, dal momento che le stesse o non incidono nella sfera di autonomia delle Regioni ordinarie (art. 45, quinto e sesto comma) od offrono a tale autonomia un riconoscimento adeguato (art. 45, terzo e ottavo comma; art. 51, terzo comma) o sono tali da trovare la loro giustificazione in esigenze primarie di rilievo nazionale ispiratrici della riforma, quali quelle connesse allo sviluppo della produttività dell'amministrazione ed al controllo della spesa pubblica relativa al personale (artt. 51, quarto comma; 52; 54).

D'altro canto, è appena il caso di osservare che la pronuncia di illegittimità delle norme sopra elencate, con riferimento ai profili denunciati, non comporta che il legislatore, in sede di formulazione della nuova disciplina che dovrà sostituire quella ora caducata, non possa pur sempre ispirarsi ai principi enunciati nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992 — che più hanno innovato rispetto alla legge n. 93 del 1983 — sia in tema di «contrattualizzazione» del rapporto di impiego pubblico (con la relativa separazione della fase normativa dalla fase contrattuale) che in tema di imputazione dell'attività di contrattazione ad un unico organismo tecnico. Tale pronuncia comporta, invece, che, nell'adottare la nuova disciplina della contrattazione nazionale, lo stesso legislatore debba in ogni caso adottare

soluzioni organizzative e procedurali in grado di garantire una partecipazione effettiva dei soggetti regionali tanto alla fase della formazione che a quella della sottoscrizione dei contratti collettivi concernenti i rapporti di lavoro e di impiego imputabili alle Regioni ordinarie.

10. — Passando ora all'esame dei profili più particolari enunciati nel solo ricorso della Regione Lombardia, le prime questioni che vanno affrontate sono quelle prospettate nei confronti degli artt. 13; 15, secondo comma; 18, primo comma; 27, secondo comma, e 28, concernenti la disciplina della dirigenza.

Ad avviso della ricorrente tali disposizioni — se applicabili alla dirigenza regionale — dovrebbero ritenersi lesive delle competenze costituzionali proprie delle Regioni in tema di pubblico impiego, in quanto dirette a imporre l'unicità della qualifica dirigenziale (art. 15, secondo comma) ed a regolare in dettaglio i poteri di coordinamento dei dirigenti regionali (art. 27, secondo comma). Vengono, inoltre, censurati l'art. 18, primo comma, per il fatto di attribuire ad un organismo interamente statale il compito di definire, in base alle indicazioni del Ministero del Tesoro, «i criteri e le procedure per l'analisi e la valutazione dei costi dei singoli uffici», nonché l'art. 28, per il fatto di regolare con norme di estremo dettaglio l'accesso alla qualifica dirigenziale, conferendo al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di definire le modalità dei concorsi e delle selezioni.

Tali questioni non sono fondate.

Va, infatti, escluso che gli artt. 15, secondo comma, e 27, secondo comma, pongano norme suscettibili di qualificarsi come discipline di dettaglio, mentre va riconosciuto allo Stato il potere di formulare — in sede di riassetto della funzione dirigenziale — principi suscettibili di vincolare la sfera regionale sia in ordine ai possibili livelli di tale funzione che al carattere temporalmente limitato dell'attività di coordinamento affidata dalle Regioni ai propri dirigenti: e questo tanto più ove si considerino quelle esigenze di «armonizzazione» tra i diversi tipi di dirigenza, statale e regionale, che, anche di recente, la Corte ha già avuto modo di sottolineare (sent. n. 493 del 1991).

Infondata risulta anche la questione relativa al primo comma dell'art. 18, dal momento che la definizione dei criteri e delle procedure per l'analisi e la valutazione dei costi degli uffici si presenta strumentale ad un'attività conoscitiva che in tanto potrà conseguire risultati utili, sul piano dell'economicità dell'azione amministrativa e della verifica dei risultati, in quanto venga attuata attraverso un organismo dotato di specifiche competenze tecniche e in grado di operare sulla base di apporti informativi omogenei e comparabili.

Infine, si presenta infondata anche la censura prospettata nei confronti dell'art. 28, dal momento che tale disposizione riguarda l'accesso alla dirigenza statale e agli enti pubblici non economici, ma non detta alcuna disciplina in tema di accesso alla dirigenza regionale.

11. — Sempre sul piano dei profili particolari prospettati nel ricorso della Regione Lombardia, un secondo ordine di censure investe gli artt. 13, 26, 27, quarto comma, e 28, decimo comma, in tema di dirigenza del Servizio sanitario nazionale.

Secondo la Regione tali disposizioni sarebbero lesive della sfera di autonomia regionale per il fatto di avere esteso tutte le norme sulla dirigenza alle amministrazioni, enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale (art. 13); di aver dettato una disciplina di dettaglio sia in via transitoria (art. 26) che di accesso alla dirigenza sanitaria (art. 28, decimo comma); di aver previsto un potere sostitutivo del Presidente del Consiglio non preceduto da diffida (art. 27, quarto comma); censure tutte collegate alla premessa che l'unità sanitaria locale — a seguito della riforma introdotta con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 — è stata configurata come «ente strumentale della Regione», con la conseguenza che la disciplina del personale degli enti sanitari dovrebbe oggi risultare affidata, ai sensi dell'art. 117, alla Regione.

Tali questioni non sono fondate.

In primo luogo va rilevato che l'art. 13 del decreto n. 29, nell'estendere la normazione sulla dirigenza anche al Servizio sanitario nazionale, ha fatto espressamente salvo quanto stabilito per il ruolo sanitario dal decreto legislativo n. 502 del 1992, dove, all'art. 15, è stata formulata una disciplina speciale per la dirigenza sanitaria. Le norme enunciate in tema di dirigenza dal decreto n. 29 si estendono, dunque, al ruolo sanitario non indistintamente, ma solo compatibilmente con tale disciplina speciale.

In secondo luogo, va sottolineato che il nuovo inquadramento delle Unità sanitarie locali disposto con l'art. 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992 non ha fatto venire meno quelle esigenze di uniformità che hanno a suo tempo indotto il legislatore statale a riservare alla propria sfera di competenza la disciplina del personale sanitario (v. art. 47, terzo e quarto comma, L. 23 dicembre 1978, n. 833), esigenze ripetutamente convalidate anche dalla giurisprudenza di questa Corte (v. sentt. nn. 294 del 1986; 112 e 308 del 1990). Dal che la conseguente infondatezza delle censure mosse alle disposizioni di cui agli artt. 26 e 28, decimo comma, del decreto n. 29, con riferimento al loro carattere di discipline di dettaglio.

Infine, va riconosciuta infondata la censura relativa al potere sostitutivo conferito dall'art. 27, quarto comma, al Presidente del Consiglio. L'assenza della diffida, nel caso di specie, si può, infatti, spiegare tenendo conto della particolarità del potere d'intervento conferito allo stesso Presidente, in relazione al potere regionale di individuazione dell'organo competente a nominare i «nuclei di valutazione» (potere esercitato *una tantum*, nella fase di avvio della nuova disciplina), nonché alla necessità di non creare ritardi nella messa in atto di un istituto particolarmente rilevante per gli scopi di efficienza e produttività perseguiti dalla riforma.

12. — Un terzo ordine di doglianze viene formulato nei confronti degli artt. 30, secondo comma, e 31, in tema di uffici e piante organiche.

In proposito, la ricorrente lamenta che, ai sensi dell'art. 30, secondo comma, la ridefinizione triennale delle piante organiche sia sottoposta alle direttive del Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministro del Tesoro e che, ai sensi dell'art. 31, la Regione sia tenuta, in sede di prima applicazione della nuova disciplina, a provvedere alla rilevazione di tutto il personale; alla formulazione di una proposta di ridefinizione dei propri uffici e delle piante organiche (con una riduzione per accorpamento degli uffici dirigenziali in misura non inferiore al 10% e con la riserva di un contingente di dirigenti all'esercizio delle funzioni di direzione dei sistemi informatico-statistici); alla trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica della rilevazione e delle proposte, con la previsione di un potere sostitutivo del Presidente del Consiglio in caso di inerzia dell'amministrazione. Viene, infine, censurato il blocco delle assunzioni disposto dal sesto comma dell'art. 31 fino a quando non siano state approvate le proposte di ridefinizione delle piante organiche.

Anche tali censure non sono fondate.

Innanzitutto va rilevato che l'art. 30, secondo comma, nel richiamare la procedura di cui all'art. 6 del decreto legislativo, limita chiaramente la sua operatività alle amministrazioni statali, rispetto a cui la procedura stessa risulta specificamente configurata. Inoltre, dai vari aspetti della disciplina posta dall'art. 31 non viene a discendere alcuna lesione dell'autonomia regionale, dal momento che alle Regioni, se da un lato viene imposto un obbligo di rilevazione e di proposta, nonché di trasmissione delle rilevazioni e delle proposte, dall'altro viene anche riservato il potere di approvazione delle stesse proposte «con i provvedimenti e nei tempi previsti dai rispettivi ordinamenti» (art. 31, quarto comma). Mentre, d'altro canto, i vincoli più specifici imposti dallo stesso articolo (riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale; riserva di una quota di detto personale per attività informatiche; blocco temporaneo delle assunzioni) possono — al pari del potere sostitutivo riconosciuto al Presidente del Consiglio — trovare la loro giustificazione nei fini stessi della riforma, fondata, in prevalenza, sulla razionalizzazione degli uffici e sul controllo della spesa connessa al personale, nonché nell'interesse nazionale sotteso alla sua riuscita.

13. — Un quarto ordine di censure investe poi gli artt. 32, 33, 34 e 35, in tema di mobilità del personale. Tali disposizioni vengono impugnate per il fatto di prevedere una disciplina minuziosa e centralizzata della mobilità estesa anche al personale regionale, ma senza alcun intervento delle Regioni.

La questione è in parte fondata.

Per quanto concerne la sfera delle competenze regionali, nessun rilievo si può formulare in ordine alla disciplina posta dagli artt. 32 (in tema di ricognizione delle vacanze), 33 (in tema di competenze dei comitati provinciali e metropolitani), 34 (in tema di messa in disponibilità), nonché in ordine al procedimento per l'attuazione della mobilità descritto nell'art. 35, primo, secondo, terzo, quinto, sesto e settimo comma), dal momento che la disciplina in questione realizza, con procedura appropriata, le finalità peculiari dell'istituto della mobilità, così come lo stesso si è andato configurando, in stretta connessione con esigenze di interesse nazionale, dopo la legge quadro sul pubblico impiego del 1983.

Una lesione dell'autonomia regionale viene, invece, a manifestarsi con riferimento all'art. 35, quarto comma, che affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri i trasferimenti connessi alla mobilità esterna alle singole amministrazioni, quand'anche gli stessi comportino spostamenti di personale da e verso le Regioni.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, ove le procedure di mobilità riguardino movimenti di personale da e verso le Regioni, così da determinare una penetrante interferenza nell'autonomia regionale, alle stesse Regioni, ai fini del rispetto del principio di «leale collaborazione», debba essere assicurato «un momento partecipativo, quanto meno nella forma della consultazione» (sent. n. 407 del 1989).

Tale principio va qui confermato e comporta, di conseguenza, la dichiarazione di illegittimità della norma in esame, nella parte in cui la stessa non prevede, per i processi di mobilità da e verso le Regioni, una consultazione delle Regioni interessate.

14. — Un quinto ordine di censure concerne gli artt. 41, 42, secondo comma, e 43, in tema di assunzioni.

La Regione lamenta, in particolare, che la disciplina dei requisiti di accesso all'impiego e delle modalità concorsuali risulti affidata ad un regolamento governativo, da adottare ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 (art. 41); che sulla promozione e sulla proposta di programmi di assunzione per portatori di handicap siano previste direttive del Dipartimento della funzione pubblica (art. 42, secondo comma); che agli assunti all'impiego nelle amministrazioni pubbliche vengano estese le norme di cui all'art. 7, quinto e settimo comma, della legge n. 444 del 1985 (in tema di presentazione dei documenti e di efficacia dei provvedimenti di nomina) e venga imposto l'obbligo di permanenza nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a sette anni (art. 43).

Anche tali questioni non si presentano fondate.

Per quanto concerne l'art. 41, va rilevato che il regolamento governativo ivi previsto al primo comma non può non attenersi al solo impiego statale, stante l'esplicito divieto, espresso nell'art. 17, secondo comma, lett. b), della legge n. 400 del 1988, di interventi regolamentari del Governo in materie riservate alla competenza regionale. Resta, pertanto, inalterata, in ordine alla disciplina dell'accesso e delle modalità concorsuali nell'impiego regionale, la competenza normalmente affidata alle fonti regionali.

Per quanto concerne poi l'art. 42, secondo comma, il dato da considerare è che le direttive ivi previste risultano fondate nella legge né possono considerarsi lesive dell'autonomia regionale ove vengano espresse, come dovuto, nelle forme appropriate dell'indirizzo e del coordinamento.

Infine, con riferimento alle censure mosse nei confronti dell'art. 43, va rilevato che le norme espresse in tale articolo — nonostante la specificità dei loro contenuti — assumono, nel quadro dei criteri di omogeneità ispiratori della riforma, valore di norme di principio, suscettibili di operare nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche.

15. — Il ricorso formula poi censure nei confronti degli artt. 60 e 61, secondo comma, concernenti rispettivamente l'orario di servizio e di lavoro e le direttive in tema di pari opportunità tra uomini e donne. La Regione ritiene tali disposizioni lesive dell'autonomia regionale, dal momento che la prima porrebbe norme di estremo dettaglio e la seconda prevederebbe una funzione di indirizzo contrastante con il principio di legalità sostanziale.

Anche tali questioni non sono fondate.

La disciplina dell'orario di servizio e di lavoro prevista nell'art. 60 si riferisce a situazioni ordinarie («di norma»): essa consente, pertanto, alle Regioni di adattare i principi desumibili dalla nuova disciplina «alle peculiarità dei rispettivi ordinamenti» (art. 1, terzo comma).

Con riferimento all'art. 61, secondo comma, va, d'altro canto, rilevato che la norma affida alle singole amministrazioni il potere di attuare le direttive della Comunità europea in tema di pari opportunità e che le «disposizioni» della Presidenza del Consiglio richiamate da tale norma, ove rivolte alle Regioni, non potranno non assumere le forme proprie della funzione d'indirizzo e coordinamento, che, in questo caso, verrà a trovare la sua base legale nella stessa direttiva comunitaria.

