

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 settembre 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

SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 27. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 settembre 1993 (della regione Lazio).

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

Pag. 7

- N. 28. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 9 settembre 1993 (della regione Emilia-Romagna).

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 355/1993, 379/1992 e 351/1991.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

» 9

- N. 29. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria l'11 settembre 1993 (della regione Liguria).

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

» 12

- N. 30. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria l'11 settembre 1993 (della regione Lombardia).

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

» 19

- N. 31. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria l'11 settembre 1993 (della regione Veneto).

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

Pag. 19

- N. 32. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 14 settembre 1993 (della regione Toscana).

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

» 20

- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 settembre 1993 (della provincia autonoma di Bolzano).

Elezioni - Norme per l'elezione della Camera dei deputati - Previsione che la ripartizione del venticinque per cento dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale si effettui in sede di ufficio centrale nazionale e che venga escluso l'accesso alla ripartizione stessa dei partiti che nell'ambito nazionale non raggiungano la soglia del quattro per cento dei voti validi espressi - Lamentata lesione del principio della tutela delle minoranze linguistiche, attesa l'impossibilità per le liste che rappresentano dette minoranze di raggiungere la predetta soglia del quattro per cento sul piano nazionale nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale e della libertà di voto, per l'esclusione di fatto della possibilità per gli appartenenti alle minoranze linguistiche di votare utilmente per liste che le rappresentino limitatamente ai seggi assegnati col metodo proporzionale, atteso che le liste locali non possono superare la soglia di sbarramento.

[Legge 4 agosto 1993, n. 277 (*Gazzetta Ufficiale* n. 183 del 6 agosto 1993), artt. 1 e 5].

[Statuto Trentino-Alto Adige artt. 2, 3, 6, 10, 18, 48 e 49; accordo di Parigi del 5 settembre 1946; accordo internazionale (italo-austriaco) dichiarazione di chiusura della controversia sul pacchetto dell'aprile 1942); convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (New York 21 dicembre 1975), art. 5; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950), art. 14, e primo protocollo addizionale stessa convenzione (Parigi 20 marzo 1952), art. 3]

» 20

- N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 1993 (della regione Toscana).

Referendum - Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport, in conseguenza del referendum abrogativo del 18 aprile 1993 in cui il corpo elettorale, chiamato a votare sul quesito «volete che sia abrogata la legge 31 luglio 1959, n. 617 (istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo)?» si è espresso per l'abrogazione con la prescritta maggioranza - Mancato trasferimento alle regioni delle funzioni esercitate dal predetto Ministero - Elusione non consentita della volontà popolare manifestata con il referendum in questione - Violazione della sfera di attribuzione delle regioni - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 251/1975, 24/1981, 26/1987 nonché alla sentenza n. 35/1993 (ammissibilità del referendum in oggetto).

[D.-L. 4 agosto 1993, n. 273 (*Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 5 agosto 1993)].

(Cost., artt. 1, 3, 5, 75, 95, 97, 117, 118 e 119)

» 26

- N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 1993 (della regione Toscana).

Referendum - Istituzione di un Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali - Attribuzione a detto nuovo Ministero delle funzioni già esercitate dal Ministero dell'agricoltura e foreste che avrebbe dovuto invece essere soppresso a seguito dell'esito del *referendum* abrogativo del 18 aprile 1993 con conseguente trasferimento alle regioni di dette funzioni - Elusione non consentita della volontà popolare manifestata con il *referendum* in questione - Violazione della sfera di attribuzione delle regioni - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 251/1975, 24/1981, 223/1983, 26/1987 nonché alla sentenza n. 35/1993 (ammissibilità del *referendum* sul Ministero del turismo e dello spettacolo).

[D.-L. 4 agosto 1993, n. 272 (*Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 5 agosto 1993)].

(Cost., artt. 1, 3, 5, 75, 95, 97, 117, 118 e 119)

Pag. 30

- N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 1993 (della regione Emilia-Romagna).

Sanità pubblica - Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, primo comma, lett. h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Definizione degli istituti in questione quali «strumenti tecnico-scientifici dello Stato, delle regioni e delle province autonome, per le materie di riserptiva competenza» - Attribuzione al Ministro della sanità dei poteri di nominare un componente del consiglio di amministrazione e un revisore dei conti e di stabilire prestazioni a pagamento e criteri per la determinazione delle tariffe da parte delle regioni, nonché di poteri di indirizzo e coordinamento in materia di requisiti minimi strutturali e tecnologici e di criteri organizzativi uniformi - Disciplina analitica dell'organizzazione degli istituti e finanziamento degli stessi mediante ricorso alla quota del fondo sanitario da ripartire tra le regioni - Invasione della sfera di attribuzioni della regione in materia di sanità e zootecnia e lesione dell'autonomia finanziaria della regione - Eccesso di delega - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 355/1993.

[D.Lgs. 30 giugno 1993, n. 270, artt. 1, primo, quarto e quinto comma, 2, primo e secondo comma; 3, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 5, primo comma; 6, primo comma, lett. a), 10, primo comma (*Gazzetta Ufficiale* n. 180 del 3 agosto 1993)].

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

» 36

- N. 521. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Foggia del 6 aprile 1993.

Reato in genere - Atti interruttivi del corso della prescrizione - Mancata inclusione fra di essi della richiesta di emissione