16. — Ulteriori censure vengono poi formulate nei confronti degli artt. 63, secondo comma, 64, 65 e 70, secondo comma, in tema di controllo della spesa per il personale. La ricorrente ritiene che le norme espresse in tali articoli siano lesive dell'autonomia regionale in quanto dirette ad assoggettare la Regione a poteri di direttiva, di determinazione e di controllo di organi centrali.

La questione è priva di fondamento.

Le attività di rilevazione dei flussi finanziari delle varie amministrazioni e dei costi imputabili alle stesse, di cui agli artt. 63 e 64, sono previste in funzione del controllo sulla spesa pubblica e sul costo del personale tanto in sede nazionale che locale: esse, per risultare efficaci, non potranno non svolgersi secondo criteri e parametri omogenei e sottostare a indirizzi fissati in sede centrale. Si spiega, pertanto, il potere d'indirizzo e coordinamento affidato in materia alla Presidenza del Consiglio dei ministri dal quarto comma dell'art. 64, potere che viene a trovare il suo fondamento legale sia nel fine di «omogeneizzazione delle procedure» enunciato dalla stessa norma, sia, più in generale, nel complesso della disciplina posta dal titolo V del decreto legislativo.

Per quanto concerne, poi, il controllo del costo del lavoro di cui all'art. 65 — controllo che comporta, tra l'altro, l'obbligo per la Regione di presentare un conto annuale delle spese per il personale rilevato secondo un modello elaborato dal Ministero del Tesoro — nonché i poteri di verifica sulla applicazione dei contratti di cui all'art. 70, secondo comma, affidati al Ministero del Tesoro ed al Dipartimento della funzione pubblica, è sufficiente osservare che tali istituti appaiono conformi alle finalità primarie della riforma, che trova il suo fondamento nell'interesse nazionale al riequilibrio della finanza pubblica ed alla migliore efficienza e qualità delle prestazioni rese dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini.

17. — L'ultima censura proposta nel ricorso dalla Regione Lombardia investe l'art. 67, che ha affidato al Commissario del Governo la rappresentanza dello Stato nel territorio regionale, nonché la responsabilità verso il Governo del flusso di informazioni degli enti pubblici operanti nel territorio, conferendo altresì allo stesso il compito di trasmettere tutte le comunicazioni del Governo alla Regione.

Ad avviso della ricorrente tale configurazione del ruolo e dei compiti del Commissario verrebbe a violare l'art. 124 della Costituzione, che affida a tale organo solo il compito di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalla Regione.

La questione non è fondata.

La norma, che ricalca in parte la disciplina già posta dall'art. 13 della legge n. 400 del 1988 — oltre a rispondere ad un principio di autorganizzazione dello Stato di per se non lesivo della sfera dell'autonomia regionale — non altera la fisionomia costituzionale del Commissario, ma ne specifica la natura secondo linee implicite nello stesso disegno costituzionale. E invero, sia i compiti di rappresentanza dello Stato che i compiti di trasmissione delle informazioni da e verso la Regione, che l'art. 67 affida al Commissario, possono essere fatti derivare tanto dalle funzioni di «sovrintendenza» che da quelle di «coordinamento» che la Costituzione ha espressamente affidate a tale organo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i ricorsi dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 45, settimo e nono comma; 47; 49, secondo comma; 50, secondo, terzo, quarto, ottavo e decimo comma; 51, primo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nella parte in cui disciplinano la contrattazione nazionale relativa ai rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle Regioni a statuto ordinario e degli enti regionali;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, quarto comma, dello stesso decreto legislativo n. 29 del 1993, nella parte in cui non prevede, per i processi di mobilità da e verso le Regioni, la consultazione delle stesse;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con i ricorsi di cui in epigrafe, nei confronti dell'art. 2, primo comma, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e degli artt. 1, terzo comma; 13; 15, secondo comma; 18, primo comma; 26; 27, secondo e quarto comma; 28; 30, secondo comma; 31; 32; 33; 34; 35, primo, secondo, terzo, quinto, sesto e settimo comma; 41, primo e terzo comma; 42, secondo comma; 43; 45, primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e ottavo comma; 50, primo, quinto, sesto, settimo e nono comma; 51, secondo, terzo e quarto comma; 52; 54; 60; 61, secondo comma; 63, secondo comma; 64; 65; 67; 70, secondo comma, dello stesso decreto legislativo n. 29 del 1993, con riferimento agli artt. 39, 97, 76, 117, 118, 119 e 124 della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 luglio 1993.

*Il presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* CHELI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 360

Sentenza 26 luglio-30 luglio 1993**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione Valle d'Aosta - Controllo amministrativo - Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali - Commissione di controllo nominata dal consiglio regionale - Requisiti previsti: residenza nella regione da almeno tre anni e sussistenza di determinate competenze professionali - Mancata previsione di scelta da effettuarsi su una terna designata dai rispettivi ordini professionali - Violazione dei principi stabiliti dalla legge statale e del dovere di armonizzazione della legislazione regionale con tali principi - Illegittimità costituzionale.**

[Legge regione Valle d'Aosta riapprovata il 16 febbraio 1993, art. 4, primo comma, lettera a) e b)].

(Statuto speciale regione Valle d'Aosta, art. 43 in relazione all'art. 42, primo comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142).

**Regione Valle d'Aosta - Controlli amministrativi - Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali - Commissione di controllo - Mancata inclusione tra le cause di ineleggibilità a componente dell'aver ricoperto la carica di amministratore di enti locali soggetti al controllo nell'anno precedente alla costituzione dell'organo *de quo* - Lesione del principio di buon andamento della p.a. - Violazione del dovere di armonizzazione della legislazione regionale in detta materia con i principi della legge statale.**

(Legge regione Valle d'Aosta riapprovata 16 febbraio 1993, art. 6).

(Cost., art. 97).

(Statuto speciale regione Valle d'Aosta, art. 43 in relazione all'art. 43 della legge 8 giugno 1990, n. 142).

**Regione Valle d'Aosta - Controlli amministrativi - Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali - Commissione di controllo nominata dal consiglio regionale - Mancata inclusione tra i componenti di un membro di nomina governativa - Fissazione dell'indennità spettante agli stessi commisurata, in percentuale, a quella dei consiglieri regionali - Previsti termini per l'esercizio del controllo e per la comunicazione dell'annullamento dell'atto sottoposto al controllo in difformità delle disposizioni della legge n. 142/1990 - Applicazione della nuova disciplina per la composizione della commissione di controllo differita al primo rinnovo del consiglio regionale successivo all'entrata in vigore della legge stessa - Applicazione della nuova disciplina alle deliberazioni adottate dopo la sua entrata in vigore - Ritenuta irrazionalità - Lamentata lesione del principio di buona amministrazione e del dovere di armonizzazione della legislazione regionale con i principi della legge dello Stato - Esclusione - Materia rimessa alla competenza regionale e non viziata da irragionevolezza né da eccessiva discrezionalità - Non fondatezza.**

(Legge regione Valle d'Aosta riapprovata il 16 febbraio 1993, artt. 3, secondo comma; 16; 22; 24; 35 e 36).

(Cost., artt. 3 e 97).

(Statuto speciale regione Valle d'Aosta, art. 43).

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma secondo, 4, comma primo, 6, 16, 22, commi primo, secondo, terzo e sesto, 24, commi primo e secondo, 35 e 36 della legge della Regione Valle d'Aosta riapprovata il 16 febbraio 1993, recante: «Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 9 marzo 1993, depositato in cancelleria il 18 successivo ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 1993 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il ricorrente, e l'avv. Gustavo Romanelli per la Regione.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9 marzo 1993, ha impugnato gli artt. 3, comma secondo; 4, comma primo; 6; 16; 22, commi primo, secondo, terzo e sesto; 24, commi primo e secondo; 35 e 36 della legge regionale della Valle d'Aosta riapprovata il 16 febbraio 1993, recante «Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali». Nel ricorso si deduce la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 43, primo comma, dello statuto della regione Valle d'Aosta, in relazione ai principi stabiliti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142. Al riguardo si espone quanto segue.

L'art. 1, comma secondo, della legge 8 giugno 1990, n. 142 dispone che i principi dettati sull'ordinamento delle autonomie locali si applicano anche nelle regioni a statuto speciale, se compatibili con le attribuzioni previste dai relativi statuti. Tale compatibilità, quanto alla Regione Valle d'Aosta, sarebbe dimostrata dalla previsione (art. 62 della legge n. 142) di una delega al Governo per l'emanazione, con una particolare procedura, di norme per «armonizzare» le disposizioni della legge n. 142 con l'ordinamento della regione medesima: a tale delega si è adempiuto con il d.legs. 27 aprile 1992, n. 282. Inoltre, ai sensi dell'art. 43, primo comma, dello statuto valdostano, il controllo sugli atti dei comuni e degli altri enti locali è esercitato dalla regione «nei modi e limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato». Ne deriverebbe che la regione, in tale materia, deve rispettare i principi fondamentali dettati dalla legge n. 142.

Questa, agli artt. 42 e 43, fissa due criteri generali per quanto riguarda la composizione dell'organo: il primo risultante dalla integrazione della componente elettiva con un membro designato dal rappresentante del Governo nella regione; il secondo, risultante dalla previsione di determinati requisiti tecnici dei componenti, nonché d'indipendenza e imparzialità.

Nel ricorso si sostiene che tali principi sarebbero stati violati dagli articoli impugnati e precisamente:

a) dall'art. 3, comma secondo, che ha attribuito al Consiglio regionale l'elezione di tutti (e cinque) i componenti dell'organo di controllo, privandolo - in dissonanza con il primo dei suindicati criteri generali - dell'apporto di un membro di designazione «governativa»;

b) dall'art. 4, comma primo, il quale prevede, quale requisito per l'elezione, la residenza nella regione per almeno tre anni e non - come stabilito dall'art. 42 - per gli esperti in materie giuridico-amministrative ed economico-finanziarie, almeno dieci anni d'iscrizione in particolari albi e la proposta da parte del rispettivo ordine professionale;

c) dall'art. 6 il quale, rispetto al disposto dell'art. 43 della legge n. 142, per un verso limita agli «eletti nella regione» la condizione d'incompatibilità ivi prevista (alla lett. a) per i membri del Parlamento europeo e di quello nazionale e, per altro verso, non considera affatto tra le cause d'ineleggibilità l'aver ricoperto la carica di amministratore degli enti soggetti al controllo nell'anno precedente alla costituzione dell'organo;

d) dall'art. 16, il quale prevede una forma d'indicizzazione del compenso dei componenti la commissione, non prevista e non consentita dalla legge n. 142;

e) dagli artt. 22 e 24, in quanto la disciplina dei termini procedurali ivi prevista non rientrerebbe tra i possibili oggetti della disciplina regionale ai sensi dell'art. 44 della anzidetta legge;

f) dall'art. 35, in quanto differisce l'applicazione delle norme sulla composizione dell'organo al primo rinnovo del Consiglio regionale successivo all'entrata in vigore della disciplina relativa, mentre una volta intervenuto il decreto legislativo n. 282 del 1992, di armonizzazione delle disposizioni della legge n. 142 con le particolari condizioni di autonomia della Valle d'Aosta, non sarebbe configurabile alcuna ragione idonea a giustificare detto differimento;

g) dall'art. 36 in quanto, assoggetta alla nuova disciplina «tutte le deliberazioni adottate dopo la sua entrata in vigore», mentre l'art. 61 della legge n. 142 del 1990 prevede l'immediata applicabilità della nuova disciplina a tutta l'attività di controllo, senza altro limite che l'emanazione delle normative regionali.

2. — Si è costituita davanti a questa Corte la Regione Valle d'Aosta, deducendo innanzitutto l'inammissibilità del ricorso perché formulato in maniera generica e senza la specificazione dei principi costituzionali che si assumono violati.

Nel merito, la regione contesta che i principi della legge n. 142 del 1990 siano tutti, indistintamente, applicabili, ai sensi dell'art. 1, comma secondo, anche alle regioni a statuto speciale e lamenta che l'esegesi che se ne dà nel ricorso sia «antitetica rispetto al suo dato testuale, secondo cui le disposizioni della legge non si applicano alle regioni a statuto

speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, se incompatibili con le attribuzioni previste negli statuti e nelle relative norme di attuazione». Sostiene, pertanto, che «nel *corpus* della legge n. 142 del 1990 si possono individuare disposizioni che non si applicano alla Regione Valle d'Aosta, in quanto in contrasto con lo statuto di autonomia speciale, e disposizioni che possono applicarsi soltanto in quanto oggetto di specifico adattamento alla realtà regionale». La legge n. 142, comunque, non potrebbe incidere in alcun modo sulla competenza attribuita alla regione dall'art. 43 dello statuto, di disciplinare «il controllo sugli atti dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, dei consorzi e delle consorzierie ed altri enti locali», con l'unico limite «dell'armonizzazione con i principi della legislazione statale».

Passando all'esame delle singole censure, la regione sostiene quanto segue.

L'art. 43 dello statuto regionale non prevede la composizione degli organi di controllo fra le materie la cui disciplina deve essere armonizzata con quella statale, essendo posto tale vincolo esclusivamente per le modalità di esercizio del controllo, né prevede l'integrazione dell'organo regionale con membri designati dallo Stato.

I requisiti individuati dalla legge regionale per l'eleggibilità nella commissione di controllo non contrastano con l'esigenza di assicurare una particolare qualificazione tecnica e la necessaria indipendenza dei membri della commissione stessa. Infatti, da un lato la designazione da parte degli ordini professionali richiesta dall'art. 42 della legge statale n. 142 del 1990 non può essere ritenuta condizione necessaria e sufficiente per garantire la terzietà dell'organo; dall'altro, in una realtà regionale particolarmente ristretta come quella della Valle d'Aosta, i professionisti che operano da parecchi anni possono trovarsi con maggiore probabilità in posizione conflittuale rispetto alle situazioni sottoposte alla commissione. Inoltre, la designazione da parte di organi di ordini professionali e una determinata anzianità nell'iscrizione all'albo professionale, implicherebbero per i membri della commissione la provenienza da una cerchia di soggetti eccessivamente ristretta, mentre i requisiti posti dalla legge regionale consentono una più ampia scelta.

L'art. 43, lett. a) della legge n. 142 del 1993 non afferma il principio che l'appartenenza ad una «parte politica» esclude la eleggibilità alla commissione di controllo, non prevedendo esso un'incompatibilità per iscrizione a partiti politici, o comunque un divieto di iscrizione a partiti politici, che potrebbero giustificare quanto *ex adverso* sostenuto. Considerazioni analoghe valgono per la mancata previsione dell'ineleggibilità per chi abbia ricoperto cariche negli organi sottoposti a controllo.

Secondo la regione, la censura relativa all'art. 18 della legge regionale, in tema di determinazione dell'indennità per i componenti della commissione, sarebbe inammissibile, mancando il riferimento ai parametri costituzionali violati. Comunque, l'art. 44 della stessa legge n. 142 attribuisce alle regioni la determinazione del compenso dei membri della commissione di controllo e l'esigenza di un congruo compenso trova conferma nella previsione dell'art. 42, settimo comma, della legge n. 142 del 1990, secondo il quale il presidente ed il vice presidente della commissione, se «dipendenti pubblici», sono collocati «in aspettativa non retribuita».

Per quanto poi concerne le doglianze in ordine alla disciplina dei termini di cui agli artt. 22 e 24, la regione rileva che, «stante la riserva di legge regionale di cui all'art. 43 dello statuto, è fuor di luogo invocare i limiti di contenuto della legislazione regionale, quali risulterebbero dall'art. 44 della legge statale ordinaria n. 142 del 1990». Analoghe considerazioni — secondo la regione — valgono per la censura relativa al regime transitorio previsto dall'art. 35: la riserva di legge regionale di cui all'art. 43 dello statuto postula, infatti, che sia la regione a stabilire tempi e modalità per il passaggio al nuovo regime.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso in via principale, ha impugnato gli artt. 3, comma secondo; 4, comma primo; 6; 16; 22, commi primo, secondo, terzo e sesto; 24, commi primo e secondo; 35 e 36 della legge regionale valdostana riapprovata il 16 febbraio 1993, recante «Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali», deducendo la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 43, primo comma, dello statuto valdostano, in relazione ai principi stabiliti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142. In particolare con il ricorso si lamenta:

a) che l'art. 3, comma secondo, ha attribuito al consiglio regionale l'elezione di tutti (e cinque) i componenti dell'organo di controllo, mentre la legge n. 142 ha previsto — con norma da ritenersi di principio — che di esso debba far parte anche un membro di designazione governativa, col compito di garantire l'uniformità d'indirizzo nell'esercizio della funzione di controllo sugli enti locali;

b) che l'art. 4, comma primo, prevede, per gli esperti in materie giuridico-amministrative ed economico-finanziarie, quale requisito per l'elezione, la residenza nella regione da almeno tre anni e non come stabilito dall'art. 42 della legge n. 142 del 1990, con norma di principio diretta ad assicurare l'imparzialità e la capacità tecnica dell'organo - almeno dieci anni d'iscrizione in determinati albi e la proposta da parte del rispettivo ordine professionale:

c) che l'art. 6 limita agli «eletti nella regione» la condizione d'incompatibilità prevista dall'art. 43, lett. a) della legge n. 142 per i membri del Parlamento europeo e di quello nazionale e non considera tra le cause d'ineleggibilità l'aver ricoperto la carica di amministratore degli enti soggetti al controllo nell'anno precedente alla costituzione dell'organo;

d) che l'art. 16 prevede una forma d'indicizzazione del compenso dei componenti la commissione, in contrasto con l'indirizzo di contenimento della spesa pubblica;

e) che gli artt. 22 e 24 dettano una disciplina dei termini del procedimento di controllo che non rientra nella competenza regionale (art. 44 della legge n. 142) e, comunque, contrasta con la normativa statale di principio (artt. 46, 47 e 50 della legge n. 142);

f) che l'art. 35, differendo l'applicazione delle norme sulla composizione dell'organo al primo rinnovo del Consiglio regionale successivo all'entrata in vigore della disciplina relativa, contrasterebbe con l'art. 61, terzo comma, della legge n. 142, ai sensi del quale l'entrata in vigore dovrebbe essere coeva a quella del decreto di armonizzazione delle disposizioni della legge statale con le particolari condizioni di autonomia della Valle d'Aosta;

g) che l'art. 36 assoggetta alla nuova disciplina «tutte le deliberazioni adottate dopo la sua entrata in vigore», mentre l'art. 61 della legge n. 142 del 1990 prevede l'immediata applicabilità della nuova disciplina a tutta l'attività di controllo, senza altro limite che l'emanazione delle normative regionali.

2. — Va pregiudizialmente respinta l'eccezione d'inammissibilità prospettata dalla Regione Valle d'Aosta, sotto il profilo della genericità delle censure proposte: queste, infatti, sono puntuali, essendo indicati specificamente nel ricorso gli articoli impugnati, le norme della Costituzione e dello statuto regionale che si assumono violate (artt. 3 e 97 della Costituzione; art. 43 dello statuto valdostano) ed i principi della legislazione statale, in riferimento ai quali sono dedotte le violazioni statutarie.

3. — Passando all'esame del merito, deve premettersi che l'art. 43 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (approvato con legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4) dispone che il «controllo sugli atti dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, dei consorzi e delle consorterie ed altri enti locali, è esercitato dalla regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale, in armonia con i principi delle leggi dello Stato». Trattasi di norma che differenzia le competenze legislative della Regione Valle d'Aosta in materia di controlli sugli atti degli enti locali, dalla disciplina dettata in materia, per le regioni a statuto ordinario, dall'art. 130 della Costituzione, ai sensi del quale l'organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali, è «costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica».

Al riguardo va tenuto presente che l'art. 117 della Costituzione conferisce alle regioni una potestà legislativa concorrente nella materia «dell'ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalla regione» e, a norma dell'art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977, in tale materia rientrano anche i controlli relativi a detti enti (sentenza n. 21 del 1985). Sulla base del coordinamento di queste disposizioni con l'art. 130 della Costituzione, la Corte ha affermato che «esiste in materia una ripartizione delle competenze fra Stato e regioni tale che, mentre al primo è riservata la regolamentazione degli aspetti fondamentali e dei principi (vale a dire, oltre alla composizione, le norme più rilevanti sulla competenza e sulle procedure di controllo), spetta invece alle regioni la disciplina residuale e, in particolare, quella concernente il funzionamento dell'organo di controllo» (sentenza n. 612 del 1988).

Diversamente, nella Regione Valle d'Aosta il citato art. 43 dello statuto, rimettendo alla legge regionale la determinazione dei «modi» e «limiti» del controllo, «in armonia con i principi stabiliti dalle leggi dello Stato», attribuisce allo Stato la determinazione di tali principi sia in materia di costituzione e composizione dell'organo di controllo, sia in materia di competenza e di funzionamento dell'organo stesso, nonché del relativo procedimento.

Alla legge regionale attribuisce, invece, nelle medesime materie, la competenza ad emanare la normativa dei modi e dei limiti, cioè dei mezzi di attuazione concreta della disciplina e dei confini entro i quali il controllo stesso debba esplicarsi, con riferimento sia agli enti destinatari, che al territorio interessato.

La legge n. 142 del 1990, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 130 della Costituzione in tema di controlli sugli atti degli enti locali, ha posto le norme sulla costituzione e la composizione del comitato regionale di controllo (artt. 41 - 43), ha delineato la struttura e le fasi del procedimento (art. 46), rimettendo alle regioni (art. 44) la disciplina attuativa e di dettaglio del funzionamento dell'organo e dei termini relativi all'esercizio del controllo (art. 46, comma settimo).

Ai sensi dell'art. 1, comma secondo, della stessa legge n. 142, tali norme non si applicano alle regioni ad autonomia differenziata «se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

Vero è che, con riguardo specifico alla Regione Valle d'Aosta, l'art. 62 della legge n. 142 attribuisce al Governo una delega ad emanare — con la particolare procedura prevista dall'art. 3 della legge 5 agosto 1981, n. 453 (approvazione delle norme delegate da parte del Consiglio dei ministri, su proposta di una commissione paritetica formata da tre rappresentanti del Governo e tre della regione, sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali) — uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per armonizzare le disposizioni della legge n. 142 con l'ordinamento della regione, tenendo conto delle sue «particolari condizioni d'autonomia». Il decreto legislativo emanato in attuazione di tale delega (d.legisl. 27 aprile 1992, n. 282), peraltro, non reca alcuna norma in tema di controlli, in correlazione alla circostanza, già posta in luce, della precisa demarcazione operata dall'art. 43 dello statuto valdostano. Questa norma infatti ripartisce le competenze dello Stato e della regione al riguardo secondo i criteri già enunciati.

Le norme di principio, emanate dalla legge n. 142 del 1990 in materia di controllo sugli atti degli enti locali, si pongono come limite alla disciplina della legge regionale; mentre la normativa non di principio o «di dettaglio», emanata con la legge n. 142, non è applicabile nella Regione Valle d'Aosta (dove in materia di controlli già vigeva la legge regionale 15 maggio 1978, n. 11), secondo quanto previsto dall'art. 1, comma secondo, della stessa legge n. 142.

4. — Passando all'esame delle singole censure va innanzitutto dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma secondo, della legge impugnata, il quale ha attribuito al consiglio regionale l'elezione dei cinque membri effettivi e dei membri supplenti della commissione regionale di controllo sugli atti degli enti locali istituita dall'art. 2.

Non ha infatti pregio la censura prospettata sotto il profilo della mancata previsione, tra i componenti delle commissioni, di un membro di nomina governativa, come è stabilito, per i comitati regionali di controllo, dall'art. 42, n. 1, lett. b) della legge n. 142, che ne demanda la nomina al commissario del Governo.

Tale norma — contrariamente a quanto si deduce nel ricorso — non ha valore di principio, non potendosi accedere alla tesi che la presenza minoritaria di un rappresentante governativo nell'organo di controllo possa essere presupposto indispensabile per il buon funzionamento del medesimo, assicurandone l'unitarietà d'indirizzo. La legge n. 142, infatti, non contiene alcuna norma idonea a perseguire tale unitarietà, se intesa con riferimento all'attività di controllo nelle singole regioni, mentre ha espressamente previsto strumenti per attuarla in relazione all'attività del comitato regionale di controllo in ciascuna regione, attraverso le prescrizioni contenute nell'art. 41 (nn. 2 e 3) ed, in particolare, la pubblicazione «delle principali decisioni del comitato regionale di controllo con le relative motivazioni».

D'altro canto la legge valdostana impugnata non poteva prevedere una norma analoga a quella contenuta nell'art. 42, n. 1, lett. b) della legge n. 142 del 1990, essendo estranea all'ordinamento dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta la figura del commissario del Governo. Gli artt. 31, 45 e 46 dello statuto, infatti, in relazione alle «particolari condizioni di autonomia» della regione — connesse alla peculiarità della sua stessa formazione e alle componenti storiche e territoriali di essa — prevedono che il controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali sia effettuato da una commissione di coordinamento, composta da un rappresentante del ministero degli interni che la presiede, da un rappresentante del ministero delle finanze e da un rappresentante della regione, designato dal consiglio della Valle d'Aosta (artt. 45 e 46). Il presidente di tale commissione vista le leggi regionali, rinviandole al consiglio ove ritenga che eccedano la competenza regionale o contrastino con l'interesse dello Stato o di altre regioni.

5. — Deve essere dichiarato illegittimo, invece, l'art. 4, comma primo, lett. a) e lett. b), della legge impugnata.

Esso dispone che i componenti effettivi della commissione di controllo debbono essere scelti, fra i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Valle d'Aosta residenti nella regione da almeno tre anni, che abbiano determinati requisiti. Con riferimento a tali requisiti il consiglio regionale deve eleggere, tra gli altri «un esperto in materie giuridico-amministrative in possesso della laurea in giurisprudenza» (art. 4, comma primo, lett. a); «un esperto in materie economico-finanziarie in possesso della laurea in economia e commercio» (art. 4, comma primo, lett. b).

Con il ricorso si lamenta che la legge regionale, così statuendo, abbia violato la norma di principio stabilita al riguardo dall'art. 42, comma primo, della legge n. 142, il quale prevede che l'organo di controllo sia composto, tra l'altro, da un esperto «iscritto da almeno dieci anni nell'albo degli avvocati, scelto in una terna proposta dal competente ordine professionale» e da un esperto «iscritto da almeno dieci anni nell'albo dei dottori commercialisti o dei ragionieri, scelto in una terna proposta dai rispettivi ordini professionali».

Deve affermarsi in proposito che la determinazione dei requisiti, che i componenti dell'organo di controllo debbono possedere, si configura come norma di principio, in quanto intesa a garantire l'appartenenza in ciascun membro di competenze valutate, in linea generale, unitaria ed omogenea, come idonee a garantire l'espletamento

migliore delle funzioni e, quindi, il migliore funzionamento dell'organo. In particolare, l'iscrizione da almeno dieci anni negli albi indicati dal citato art. 42 della legge n. 142 del 1990 è un requisito diretto ad assicurare la preparazione e l'esperienza dei suoi componenti, mentre il previo inserimento in una terna, designata dai relativi ordini professionali, esprime l'esigenza di perseguire, insieme con la capacità specifica tecnico-professionale della scelta, l'esercizio adeguato delle funzioni.

Pertanto la Regione Valle d'Aosta è tenuta ad «armonizzare» la propria legislazione con tali principi, ai sensi dell'art. 43 del proprio statuto.

6. — Va parimenti dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, della legge impugnata.

L'art. 43 della legge n. 142 del 1990, prevede specifiche ipotesi di incompatibilità (o di ineleggibilità), per quello che qui interessa, riferendole nella lett. a) e nella lettera c) rispettivamente ai parlamentari nazionali ed europei ed agli amministratori di comuni o province ed altri enti soggetti a controllo del comitato, nonché a coloro che abbiano ricoperto tali cariche nell'anno precedente alla costituzione del medesimo comitato.

Come è agevole percepire, la normativa statale individua categorie, nella loro tipicità e generalità, e considera i titolari delle funzioni ad essi affidate in posizione di incompatibilità (od ineleggibilità) a far parte dei comitati di controllo. La legge regionale impugnata, mentre riferisce detta preclusione soltanto al parlamentare europeo, al senatore e al deputato eletti nella regione (art. 6, lett. a), non menziona affatto come causa di incompatibilità l'ipotesi della titolarità nell'anno precedente alla costituzione del comitato, della carica di amministratore di enti soggetti a controllo, prevista dalla lett. c) dell'art. 43 legge n. 142 del 1990.

Così, detta normativa si pone in contrasto con quella statale su un criterio che, come si desume dai lavori preparatori, è stato considerato essenziale nelle scelte del legislatore. Esso può riassumersi nell'esigenza di assicurare al comitato di controllo la partecipazione di persone che garantiscano imparzialità, indipendenza e neutralità nell'esercizio delle relative funzioni.

Sotto quest'angolo visuale la normativa statale è del tutto coerente con la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha costantemente affermato che il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione — del quale si lamenta nel ricorso la violazione — costituisce un valore essenziale cui deve uniformarsi in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici (cfr. sentt. n. 18 del 1989; n. 331 del 1988).

Del pari è stato affermato dalla Corte che la Costituzione esprime «la distinzione più profonda tra politica ed amministrazione» e che quest'ultima è vincolata ad agire senza distinzione di parti politiche, per il perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento (sentt. n. 333 del 1993; n. 453 del 1990).

Limitando la incompatibilità ai parlamentari eletti localmente e incorrendo nella omissione della previsione d'incompatibilità per gli amministratori, di cui innanzi è accennato, l'art. 6 della legge regionale valdostana, nella parte impugnata, si pone in contrasto con l'art. 43, lett. a) e c) della legge n. 142 del 1990, che esprime al riguardo, per i valori che intende realizzare, principi non derogabili dalla normativa regionale.

7. — Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge impugnata, secondo il quale l'indennità dei componenti effettivi e supplenti della commissione di controllo, nonché del presidente, è commisurata all'indennità spettante ai consiglieri regionali, sulla base di determinate percentuali (il trentacinque per cento di tale indennità ai membri effettivi; con una maggiorazione del venticinque per cento per il presidente; il dieci per cento ai membri supplenti).

L'art. 44 della legge n. 142 del 1990 rimette, infatti, alla legge regionale la determinazione dell'indennità da attribuire ai componenti degli organi regionali di controllo sugli atti degli enti locali, cosicché legittimamente essa è stata fissata dalla legge regionale impugnata. Né si ravvisano nei criteri di determinazione elementi d'irragionevolezza del tutto genericamente lamentati con il ricorso.

Ugualmente infondata è la questione di legittimità costituzionale degli artt. 22 e 24 della legge impugnata, la quale disciplina (all'art. 22) il termine per l'esercizio del controllo e il termine per la comunicazione dell'annullamento dell'atto sottoposto al controllo (art. 24) in difformità delle disposizioni della legge n. 142 del 1990 (artt. 46 e segg.). Trattasi, infatti, di modalità attinenti al procedimento di controllo, le cui fasi di svolgimento si conformano — nelle loro linee fondamentali — ai principi della legge statale. Le specifiche previsioni della legge regionale non alterano siffatta omogeneità. Inoltre la materia, ai sensi dell'art. 43, primo comma, dello statuto della Regione Valle d'Aosta, è rimessa alla legislazione regionale.

8. — Non fondata è anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge impugnata, secondo il quale le disposizioni sulla nuova composizione della commissione di controllo si applicano con il primo rinnovo del consiglio regionale successivo all'entrata in vigore della legge stessa.

Nel ricorso si sostiene che, una volta intervenuto il decreto legislativo n. 282 del 1992, di armonizzazione delle disposizioni della legge n. 142 con le particolari condizioni di autonomia della Valle d'Aosta, non sarebbe configurabile alcuna ragione idonea a giustificare detto differimento.

Come già si è esposto in precedenza, il D.Lgs. n. 282 del 1992 è estraneo alla materia dei controlli e non vi è perciò alcuna ragione che vieti al legislatore regionale di differire il momento di entrata in vigore delle nuove disposizioni sulla composizione della commissione di controllo oltre l'emanazione di detto decreto, tenuto conto anche delle esigenze di organizzazione derivanti dalla istituzione dell'ufficio.

Non fondata è, infine, la questione relativa all'art. 36 della legge impugnata, il quale dispone che essa si applica «a tutte le deliberazioni adottate dopo la sua entrata in vigore».

Si è censurata la norma per la sua irrazionalità, in quanto sarebbe in contraddizione con la dichiarazione d'urgenza della legge regionale di cui al successivo art. 39; essa sarebbe, poi, in contrasto con l'art. 61 della legge n. 142 del 1990, il quale prevede l'immediata applicabilità della nuova disciplina a tutta l'attività di controllo, senza altro limite che l'emanazione delle normative regionali.

Il combinato disposto degli artt. 36 e 39 sopra citati implica, invero, che la legge impugnata si applichi a tutte le deliberazioni adottate dopo la sua entrata in vigore, a partire, quindi, dal giorno successivo alla pubblicazione di essa. Né alcuna norma di principio è posta al riguardo dall'art. 61 della legge n. 142 la quale, al terzo comma, si limita a statuire che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, le regioni provvedono alla ricostituzione degli organi di controllo in conformità delle disposizioni della legge stessa nonché della relativa regolamentazione legislativa regionale. Tale termine, infatti, non comportando alcuna decadenza in relazione al suo decorso senza che le regioni abbiano adempiuto a quanto prescritto, ha carattere ordinatorio e si riferisce, comunque alla ricostituzione degli organi di controllo e non all'applicabilità della nuova normativa alle deliberazioni oggetto del controllo stesso.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma primo, lett. a) e lett. b) della legge della Regione Valle d'Aosta, riapprovata il 16 febbraio 1993, recante «Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali»;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della stessa legge della Regione Valle d'Aosta nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a far parte del comitato di controllo del parlamentare europeo, del senatore e del deputato, ovunque eletti, nonché di coloro che abbiano ricoperto le cariche di amministratori di enti soggetti a controllo del comitato nell'anno precedente alla costituzione del comitato stesso;

c) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma secondo, 16, 22, 24, 35 e 36 della medesima legge della Regione Valle d'Aosta, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione e all'art. 43 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso 9 marzo 1993.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 luglio 1993.

*Il presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* PESCATORE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 361

Sentenza 26 luglio-30 luglio 1993**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Pensioni - Pensione privilegiata di guerra - Vedova che abbia contratto nuovo matrimonio - Perdita del diritto in caso di reddito annuo superiore al limite di legge (art. 70 del d.P.R. n. 915/1978) del secondo coniuge - Irrazionalità - Incisione sulla libera determinazione a contrarre nuove nozze - Mancata agevolazione alla formazione di famiglia legittima - Illegittimità costituzionale in parte qua.****(D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, art. 42, primo comma).****(Cost., artt. 3; 29, secondo comma; 30, primo comma; 31, primo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, primo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra), promosso con ordinanza emessa il 10 dicembre 1992 dalla Corte dei conti sul ricorso proposto da Erbacci Elvira contro il Ministero del tesoro, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 1993 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel giudizio promosso da Erbacci Elvira, vedova di militare deceduto il 13 maggio 1945 e passata a nuove nozze, volto ad ottenere l'attribuzione del trattamento pensionistico indiretto di guerra (trattamento riconosciutele in corso di causa dal 1° febbraio 1977 al 31 dicembre 1982, ma non oltre perché il reddito percepito dal secondo marito dell'Erbacci risultava superiore al limite previsto dalla legge per poter conservare il diritto a pensione), la Corte dei conti, Sezione IV Giurisdizionale, sollevava, con ordinanza emessa il 10 dicembre 1992, questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3, 29, secondo comma, 30, primo comma, e 31, primo comma, della Costituzione — dell'art. 42, primo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra), che stabilisce che la vedova di militare deceduto per causa bellica perde il diritto a pensione se contrae nuove nozze con chi fruisca, o venga a fruire successivamente al matrimonio, di un reddito annuo superiore al limite previsto dal successivo art. 70.

La Corte remittente, premesso che la Corte costituzionale — con ordinanza n. 325 del 1992 — aveva dichiarato manifestamente infondata una precedente questione di legittimità costituzionale della cennata norma, sollevata in relazione agli artt. 29, secondo comma, e 30, primo comma, della Costituzione, dichiarava di voler riproporre la questione sotto più ampio profilo e con diversa motivazione.

Considerato, quindi:

che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 1975, è venuta meno la rilevanza dello stato vedovile ai fini dell'acquisizione (o conservazione) del diritto a pensione indiretta di guerra, in quanto la vedova, passando a nuove nozze, non è privata, per ciò solo, dell'anzidetto diritto ma, al pari di quanto è stabilito (art. 55 d.P.R. citato) per il vedovo, soltanto se e quando il nuovo coniuge sia titolare di un certo reddito;

che la vedova acquista il diritto a pensione indiretta in via autonoma (e non derivata come per la pensione di reversibilità) e quindi *iure proprio* (sentenza n. 375 del 1989 della Corte costituzionale);

che, inoltre, a tale scopo, non ha rilevanza alcuna lo *status* economico della vedova;

la Corte remittente sosteneva l'irrazionalità dell'art. 42, primo comma, del d.P.R. n. 915 del 1978, in riferimento ai suddetti parametri costituzionali, perché causa di diverse ingiustificate discriminazioni, cui si tornerà nella motivazione in diritto.

2. — Le parti non si costituivano in giudizio.

Interveniva, invece, la Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentata dall'Avvocatura dello Stato, che chiedeva dichiararsi manifestamente infondata la questione costituzionale.

Assumeva in proposito:

che il legislatore ha inteso riservare il beneficio del trattamento pensionistico di guerra ai casi maggiormente bisognosi di tutela, in cui il pregiudizio economico, causato da eventi bellici, sia evidentemente rilevante; e ciò analogamente a quanto disposto per gli orfani ed i collaterali del defunto, o per la stessa vedova nell'ipotesi di concessione degli assegni accessori al trattamento pensionistico stesso (assegno di maggiorazione);

che la natura solidaristica del beneficio pensionistico di guerra ne giustifica la subordinazione a determinate condizioni economiche del coniuge dell'avente diritto;

che la perdita della pensione da parte della vedova risposata trova giustificazione, non già in un intento punitivo o vessatorio, ma nel fatto che la medesima, con il nuovo matrimonio, costituisce un nuovo nucleo familiare con il conseguente acquisto di diritti (ed obblighi) di assistenza e di mantenimento, per cui l'obbligo di indennizzo da parte dello Stato permane solo nel caso in cui l'apporto economico del nuovo coniuge non sia superiore a determinati livelli;

che, per quanto concerne il preteso trattamento peggiore riservato alla famiglia legittima rispetto alle cosiddette unioni libere, le due situazioni non sono comparabili;

che i richiami fatti dal giudice remittente all'acquisto *iure proprio* del trattamento pensionistico di guerra da parte della vedova sono inconferenti, atteso che alla base del diritto della vedova di guerra al relativo trattamento pensionistico sta, appunto, lo stato vedovile, stato che cessa con il nuovo matrimonio; con la norma in oggetto il legislatore ha concesso, quindi, alla vedova di guerra che passi a nuove nozze più di quanto la logica coerenza al sistema avrebbe suggerito;

che i limiti reddituali del secondo marito sono stabiliti dal legislatore nella sua discrezionalità incensurabile, ed alla luce anche delle esigenze di bilancio. Esso (limite) coincide, del resto, con quello posto dalla legge n. 656 del 1986 per la concessione di pensione agli orfani e per l'assegno di maggiorazione alla vedova di guerra.

#### *Considerato in diritto*

1. — Oggetto del presente giudizio è la questione, sollevata con ordinanza 10 dicembre 1992 dalla Corte dei conti, Sezione IV Giurisdizionale per pensioni di guerra, sulla legittimità costituzionale dell'art. 42, primo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra), in riferimento agli artt. 3, 29, secondo comma, 30, primo comma, e 31, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che la vedova di militare deceduto per causa bellica perde il diritto a pensione se contrae nuove nozze con chi fruisca, o venga a fruire successivamente al matrimonio, di un reddito annuo superiore al limite previsto dall'art. 70 della stessa legge.

2. — La questione, proposta in altra analoga controversia dalla stessa Corte dei conti con ordinanza 13 dicembre 1991 della III Sezione Giurisdizionale, in riferimento agli artt. 29 e 30 della Costituzione, era stata dichiarata manifestamente infondata dalla Corte costituzionale con ordinanza 8 luglio 1992, n. 325, in cui si rilevava «che, come già altre volte affermato da questa Corte, l'art. 29 salvaguarda essenzialmente i contenuti e gli scopi etico-sociali della famiglia, come società fondata sul matrimonio, senza riflessi immediati sulle pensioni, le quali ineriscono a momenti strettamente economici; e che analoghe considerazioni valgono nei confronti del successivo art. 30, che ha per oggetto i doveri e i diritti dei genitori e dei figli, ma non tocca il tema delle situazioni giuridiche a contenuto patrimoniale».

3. — Con la nuova ordinanza ora in esame, la Corte dei conti, pur riconoscendo l'esattezza dei rilievi della suindicata ordinanza n. 325 del 1992, dubita della legittimità costituzionale della stessa norma in riferimento, non solo agli artt. 29 e 30 della Costituzione, ma anche agli artt. 3 e 31, osservando che la norma denunziata appare irrazionale in quanto:

a) induce remore alla libera determinazione delle nozze e non agevola la formazione della famiglia legittima, bensì incentiva le unioni libere;

b) non è coerente con la natura del diritto risarcitorio spettante alla vedova di guerra, che si acquisisce *iure proprio* e indipendentemente dal suo *status* economico;

c) che, avuto riguardo al basso reddito del secondo coniuge ritenuto sufficiente per la perdita del diritto a pensione, tale perdita si colora di significato punitivo per una sorta di mancato obbligo di fedeltà alla memoria del coniuge deceduto;

d) che la misura è «indirettamente idonea a comprimere il diritto al lavoro» del secondo coniuge, «se non addirittura ad eludere i connessi obblighi fiscali».

4. — È decisivo partire dalla denuncia di incostituzionalità della norma, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza. Il giudice *a quo* sostiene cioè che «la perdita della pensione per la vedova di guerra in considerazione della capacità reddituale del secondo coniuge non appare coerente con la natura del diritto ad essa riconosciuto, che è autonomo, acquisito *iure proprio* e indipendentemente da valutazioni inerenti al suo *status* economico».

La questione è fondata.

Effettivamente è ravvisabile una intrinseca incoerenza fra le condizioni previste dalla legge al momento della acquisizione del diritto a pensione (quello della morte del primo marito) e le condizioni previste al momento della concessione della pensione o per la sua perdita. Invero, oltre a proclamare «risarcitorio» il titolo al trattamento pensionistico, il legislatore lo concepisce come un diritto autonomo della beneficiaria, indipendente dalla valutazione delle sue condizioni economiche, tanto che la successiva legge 8 agosto 1991, n. 261 (art. 5) ribadisce che «le somme corrisposte a titolo di pensione... per la loro natura risarcitoria, non costituiscono reddito».

Nel momento, invece, dell'effettiva erogazione della pensione o dopo la sua concessione, tale diritto viene condizionato al permanere dello stato vedovile o, nel caso di nuove nozze, al fatto che il secondo marito fruisca fin dal tempo della domanda di pensionamento, o venga a fruirne in seguito, di un reddito superiore ad una certa misura.

Ora, queste ipotesi di diniego di erogazione della pensione o di successiva perdita non risultano giustificate né dal venir meno dello stato vedovile (il che sarebbe in contrasto con l'affermato doveroso risarcimento della avvenuta perdita per causa di guerra del primo coniuge, e non avrebbe comunque autonoma valenza, dovendo concorrere con la seconda condizione), né dalla valutazione della capacità reddituale dell'altro marito; presupposto economico che non aveva alcuna rilevanza al momento del sorgere del diritto.

Tale contraddizione logica di fondo della norma supera i margini della legittima discrezionalità delle scelte legislative, ed assume i caratteri di quella irragionevolezza da cui discende la pronuncia di incostituzionalità.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dal giudice *a quo*, in gran parte già valutati dalla citata ordinanza (n. 325 del 1992) di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, primo comma, d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra), nella parte in cui stabilisce che la vedova di militare deceduto per causa bellica perde il diritto a pensione se contrae nuove nozze con chi fruisca, o venga a fruire successivamente al matrimonio, di un reddito annuo superiore al limite previsto dall'art. 70 della stessa legge.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 luglio 1993.

*Il presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 362

*Sentenza 11 giugno 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Finanza pubblica - Istituzione di un'imposta straordinaria su fabbricati, depositi bancari e postali - Aumento dell'importa sul bollo e delle tasse sulle concessioni governative - Riserva allo Stato delle conseguenti maggiori entrate - Lamentato contrasto con le norme statutarie che riservano alla Regione siciliana le entrate tributarie riscosse nel territorio regionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.****(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, Convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 13).****(Statuto speciale regione Sicilia, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1975, n. 1074, art. 2).****Finanza pubblica - Istituzione di un'imposta straordinaria su beni mobili - Adeguamento delle detrazioni d'imposta - trasformazione di alcuni oneri deducibili in detrazioni d'imposta - Assoggettamento all'imposta straordinaria immobiliare delle abitazioni assegnate ai soci di cooperative edilizie - Riserva allo Stato delle conseguenti maggiori entrate - Lamentato contrasto con le norme statutarie che riservano alla regione siciliana le entrate tributarie riscosse nel territorio regionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.****(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, in legge 14 novembre 1992, n. 438, art. 13, primo comma).****(Statuto speciale regione Sicilia, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1975, n. 1074, art. 2).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 8 agosto 1992, n. 359, concernente: «Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica» e del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, recante: «Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali», promossi con ricorsi della Regione Sicilia, notificati l'11 settembre e l'11 dicembre 1992, depositati in cancelleria il 21 settembre e il 18 dicembre 1992 ed iscritti ai nn. 66 e 71 del registro ricorsi 1992.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 1993 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'avv. Francesco Castaldi per la Regione Sicilia e l'avv. dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Sicilia, con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri l'11 settembre 1992, ha promosso giudizio di legittimità costituzionale, in via principale, della l. 8 agosto 1992, n. 359.

Con il ricorso si espone che la legge impugnata — dopo avere previsto, tra l'altro, l'istituzione di un'imposta straordinaria immobiliare sui fabbricati e di un'imposta straordinaria sui depositi bancari e postali (art. 7), l'aumento dell'imposta di bollo (art. 9) e l'aumento delle tasse sulle concessioni governative (art. 10) — all'art. 13 ha disposto che le relative entrate «sono riservate all'erario e concorrono, anche attraverso il potenziamento degli strumenti antievasione, alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria».

Secondo la regione ricorrente, così disponendo la legge statale avrebbe violato l'art. 36 dello statuto regionale (che ne garantisce l'autonomia finanziaria), in relazione al disposto dell'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (recante norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria), il quale consente la riserva allo Stato di nuove entrate, solo ove siano destinate dalle leggi che le prevedono alla copertura di oneri diretti a soddisfare «particolari finalità», specificate nelle leggi medesime. Tale condizione non si verificherebbe nel caso di specie, essendo la riserva rivolta genericamente alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico e alle esigenze di riequilibrio del bilancio statale. Inoltre, essa non riguarda solo le nuove imposte straordinarie, ma anche l'aumento dell'imposta di bollo e delle tasse sulle concessioni governative, destinato a produrre effetti senza limite di tempo.

La regione lamenta, infine, che la riserva allo Stato degli aumenti di imposte già esistenti risulta «di difficile applicazione per l'impossibilità di discriminare le quote dell'aumento oggetto della riserva dal normale gettito del tributo di spettanza regionale».

2. — Si è costituito dinanzi a questa Corte il Presidente del Consiglio dei ministri, col patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Nell'atto di costituzione si osserva che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 61 e 87 del 1987), «l'eccezione alla regola che vuole devoluta alla regione ogni nuova entrata tributaria (da riscuotersi nel territorio regionale) richiede nella legge istitutiva (confermativa, o maggiorativa dei proventi) la inclusione di una apposita clausola di destinazione a particolari finalità statali da soddisfare, o altro pertinente, specifico riferimento ad essa».

Tale condizione, sarebbe stata adempiuta dal legislatore, in quanto la riserva all'erario del gettito delle imposte straordinarie di nuova istituzione (sui fabbricati e sui depositi bancari e postali) e degli aumenti disposti della imposta di bollo e delle tasse sulle concessioni governative è contestualmente destinata «alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico», nonché al soddisfacimento degli «impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria»: vincolo di destinazione duplicemente specifico.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infine, le finalità cui ha riguardo la norma-parametro ben possono essere «continuative» e, per altro verso, l'addotta impossibilità di discriminare le quote dell'aumento del bollo e delle tasse di concessioni dal normale gettito di tali tributi (conservato alla regione) non sussiste, bastando al riguardo un semplice calcolo proporzionale.

3. — Con successiva memoria la Regione Sicilia ha insistito nel ricorso, contestando le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

Ha sostenuto, in proposito, che secondo la giurisprudenza costituzionale la particolarità del fine è rinvenibile solo ed esclusivamente quando sussista l'eccezionalità di una situazione contingente, che legittima l'attribuzione, comunque eccezionale rispetto al sistema ordinario, all'erario dell'intero provento delle nuove imposte. Nel caso di specie, viceversa, non vi sarebbe una situazione eccezionale che giustifichi la destinazione. In particolare, mancherebbe quel carattere di temporaneità dell'imposizione, che trova il suo presupposto nell'eccezionalità della situazione che legittima la riserva allo Stato.

Secondo la regione siciliana, l'eccezionalità del fatto cui riconnettere la finalità particolare, deve essere un evento naturale imprevedibile, e non — come nel caso in specie — la conseguenza di un comportamento del soggetto (lo Stato) che lo adduce come condizione legittimante dell'eccezionalità della norma.

Consentendosi allo Stato di far ricadere sulla regione gli oneri derivanti dal debito pubblico, infatti, non costituendo questo un fatto contingente ed occasionale, si legittimerebbe la riserva allo Stato di ogni futura imposizione, destinandola alla copertura degli oneri suddetti.

Inoltre, secondo la regione siciliana, le entrate dovute alle nuove imposte o all'addizionale su imposte già esistenti, sono destinate non solo, come esplicitamente afferma l'art. 13, alla copertura degli oneri del debito pubblico ma anche al soddisfacimento di maggiori spese, dovute a misure introdotte con lo stesso decreto legge n. 333 del 1992.

Il comma 7 dell'art. 8 del decreto stabilisce, ad esempio, che le maggiori entrate vengano destinate al soddisfacimento degli oneri dovuti ai nuovi controlli fiscali dell'anagrafe tributaria. Ugualmente l'art. 10 destina le maggiori entrate alla copertura delle passività dovute alle agevolazioni sulla tassa di concessione per l'iscrizione delle società nel registro delle imprese. Pertanto, il decreto-legge destina le maggiori entrate a soddisfare finalità che nulla hanno di particolare, ma che sono, invece, connesse ad una manovra fiscale generale. Ne conseguirebbe l'illegittimità del d.l. n. 333 del 1992 anche sotto questo profilo, poiché le maggiori entrate verrebbero destinate al soddisfacimento di finalità che nulla hanno di particolare, ma che costituiscono, invece, normali oneri di un bilancio.

4. — La regione siciliana, con altro ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri l'11 dicembre 1992, ha promosso giudizio di legittimità costituzionale in via principale del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438.

Con il ricorso si espone che detta legge prevede, tra l'altro, l'istituzione di una imposta straordinaria per l'anno 1992 su determinati beni ivi indicati (art. 8, n. 1) sulle riserve di caccia e di pesca (art. 8, n. 9); l'adeguamento delle detrazioni d'imposta e nuove aliquote Irpef (art. 9); la trasformazione di alcuni oneri deducibili in detrazioni di imposta e l'indeducibilità ai fini dell'Irpef e dell'Irpeg dell'imposta locale sui redditi (art. 10); disposizioni circa l'accertamento presuntivo dei redditi delle imprese minori e da lavoro autonomo, nonché in ordine alla liquidazione e riscossione delle relative imposte (artt. 11 e 11-bis); la soggezione all'imposta straordinaria immobiliare delle abitazioni assegnate ai soci dalle cooperative edilizie di abitazione a proprietà indivisa (art. 12-bis); disposizioni limitative della deducibilità, ai fini della tassazione dei redditi d'impresa, degli interessi passivi (art. 13-bis).

L'art. 13 della legge dispone, in particolare, che «le entrate derivanti dal presente capo sono riservate all'erario e concorrono, anche attraverso il potenziamento di strumenti anti-evasione, alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria (primo comma). Con decreto del ministro delle finanze, di concerto con il ministro del tesoro, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, saranno definite, ove necessarie, le modalità per l'attuazione di quanto previsto al comma 1».

Secondo la regione ricorrente, così disponendosi sarebbe stato violato l'art. 36 dello statuto speciale in relazione al disposto dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, il quale riserva alla regione «tutte le entrate erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Il suddetto art. 13, infatti, sarebbe rivolto genericamente alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico e alle esigenze di riequilibrio del bilancio statale, senza identificare in modo adeguato un fine specifico delle nuove entrate.

Non è previsto, inoltre, un limite temporale alla riserva delle nuove entrate allo Stato, per cui quest'ultima continuerà a dispiegare i propri effetti indefinitamente nel tempo, sottraendo alla finanza della regione quote tributarie, alla stessa attribuite dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, anche quando le ipotetiche esigenze poste a fondamento della suddetta riserva statale saranno venute meno. Infine, la riserva sarebbe in concreto di difficile attuazione per l'impossibilità di discriminare le quote dei maggiori proventi derivanti dall'applicazione delle disposizioni della legge impugnata (eccezione facendo per l'imposta straordinaria) dal normale gettito del tributo di spettanza regionale.

5. — Dinanzi a questa Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, col patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, giacché la riserva all'erario del gettito derivante dalle misure fiscali adottate col d.l. n. 384 del 1992 è specificamente finalizzata «alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico», oltre che all'osservanza degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria. Quanto alla mancata previsione di un limite temporale entro il quale la riserva del gettito dell'erario è destinata a restare operante, tale predeterminazione non è in alcun modo desumibile dalla norma-parametro che, al contrario, parlando di «finalità contingenti o continuative dello Stato», autorizza a ritenere costituzionalmente legittima anche una riserva di gettito destinata a rimanere — ove necessario — operante a tempo indeterminato.

#### *Considerato in diritto*

1. — I ricorsi hanno per oggetto questioni analoghe e pertanto vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. — La Regione Sicilia ha chiesto a questa Corte di decidere:

a) se la legge 8 agosto 1992, n. 359 — che ha istituito un'imposta straordinaria sui fabbricati, un'imposta straordinaria sui depositi bancari e postali, l'aumento dell'imposta di bollo e delle tasse sulle concessioni governative — riservando allo Stato (art. 13) le relative entrate (o maggiori entrate) — violi l'art. 36 dello statuto siciliano in relazione all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074;

b) se il d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438 — che ha istituito un'imposta straordinaria su determinati beni mobili; l'adeguamento delle detrazioni d'imposta e nuove aliquote Irpef; la trasformazione di alcuni oneri deducibili in detrazioni d'imposta e l'indeducibilità, ai fini dell'Irpef e dell'Irpeg, dell'imposta locale sui redditi; disposizioni circa l'accertamento presuntivo dei redditi delle imprese minori e da lavoro autonomo, nonché in ordine alla liquidazione e riscossione delle relative imposte; la soggezione all'imposta straordinaria immobiliare delle abitazioni assegnate ai soci delle cooperative edilizie di abitazione a proprietà indivisa;

disposizioni limitative della deducibilità, ai fini della tassazione dei redditi d'impresa, degl'interessi passivi — riservando allo Stato (art. 13, primo comma) le relative entrate (o maggiori entrate) — violi a sua volta l'art. 36 dello statuto regionale in relazione all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Secondo la regione la «riserva» di dette entrate allo Stato non sarebbe consentita dalle norme ora indicate, le quali, in via di principio, le attribuiscono tutte le entrate tributarie riscosse nel suo territorio, fatta eccezione per le nuove entrate destinate dalle leggi che le prevedono alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità dello Stato, specificate nelle leggi medesime.

Detto vincolo di destinazione non sarebbe ravvisabile nelle leggi impugnate, essendo del tutto generica la finalità di far fronte agli oneri derivanti dal debito pubblico o al riequilibrio del bilancio statale e riferendosi le nuove entrate, in parte, ad una manovra fiscale generale. Inoltre le nuove entrate sarebbero riservate allo Stato senza limiti di tempo e senza lo scopo di far fronte ad una situazione eccezionale e contingente. Il loro computo, infine, rispetto alle entrate precedenti, sarebbe di difficile attuazione.

3. — Va preliminarmente rilevato che la riserva allo Stato delle entrate in questione è stata disposta dall'art. 13 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359 e dall'art. 13, primo comma, del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438. Ancorché la regione abbia formalmente impugnato l'intera legge 8 agosto 1992, n. 359 e l'intero d.l. 19 settembre 1992, n. 384 con la relativa legge di conversione, deve ritenersi pertanto che, in effetti — secondo quanto si evince dalle censure formulate e dalle argomentazioni esposte nei ricorsi — essa abbia inteso impugnare l'art. 13 del d.l. n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992 e l'art. 13, primo comma, del d.l. n. 384 del 1992, convertito nella legge n. 438 del 1992.

4. — Le questioni sono infondate.

Va premesso che l'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, nel dettare le norme di attuazione dello statuto della Regione Sicilia in materia finanziaria, ha disposto che, ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello statuto «spettano alla regione, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Questa Corte (sentenze n. 61 e n. 87 del 1987) ha affermato che l'eccezione al principio devolutivo alla Regione Sicilia dei proventi delle nuove entrate tributarie, riscosse nel suo territorio, richiede nella legge «la inclusione di un'apposita clausola di destinazione alle particolari finalità statali da soddisfare». Tali finalità, secondo quanto risulta dagli impugnati artt. 13 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359 e 13, primo comma, del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438 — sono state espressamente identificate e definite dal legislatore, il quale ha destinato le nuove entrate in questione «alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degl'impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria».

Trattasi di finalità chiaramente individuate e riferite all'emergenza finanziaria, in relazione alla quale le nuove entrate hanno una funzione essenziale anche in adempimento di precisi impegni comunitari, ai quali la legge fa esplicito riferimento.

Privo di consistenza è il rilievo che la riserva allo Stato delle nuove entrate non sia circoscritta nel tempo, poiché il sopra citato art. 2 delle norme di attuazione dello statuto siciliano, prevede la possibilità della riserva stessa anche in relazione a finalità «continuative» (oltre che contingenti), come tali destinante ad essere perseguite senza limitazioni cronologicamente determinate.

Né può ritenersi — come vorrebbe la regione — che la riserva possa operare solo in riferimento ad «eventi naturali imprevedibili», ai quali lo Stato debba fare fronte, non essendo rinvenibile una simile limitazione nella lettera del citato art. 2 ed essendo la stessa incompatibile con la sua *ratio*, che è quella di consentire alla legge dello Stato di istituire nuove entrate tributarie destinate alla realizzazione di finalità proprie all'intera comunità nazionale.

Neppure integra violazione delle norme di riferimento l'affermata difficoltà di computo delle nuove entrate rispetto alle precedenti: essa, infatti, oltre ad essere non dimostrata, non è valutabile in relazione alla legittimità costituzionale della disciplina, non inserendosi nell'oggetto di un tale giudizio le eventuali difficoltà di fatto nell'applicazione della legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, recante: «Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica», convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), promosso dalla Regione Sicilia, in relazione agli artt. 36 dello statuto regionale e 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, con il ricorso 11 settembre 1992;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito con modificazioni nella l. 14 novembre 1992, n. 438 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di previdenza di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), promosso dalla Regione Sicilia, in relazione all'art. 36 dello statuto regionale e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, con il ricorso 11 dicembre 1992.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

*Il presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* PESCATORE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0885

n. 363

*Sentenza 11 giugno 1993*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Finanza pubblica - Adeguamento delle detrazioni d'imposta alle nuove aliquote I.R.Pe.F. - Trasformazione di alcuni oneri deducibili in detrazioni d'imposta - Riserva allo Stato delle conseguenti maggiori entrate - Lamentata violazione delle norme statutarie che riservano alla regione Sardegna i sette decimi delle imposte riscosse nel territorio regionale - Esclusione data la inidoneità della normativa impugnata a realizzare effetti pregiudizievoli sui flussi tributari garantiti alla regione - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.**

**(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438, artt. 13 e 13-ter, secondo comma).**

**(Cost., artt. 116 e 119; statuto speciale regione Sardegna, artt. 7, 8 e 54).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 13-ter, comma secondo, in relazione agli artt. 9 e 10 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438, recante: «Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali», promosso con ricorso della Regione Sardegna, notificato il 18 dicembre 1992, depositato in cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 1992.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 1993 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'avv. dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione Sardegna, con ricorso notificato il 18 dicembre 1992 al Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso giudizio in via principale impugnando gli artt. 13 e 13-ter, comma secondo — in relazione agli artt. 9 e 10 — del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella l. 14 novembre 1992, n. 438.

Nel ricorso si espone che il decreto legge n. 384 del 1992 — nell'ambito di una manovra finanziaria diretta a fronteggiare la grave situazione economica del paese — oltre ad adottare misure per il contenimento della spesa in vari settori, contiene anche disposizioni dirette ad aumentare le entrate tributarie. In particolare la regione deduce che detto decreto-legge, dopo aver dettato agli artt. 9 e 10 alcune disposizioni dirette ad accrescere il gettito tributario, incidendo sulle aliquote dell'Irpef e sugli oneri deducibili, con l'art. 13, comma primo, dispone che le relative maggiori entrate sono riservate all'erario e concorrono, «anche attraverso il potenziamento di strumenti antievasione, alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria». Tali disposizioni, secondo quanto prevede l'art. 13-ter, primo comma, «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano in quanto non in contrasto con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». In base al secondo comma dell'art. 13-ter solo per la Regione Valle d'Aosta è prevista l'individuazione e la determinazione delle nuove entrate spettanti allo Stato attraverso apposita «intesa», mentre per le altre regioni le modalità d'individuazione del maggior gettito sono demandate (art. 13, secondo comma) ad un decreto del ministro delle finanze.

Per l'ipotesi che le suddette disposizioni siano ritenute applicabili, non ostante la suddetta riserva, anche alla Regione Sardegna, col ricorso si deduce la «violazione, da parte degli artt. 13 e 13-ter, secondo comma, in relazione agli artt. 9 e 10, del decreto-legge impugnato, dei principi costituzionali relativi alla autonomia finanziaria della regione Sardegna e specificamente degli artt. 7, 8 e 54 dello statuto speciale (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 e successive modificazioni) e relative norme d'attuazione, nonché degli artt. 116 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione».

La regione osserva in proposito che la sua autonomia finanziaria si fonda, sotto il profilo delle entrate, sulla partecipazione al gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale, secondo quanto previsto dall'art. 8 dello statuto speciale per la Sardegna (nel testo sostituito dall'art. 1 della l. 13 aprile 1983, n. 122), il quale stabilisce [lett. a)] che alla regione spettano «sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della Regione».

La garanzia di tale autonomia sta, da un lato, nella impossibilità per lo Stato di procedere (unilateralmente) alla modificazione delle quote di partecipazione regionale, se non attraverso procedure di revisione costituzionale o, comunque, basate su intese fra Stato e regione; dall'altro nell'applicazione della quota regionale a tutto il gettito derivante dal tributo erariale.

Al riguardo la regione cita la giurisprudenza costituzionale, da cui emerge che, in mancanza delle suddette procedure, il maggior gettito dei tributi erariali conseguenti a modificazioni della relativa disciplina legislativa, può essere riservato allo Stato solo ove concorrano determinate condizioni, costituite: a) in primo luogo dalla specificità dello scopo, nel senso che la riserva allo Stato disposta dalla legge deve essere finalizzata alla copertura di spese che abbiano un fine particolare e ben determinato, e che siano nello stesso tempo di competenza dello Stato; b) in secondo luogo dalla determinatezza temporale della riserva allo Stato stabilita dalla legge, nel senso che essa deve avere valore di disciplina provvisoria, anche in relazione al carattere contingente della spesa che la riserva è destinata a finanziare.

Nel caso del decreto-legge impugnato, lo scopo della riserva sarebbe generico e la destinazione allo Stato del maggior gettito dei tributi sarebbe a tempo indeterminato, concretandosi in un nuovo e definitivo assetto della disciplina relativa alla ripartizione fra Stato e regioni del gettito dell'Irpef.

Inoltre — secondo la regione — sarebbe impossibile quantificare l'incremento del gettito Irpef in base all'applicazione della nuova disciplina: il che significherebbe che «la legge non garantisce neppure che alla regione venga attribuita integralmente la quota del gettito ad essa assegnato dallo statuto, indipendentemente dagli aumenti di gettito conseguenti alla disciplina contenuta negli artt. 9 e 10 del decreto-legge impugnato».

Il secondo comma dell'art. 13 poi, rimettendo a un decreto del ministro delle finanze, di concerto con quello del tesoro, di definire le modalità per la determinazione delle nuove entrate spettanti allo Stato, lederebbe ulteriormente l'autonomia finanziaria regionale, demandando ad un atto amministrativo di disporre la disciplina della ripartizione fra Stato e regione delle quote rispettivamente spettanti, affidando al ministro la determinazione delle entrate finanziarie della regione. Violerebbe, inoltre, la riserva di legge posta dall'art. 119 Cost., «attesa la mancanza di un qualsivoglia criterio che valga in qualche modo a limitare la discrezionalità del Governo, nonché il principio di leale cooperazione che deve informare i rapporti tra Stato e regioni, il quale impone che la suddetta ripartizione avvenga attraverso apposita intesa».

2. — Dinanzi a questa Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato.

Rileva l'Avvocatura, quanto alla questione relativa all'art. 13 del decreto-legge, che in sede di conversione è stata aggiunta una disposizione, contenuta nel primo comma dell'art. 13-ter, la quale espressamente sancisce che la normativa del decreto-legge è applicabile nelle regioni a statuto speciale solo in quanto non sia in contrasto con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione. Ne deriva che non è configurabile «una pronuncia di incostituzionalità, per lesione delle norme statutarie, rispetto a norme che si sono poste come loro limite di operatività il rispetto delle autonomie statutariamente garantite».

Quanto all'ultima censura rivolta alla mancata previsione di una intesa con la regione Sardegna, analoga a quella prevista per la regione Valle d'Aosta, si osserva che la disposizione riguardante quest'ultima regione riproduce la norma contenuta nell'art. 8, secondo comma, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, che prevede, appunto, una procedura di intesa per determinare in concreto l'ammontare degli effetti delle eventuali modificazioni dei tributi dallo statuto stesso devoluti alla regione, norma che non trova riscontro nello statuto speciale per la Sardegna, il quale non prescrive un siffatto meccanismo e la mancanza dell'intesa non può ledere, perciò, alcuna garanzia costituzionalmente riconosciuta alla regione.

3. — Con memoria depositata il 10 marzo 1993 la Regione Sardegna ha dichiarato di aderire alla tesi dell'inapplicabilità della riserva allo Stato del maggior gettito Irpef derivante, nella regione stessa, dalle disposizioni degli artt. 9 e 10 del decreto-legge impugnato, insistendó — peraltro — nella richiesta di una pronuncia d'illegittimità costituzionale degli artt. 13 e 13-ter ove tale interpretazione non sia condivisa da questa Corte.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Sardegna ha impugnato l'art. 13 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella l. 14 novembre 1992, n. 438, deducendo che esso avrebbe attribuito allo Stato il maggior gettito dell'Irpef derivante dalle disposizioni degli artt. 9 e 10 dello stesso decreto-legge, così violando gli artt. 7, 8 e 54 dello statuto sardo e 116 e 119 della Costituzione. Ha impugnato, altresì — in relazione alle medesime norme — l'art. 13-ter, comma secondo, dello stesso decreto-legge, in quanto non stabilisce che anche per la regione Sardegna — come per la regione Valle d'Aosta — l'individuazione delle maggiori entrate da destinare allo Stato vada fatta d'intesa tra Stato e regione.

L'Avvocatura generale dello Stato, costituitasi per il Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito che, ai sensi del primo comma dello stesso art. 13-ter, la normativa del decreto-legge impugnato è applicabile nelle regioni ad autonomia speciale «solo in quanto non sia in contrasto con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». Non sarebbe configurabile, pertanto, una violazione dello statuto della Regione Sardegna da parte di tale decreto. Quanto all'art. 13-ter, comma secondo, ha dedotto che, comunque, in detto statuto non esiste una norma che preveda che il mutamento del riparto delle entrate tra Stato e regione debba avvenire attraverso la procedura dell'intesa.

2. — Va premesso che l'art. 8 dello statuto speciale per la Sardegna, (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), nel testo di cui alla legge 13 aprile 1983, n. 122, alla lettera a) stabilisce che le entrate della regione sono costituite — tra l'altro — «dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione». A norma dell'art. 54 dello stesso statuto, tale disposizione (come tutte quelle del titolo terzo, che regola le finanze, il demanio e il patrimonio regionale), può essere modificata con legge ordinaria solo «su proposta del Governo o della regione, in ogni caso sentita la regione», (cfr. al riguardo la sentenza n. 70 del 1987).

È incontrovertibile che il decreto-legge impugnato e la relativa legge di conversione sono stati adottati senza che la Regione Sardegna sia stata sentita sulla destinazione delle maggiori entrate dell'Irpef derivanti dalla nuova curva delle aliquote previste dall'art. 9 e dalla disciplina degli oneri deducibili dettata dall'art. 10: entrate che, ai sensi del citato art. 8, lett. a) dello statuto, spettano alla Regione nella misura di sette decimi.

L'istituzione della riserva di tali entrate allo Stato, disciplinata dalle norme impugnate senza il rispetto della procedura prevista, ne determina il contrasto con lo statuto sardo e rende «inapplicabile» la normativa alla regione in virtù del predetto art. 13-ter, comma primo.

Tale «inapplicabilità» produce l'effetto che la devoluzione allo Stato delle maggiori entrate derivanti dalla legge impugnata si deve effettuare soltanto nei limiti derivanti dall'art. 8 dello statuto sardo, immutata la quota destinata alla regione da tale norma, anche in relazione agli incrementi derivanti dal d.l. n. 384, come convertito.

La constatata inidoneità della normativa impugnata a realizzare effetti pregiudizievoli sui flussi tributari garantiti alla Regione Sardegna, comporta la dichiarazione di non fondatezza del ricorso, nei sensi ora indicati.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 13-ter, comma secondo, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), sollevata, in riferimento agli artt. 116 e 119 della Costituzione e agli artt. 7, 8 e 54 dello statuto, dalla Regione Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

*Il presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* PESCATORE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0886

N. 364

Sentenza 26 luglio 1993

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Decisione con motivazione non contestuale alla redazione del dispositivo - Riduzione da trenta a quindici giorni del termine per il deposito della motivazione - Mancato coordinamento con altra norma del codice (art. 548 del cod. proc. pen. disciplinante la notifica dell'avviso di deposito della motivazione) - Contestata conseguente previsione di un termine per impugnare più vantaggioso per l'imputato contumace rispetto all'imputato «presente e diligente» - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa - Inosservanza della speciale procedura stabilita per la emanazione di norme modificative del nuovo codice di procedura penale - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

**(C.p.p., art. 544, secondo comma, come modificato dall'art. 6 del d.-l. 1° marzo 1991, n. 60, convertito in legge 22 aprile 1991, n. 133).**

**(Cost., artt. 3, 24, 72 e 77).**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 1° marzo 1991, n. 60 (Interpretazione autentica degli articoli 297 e 304 del codice di procedura penale e modifiche di norme in tema di durata della custodia cautelare), convertito nella legge 22 aprile 1991, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo 1991, n. 60, recante interpretazione autentica degli articoli 297 e 304 del codice di procedura penale e modifiche di norme in tema di durata della custodia cautelare), che ha modificato l'art. 544, secondo comma, del codice di procedura penale, in rapporto al disposto dell'art. 585, secondo comma, lett. c), dello stesso codice, promosso con ordinanza emessa il 7 dicembre 1992 dalla Corte di appello di Firenze nel procedimento penale a carico di Anna Maria Damigella, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 23 giugno 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;

### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel procedimento d'appello contro la sentenza del Tribunale di Prato di condanna di Anna Maria Damigella per il delitto di cui all'art. 315 del codice penale, la Corte d'appello di Firenze, con ordinanza del 7 dicembre 1992 (R.O. n. 83 del 1993), ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24, 72 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 1° marzo 1991, n. 60, convertito nella legge 22 aprile 1991, n. 133 — che ha modificato l'art. 544, secondo comma, del codice di procedura penale, riducendo da trenta a quindici giorni il termine per la redazione della sentenza non contestualmente motivata — in rapporto all'art. 585, secondo comma, lett. c), dello stesso codice — che fa decorrere il termine per proporre l'impugnazione «dalla data di scadenza del termine stabilito dalla legge ..... per il deposito della sentenza».

Il giudice remittente premette che la sentenza di condanna è stata pronunciata il 19 settembre 1991 e depositata il 3 ottobre dello stesso anno mentre l'atto di appello è stato depositato il 14 novembre del 1991 e quindi oltre il termine di trenta giorni per proporre l'impugnazione fissato dall'art. 585 del codice di procedura penale. Nell'ordinanza si espone inoltre che il difensore dell'imputata ha sostenuto la tempestività dell'appello ed ha, in subordine, eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 1° marzo 1991, n. 60, convertito con modificazioni nella legge 22 aprile 1991, n. 133, mettendo in rilievo come sia stata la riduzione a quindici giorni del termine per il deposito della sentenza non contestualmente motivata a determinare l'intempestività del suo atto di appello.

2. — Ad avviso del giudice *a quo* la questione di costituzionalità prospettata è rilevante poiché è per effetto della norma impugnata, modificativa del secondo comma dell'art. 544 del codice di procedura penale, che l'impugnazione proposta dalla difesa della Damigella risultò inammissibile.

Nel merito poi la questione è ritenuta non manifestamente infondata.

Il punto di partenza dell'argomentazione svolta dal giudice *a quo* è che lo stretto collegamento istituito dall'art. 585, secondo comma, lett. c), del codice di procedura penale con il disposto dell'art. 544, secondo comma, dello stesso codice «determina la decorrenza del termine per l'impugnazione di sentenza dibattimentale non contumaciale e non contestualmente motivata dallo spirare del termine stabilito dalla legge per il deposito della sentenza medesima, ove osservato, e dunque oggi, per effetto dell'art. 6 del decreto-legge n. 60 del 1991, dal sedicesimo giorno successivo alla pronuncia della sentenza».

Aggiunge il giudice remittente che — in base al disposto dell'art. 548, secondo comma, del codice di procedura penale — solo l'inosservanza, da parte del giudice, del più ampio termine di trenta giorni dalla pronuncia impone la notifica dell'avviso di deposito della sentenza all'imputato presente ed al suo difensore; con la conseguenza che il termine per l'impugnazione inizierà a decorrere dalla scadenza del quindicesimo giorno anche in tutti i casi di sentenza depositata oltre il quindicesimo ma entro il trentesimo giorno dalla pronuncia.

Per effetto di tali norme il contumace si troverebbe in una situazione più vantaggiosa dell'imputato presente e diligente poiché, «oltre a fruire dei giorni in più per la notifica dell'estratto, si gioverà del disposto dell'art. 548, commi secondo e terzo, del codice di procedura penale, la cui lettura coordinata — in mancanza di qualsivoglia modificazione seguita a quella dell'art. 544, secondo comma, del codice — determina nel trentesimo giorno dalla pronuncia il momento della notifica dell'estratto (anche quando il deposito della motivazione avvenga entro il termine di quindici giorni oggi prescritto)».

Di qui — secondo il giudice remittente — la violazione dell'art. 3 della Costituzione che vuole siano informate a ragionevolezza le differenziazioni di trattamento soprattutto quando esse attengano all'esplicazione di un diritto fondamentale come il diritto di difesa.

Inoltre la norma denunciata sarebbe in contrasto anche con l'art. 24 della Costituzione. E ciò sia perché la normativa impugnata determinerebbe una consistente contrazione «del termine complessivo per impugnare» sia perché essa costituirebbe «momento di disorientamento per l'interprete e per il fruitore (qui imputato e suo difensore) del sistema processuale delle impugnazioni».

Dopo aver ricordato che la riduzione da trenta a quindici giorni del termine di cui all'art. 548, secondo comma, del codice di procedura penale è stata prima introdotta dall'art. 5, quinto comma, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, e successivamente soppressa nella legge di conversione 12 luglio 1991, n. 203, il giudice *a quo* sostiene che la mancata approvazione della modifica in sede di conversione del decreto-legge n. 152 del 1991 ha testimoniato della volontà del legislatore di tener fermo l'originario termine di trenta giorni.

Da questa vicenda legislativa scaturirebbe perciò, sempre secondo la Corte remittente, la conferma del sospetto che la norma impugnata abbia prodotto una ingiustificata compressione del diritto di difesa, violando l'art. 24 della Costituzione.

3. — L'ultimo profilo di illegittimità costituzionale della norma impugnata evidenziato dal giudice remittente riguarda il «processo formativo» e le «modalità di emanazione» del decreto-legge n. 60 del 1991 che sarebbero in contrasto con gli artt. 72 e 77 della Costituzione in relazione agli artt. 7 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81, e 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Ad avviso della Corte d'appello di Firenze, infatti, non sarebbe consentita l'emanazione di un decreto-legge contenente modifiche del codice di procedura penale in presenza della delega al Governo ad emanare, entro un triennio dall'entrata in vigore del codice di procedura penale, disposizioni integrative e correttive su conforme parere di una Commissione bicamerale (art. 7 e 8 della legge n. 81 del 1987).

4. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Corte d'appello di Firenze solleva questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 6 del decreto-legge 1º marzo 1991, n. 60, convertito nella legge 22 aprile 1991, n. 133, che ha modificato l'art. 544, secondo comma, del codice di procedura penale, riducendo da trenta a quindici giorni il termine per la redazione dei motivi della sentenza non motivata contestualmente alla redazione del dispositivo.

Secondo il giudice remittente la riduzione del termine per la redazione dei motivi della sentenza — considerata nel suo collegamento con le disposizioni dettate dall'art. 548 e dall'art. 585, secondo comma, lett. c), del codice di procedura penale — darebbe vita ad una disciplina del termine per impugnare contrastante con l'art. 3 della Costituzione perché irrazionalmente più vantaggiosa per l'imputato contumace rispetto all'imputato «presente e diligente». E ciò perché — sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 548 del codice — l'avviso di deposito con l'estratto della sentenza dovrebbe essere notificato al contumace dopo trenta giorni dalla pronuncia anche in caso di deposito della motivazione entro il termine di quindici giorni oggi prescritto dalla norma impugnata.

Inoltre, la norma denunciata determinerebbe, sempre per l'imputato presente, una notevole contrazione del termine complessivo per impugnare in violazione del diritto di difesa sanzionato nell'art. 24 della Costituzione e si porrebbe altresì in contrasto con gli artt. 72 e 77 della stessa Costituzione, non essendo consentito, nel primo triennio di vigenza del codice di procedura penale, modificare tale codice senza osservare la speciale procedura per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive regolata dagli artt. 7 e 8 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81.

2. — La questione non è fondata.

Nella sua originaria formulazione l'art. 544, secondo comma, del codice di procedura penale stabiliva che — in caso di impossibilità di provvedere alla redazione immediata in camera di consiglio dei motivi della sentenza — il giudice dovesse provvedervi «non oltre il trentesimo giorno da quello della pronuncia».

In coerenza con tale statuizione, l'art. 548, secondo comma, dello stesso codice prevedeva poi la comunicazione dell'avviso di deposito della sentenza al pubblico ministero e la notificazione dell'avviso stesso alle parti private nell'ipotesi di mancato deposito della sentenza «entro il trentesimo giorno» dalla data della pronuncia.

Infine, l'art. 585, secondo comma, lett. c), del codice di procedura fa decorrere il termine per proporre impugnazione «dalla scadenza del termine stabilito dalla legge .... per il deposito della sentenza ovvero, nel caso previsto dall'art. 548, secondo comma, dal giorno in cui è stata eseguita la notificazione o la comunicazione dell'avviso di deposito».

In questa ordinata sequenza di norme (dirette a disciplinare i tempi di redazione e di deposito della sentenza non contestualmente motivata, le modalità di informazione alle parti del deposito avvenuto oltre il termine di legge e la decorrenza dei termini per l'impugnazione) si è inserita la norma denunciata che ha ridotto da trenta a quindici giorni il termine per la redazione della sentenza, senza darsi carico del coordinamento formale di tale innovazione con la disciplina dettata dall'art. 548, secondo comma, del codice in ordine alla comunicazione e notificazione dell'avviso di deposito delle decisioni depositate oltre il termine ordinario.

La conseguenza del mancato coordinamento è stata che, mentre il nuovo testo dell'art. 544 del codice di rito prescrive al giudice di redigere i motivi della sentenza non contestualmente motivata entro il quindicesimo giorno dalla data della pronuncia, nell'art. 548, secondo comma, è sopravvissuta l'originaria dizione secondo cui l'avviso di deposito è comunicato e notificato alle parti «quando la sentenza non è depositata entro il trentesimo giorno».

Nel diritto vivente, peraltro, questa incongruenza formale e le incertezze che potevano derivarne (soprattutto in ordine alla necessità dell'avviso di deposito alle parti per le sentenze depositate oltre il quindicesimo, ma non oltre il trentesimo giorno dalla pronuncia) sono state superate dall'univoco indirizzo interpretativo adottato in merito dalla Corte di cassazione.

Analizzando la vicenda legislativa da cui sono derivati la nuova formulazione dell'art. 544, secondo comma, del codice di procedura ed il mancato coordinamento di tale disposizione con l'art. 548, ed operando una ricostruzione sistematica della normativa in questione, la Corte di Cassazione è giunta, infatti, alla conclusione che «per effetto dell'art. 6 del decreto-legge 1° marzo 1991, n. 60, convertito, con modificazioni, nella legge 22 marzo 1991, n. 133, anche l'art. 548, secondo comma, deve ritenersi modificato in conformità, nel senso che l'avviso di deposito deve essere effettuato quando la sentenza non è depositata entro il “quindicesimo giorno”, invece dell'originario “trentesimo giorno”». (Cass., Sez. V, 8 febbraio 1993; nello stesso senso, Cass., Sez. I, 4 dicembre 1992, nella quale si afferma che l'obbligo posto dall'art. 548, secondo comma, del codice di procedura penale di provvedere alla comunicazione ed alla notificazione dell'avviso di deposito della sentenza non depositata nel termine previsto dalla legge non è escluso se la sentenza sia stata depositata prima della scadenza del termine del trentesimo giorno ma dopo i quindici giorni fissati per il deposito dall'art. 6 del decreto-legge 1° marzo 1991, n. 60).

3. — Sulla base di questa interpretazione la normativa denunciata non ha l'effetto di ridurre il termine di trenta giorni per impugnare assegnato alle parti dall'art. 585, primo comma, lett. b), del codice di procedura poiché — nel caso di sentenza non contestualmente motivata e depositata oltre il quindicesimo giorno dalla pronuncia — va comunque notificato alle parti stesse (e comunicato al pubblico ministero) l'avviso di deposito, mentre il termine per l'impugnazione decorre dal giorno in cui è stata eseguita la notificazione (o la comunicazione) dell'avviso stesso.

Non si verifica, pertanto, la contrazione del termine per impugnare ipotizzata dal giudice *a quo* e, conseguentemente, non risulta leso il diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione.

Non vi è poi arbitraria disparità di trattamento, sotto il profilo dei termini per impugnare, tra il contumace e l'imputato presente, ma solo una disciplina differenziata di situazioni obiettivamente diverse. Infatti, mentre per il contumace — che di regola non è informato dello svolgimento del processo — è prevista «in ogni caso» la notificazione dell'avviso di deposito della sentenza (art. 548, terzo comma, del codice di procedura penale), per l'imputato presente la notificazione dell'avviso di deposito della sentenza è prevista limitatamente alle ipotesi di redazione della motivazione oltre la scadenza del termine di legge di quindici giorni e cioè solo quando egli non è più concretamente in condizione di conoscere e di prevedere i tempi del deposito. Ma, tanto per il contumace quanto per l'imputato ignaro della data del deposito il termine per impugnare comincia a decorrere dallo stesso momento ossia dal giorno in cui è stata eseguita la notificazione dell'avviso di deposito.

Infondata si presenta, infine, anche l'ultima censura prospettata dal giudice *a quo* con riferimento agli artt. 72 e 77 della Costituzione.

Questa Corte ha già affermato che «la legge delega per l'emanazione del codice di procedura penale non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge» con la conseguenza che essa, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione, «può essere modificata anche con decreto-legge, salva, ovviamente, la successiva conversione» (ord. n. 225 del 1992). La speciale procedura prevista dagli artt. 7 e 8 della legge delega n. 81 del 1987 per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del codice di procedura penale nel primo triennio di vigenza dello stesso codice non esclude, pertanto, la possibilità che innovazioni o modificazioni alla disciplina espressa in detto codice possano essere introdotte anche attraverso i diversi canali di produzione normativa primaria previsti in Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 544, secondo comma, del codice di procedura penale (come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 1º marzo 1991, n. 60, convertito nella legge 22 aprile 1991, n. 133), in riferimento agli artt. 3, 24, 72 e 77 della Costituzione, sollevata dalla Corte d'appello di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 luglio 1993.

*Il presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* CHELI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0887

---

FRANCESCO NIGRO, *direttore*

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

---

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE DEPOSITARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

## ABRUZZO

- ◇ **CHIETI**  
Libreria PIROLA MAGGIOLI  
di De Luca  
Via A. Herlo, 21
- ◇ **PESCARA**  
Libreria COSTANTINI  
Corso V. Emanuele, 146  
Libreria dell'UNIVERSITÀ  
di Lidia Cornacchia  
Via Gallei, angolo via Gramsci

## BASILICATA

- ◇ **MATERA**  
Cartolibreria  
Eredi ditta MONTEMURRO NICOLA  
Via delle Beccherie, 69
- ◇ **POTENZA**  
Ed. Libr. PAGGI DORA ROSA  
Via Pretoria

## CALABRIA

- ◇ **CATANZARO**  
Libreria G. MAURO  
Corso Mazzini, 89
- ◇ **COSENZA**  
Libreria DOMUS  
Via Monte Santo
- ◇ **PALINÒ (Reggio Calabria)**  
Libreria BARONE PASQUALE  
Via Roma, 31
- ◇ **REGGIO CALABRIA**  
Libreria PIROLA MAGGIOLI  
di Fiorelli E.  
Via Buozzi, 23
- ◇ **SOVERATO (Catanzaro)**  
Rivendita generi Monopolo  
LEOPOLDO MICO  
Corso Umberto, 144

## CAMPANIA

- ◇ **ANGRÌ (Salerno)**  
Libreria AMATO ANTONIO  
Via dei Goti, 4
- ◇ **AVELLINO**  
Libreria CESA  
Via G. Nappi, 47
- ◇ **BENEVENTO**  
Libreria MASONE NICOLA  
Viale dei Rettori, 71
- ◇ **CASERTA**  
Libreria CROCE  
Piazza Dante
- ◇ **CAVA DEI TIRRENI (Salerno)**  
Libreria RONDINELLA  
Corso Umberto I, 253
- ◇ **FORIO D'ISCHIA (Napoli)**  
Libreria MATTERA
- ◇ **NOCERA INFERIORE (Salerno)**  
Libreria CRISCUOLO  
Traversa Nobile ang. via S. Matteo, 51
- ◇ **SALERNO**  
Libreria ATHENA S.a.s.  
Piazza S. Francesco, 66

## EMILIA-ROMAGNA

- ◇ **ARGENTA (Ferrara)**  
C.S.P. - Centro Servizi Pollivalente S.r.l.  
Via Matteotti, 36/B
- ◇ **FORLÌ**  
Libreria CAPPELLI  
Corso della Repubblica, 54  
Libreria MODERNA  
Corso A. Diaz, 2/F
- ◇ **MODENA**  
Libreria LA GOLIARDICA  
Via Emilia Centro, 210
- ◇ **PARMA**  
Libreria FIACCADORI  
Via al Duomo
- ◇ **PIACENZA**  
Tip. DEL MAINO  
Via IV Novembre, 160
- ◇ **REGGIO EMILIA**  
Cartolibreria MODERNA - S.c. a r.l.  
Via Farini, 1/M
- ◇ **RIMINI (Forlì)**  
Libreria DEL PROFESSIONISTA  
di Giorgi Egidio  
Via XXII Giugno, 3

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

- ◇ **GORIZIA**  
Libreria ANTONINI  
Via Mazzini, 16
- ◇ **PORDENONE**  
Libreria MINERVA  
Piazza XX Settembre
- ◇ **TRIESTE**  
Libreria ITALO SVEVO  
Corso Italia, 9/F  
Libreria TERGESTE S.a.s.  
Piazza della Borsa, 15

## ◇ UDINE

- Cartolibreria UNIVERSITAS  
Via Pracchiuso, 19  
Libreria BENEDETTI  
Via Mercatovecchio, 13  
Libreria TARANTOLA  
Via V. Veneto, 20

## LAZIO

- ◇ **APRILIA (Latina)**  
Ed. BATTAGLIA GIORGIA  
Via Mascagni
- ◇ **FROSINONE**  
Cartolibreria LE MUSE  
Via Marittima, 15
- ◇ **LATINA**  
Libreria LA FORENSE  
Via dello Statuto, 28/30
- ◇ **LAVINIO (Roma)**  
Edicola di CIANFANELLI A. & C.  
Piazza del Consorzio, 7
- ◇ **RIETI**  
Libreria CENTRALE  
Piazza V. Emanuele, 8
- ◇ **ROMA**  
Libreria DEI CONGRESSI  
Viale CIVITÀ del Lavoro, 124  
L.E.G. - Libreria Economico Giuridico  
Via Santa Maria Maggiore, 121  
Cartolibreria ONORATI AUGUSTO  
Via Raffaele Garofalo, 33  
Libreria GABRIELE MARIA GRAZIA  
c/o Chiocci Pretura di Roma  
Piazzale Ciodio
- ◇ **SORA (Provincina)**  
Libreria DI MICCO UMBERTO  
Via E. Zincone, 28
- ◇ **TIVOLI (Roma)**  
Cartolibreria MANNELLI  
di Rosaria Sabatini  
Viale Mannelli, 10
- ◇ **TUSCANIA (Viterbo)**  
Cartolibreria MANCINI DUILIO  
Viale Trieste
- ◇ **VITERBO**  
Libreria "AR" di Masi Rossana e C.  
Palazzo Uffici Finanziari  
Località Pietraro

## LIGURIA

- ◇ **IMPERIA**  
Libreria ORLICH  
Via Amendola, 25
- ◇ **LA SPEZIA**  
Libreria CENTRALE  
Via Colli, 5
- ◇ **SAVONA**  
Libreria IL LEGGIO  
Via Montenotte, 36/R

## LOMBARDIA

- ◇ **ARESE (Milano)**  
Cartolibreria GRAN PARADISO  
Via Valera, 23
- ◇ **BERGAMO**  
Libreria LORENZELLI  
Viale Papa Giovanni XXIII, 74
- ◇ **BRESCIA**  
Libreria QUERINIANA  
Via Trieste, 13
- ◇ **COMO**  
Libreria NANI  
Via Cairoli, 14
- ◇ **CREMONA**  
Libreria DEL CONVEGNO  
Corso Campi, 72
- ◇ **MANTOVA**  
Libreria ADAMO DI PELLEGRINI  
di M. Di Pellegrini e D. Ebbi S.n.c.  
Corso Umberto I, 32
- ◇ **PAVIA**  
GARZANTI Libreria internazionale  
Palazzo Università  
Libreria TICINUM  
Corso Mazzini, 2/C
- ◇ **SONDRIO**  
Libreria ALESSO  
Via dei Calmi, 14
- ◇ **VARESE**  
Libreria PIROLA  
Via Albuzzi, 8  
Libreria PONTIGGIA e C.  
Corso Moro, 3

## MARCHE

- ◇ **ANCONA**  
Libreria FOGOLA  
Piazza Cavour, 4/5

## ◇ ASCOLI PICENO

- Libreria MASSIMI  
Corso V. Emanuele, 23  
Libreria PROPERI  
Corso Mazzini, 188
- ◇ **MACERATA**  
Libreria SANTUCCI ROSINA  
Piazza Annesione, 1  
Libreria TOMASSETTI  
Corso della Repubblica, 11
- ◇ **PESARO**  
LA TECNOGRAFICA  
di Mattioli Giuseppe  
Via Mameli, 80/82

## MOLISE

- ◇ **CAMPOBASSO**  
Libreria D.I.E.M.  
Via Capriglione, 42-44
- ◇ **NERNA**  
Libreria PATRIARCA  
Corso Garibaldi, 115

## PIEMONTE

- ◇ **ALESSANDRIA**  
Libreria BERTOLOTTI  
Corso Roma, 122  
Libreria BOFFI  
Via dei Martiri, 31
- ◇ **ALBA (Cuneo)**  
Casa Editrice ICAP  
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◇ **ASTI**  
Libreria BORELLI TRE RE  
Corso Alfieri, 354
- ◇ **BIELLA (Vercelli)**  
Libreria GIOVANNACCI  
Via Italia, 6
- ◇ **CUNEO**  
Casa Editrice ICAP  
Piazza D. Galimberti, 10
- ◇ **TORINO**  
Casa Editrice ICAP  
Via Monte di Pietà, 20

## PUGLIA

- ◇ **ALTAMURA (Bari)**  
JOLLY CART di Lorusso A. & C.  
Corso V. Emanuele, 65
- ◇ **BARI**  
Libreria FRATELLI LATERZA  
Via Crisanzio, 18
- ◇ **BRINDISI**  
Libreria PIAZZO  
Piazza Vittoria, 4
- ◇ **CORATO (Bari)**  
Libreria GIUSEPPE GALISE  
Piazza G. Matteotti, 9
- ◇ **FOGGIA**  
Libreria PATIERNO  
Portici Via Dante, 21
- ◇ **LECCE**  
Libreria MILELLA  
di Lecce Spazio Vivo  
Via M. Di Pietro, 28
- ◇ **MANFREDONIA (Foggia)**  
IL PAPIRO - Rivendita giornali  
Corso Manfredi, 126
- ◇ **TARANTO**  
Libreria FUMAROLA  
Corso Italia, 229

## SARDEGNA

- ◇ **ALGHERO (Sassari)**  
Libreria LOBRANO  
Via Sassari, 65
- ◇ **CAGLIARI**  
Libreria DESSI  
Corso V. Emanuele, 30/32
- ◇ **NUORO**  
Libreria DELLE PROFESSIONI  
Via Manzoni, 45/47
- ◇ **ORISTANO**  
Libreria SANNA GIUSEPPE  
Via del Ricovero, 70
- ◇ **SASSARI**  
MESSAGGERIE SARDE  
Piazza Castello, 10

## SICILIA

- ◇ **CALTANISSETTA**  
Libreria SCIASCIA  
Corso Umberto I, 36
- ◇ **CATANIA**  
ENRICO ARLIA  
Rappresentanze editoriali  
Via V. Emanuele, 62  
Libreria GARGIULO  
Via F. Riso, 56/58
- ◇ **LIBERIA LA PAGLIA**  
Via Etna, 383/395

## ◇ ENNA

- Libreria BUSCEMI G. B.  
Piazza V. Emanuele
- ◇ **FAVARA (Agrigento)**  
Cartolibreria MILIOTO ANTONINO  
Via Roma, 60
- ◇ **MESSINA**  
Libreria PIROLA  
Corso Cavour, 47
- ◇ **PALERMO**  
Libreria FLACCOVIO DARIO  
Via Ausonia, 70/74  
Libreria FLACCOVIO LICAF  
Piazza Don Bosco, 3  
Libreria FLACCOVIO S.F.  
Piazza V. E. Orlando, 15/16
- ◇ **RAGUSA**  
Libreria E. GIGLIO  
Via IV Novembre, 39
- ◇ **SIRACUSA**  
Libreria CASA DEL LIBRO  
Via Maastranza, 22
- ◇ **TRAPANI**  
Libreria LO BUE  
Via Cassio Cortese, 8

## TOSCANA

- ◇ **AREZZO**  
Libreria PELLEGRINI  
Via Cavour, 42
- ◇ **FIRENZE**  
Libreria MARZOCCO  
Via de' Martelli, 22 R
- ◇ **GROSSETO**  
Libreria SIGNORELLI  
Corso Carducci, 9
- ◇ **LIVORNO**  
Libreria AMEDEO NUOVA  
di Quilici Irma & C. S.n.c.  
Corso Amedeo, 23/27
- ◇ **LUCCA**  
Editrice BARONI  
di De Mori Rosa s.a.s.  
Via S. Paolino, 45/47  
Libreria Prof.le SESTANTE  
Via Montanara, 9
- ◇ **MASSA**  
GESTIONE LIBRERIE  
Piazza Garibaldi, 8
- ◇ **PISA**  
Libreria VALLERINI  
Via del Milite, 13
- ◇ **PISTOIA**  
Libreria TURELLI  
Via Macalini, 37
- ◇ **SIENA**  
Libreria TICCI  
Via delle Terme, 5/7

## TRENTINO-ALTO ADIGE

- ◇ **BOLZANO**  
Libreria EUROPA  
Corso Italia, 6
- ◇ **TRENTO**  
Libreria DISERTORI  
Via Diaz, 11

## UMBRIA

- ◇ **FOLIGNO (Perugia)**  
Libreria LUNA di Verri e Bibi s.n.c.  
Via Gramsci, 41
- ◇ **PERUGIA**  
Libreria SIMONELLI  
Corso Vannucci, 82
- ◇ **TERNI**  
Libreria ALTEROCCA  
Corso Tacito, 29

## VENETO

- ◇ **PADOVA**  
Libreria DRAGHI - RANDI  
Via Cavour, 17
- ◇ **ROVIGO**  
Libreria PAVANELLO  
Piazza V. Emanuele, 2
- ◇ **TREVISO**  
Libreria CANOVA  
Via Calmaggiore, 31
- ◇ **VENEZIA**  
Libreria GOLDONI  
San Marco 4742/43  
Calle dei Fabri
- ◇ **VERONA**  
Libreria GHEFFI & BARBATO  
Via Mazzini, 21  
Libreria GIURIDICA  
Via della Costa, 5
- ◇ **VICENZA**  
Libreria GALLA  
Corso A. Palladio, 41/43

## 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 Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - FIRENZE, Libreria Pirola (Etruria 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 Flaccovio SF, via Ruggero Settimo, 37 - ROMA, Libreria il Tritone, via del Tritone, 61/A - TORINO, Cartiere Milliani 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 - 1993

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1993  
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1993 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1993*

### ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

*Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili*

<p><b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. 345.000</li> <li>- semestrale ..... L. 188.000</li> </ul> <p><b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. 63.000</li> <li>- semestrale ..... L. 44.000</li> </ul> <p><b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. 193.000</li> <li>- semestrale ..... L. 105.000</li> </ul>	<p><b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. 63.000</li> <li>- semestrale ..... L. 44.000</li> </ul> <p><b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. 193.000</li> <li>- semestrale ..... L. 105.000</li> </ul> <p><b>Tipo F</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L. 684.000</li> <li>- semestrale ..... L. 366.000</li> </ul>
--	--

*Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 98.000, si avrà diritto a ricevere l'Indice repertorio annuale cronologico per materle 1993.*

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale .....	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami» .....	L. 2.550
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.300
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.400
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.400

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale .....	L. 120.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.400

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

Abbonamento annuale .....	L. 78.000
Prezzo di vendita di un fascicolo .....	L. 7.350

#### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1993 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate .....	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches 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. 325.000
Abbonamento semestrale .....	L. 198.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione .....	L. 1.450

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

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

**Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**  
 abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



\* 4 1 1 1 1 0 0 3 2 0 9 3 \*

**L. 10.400**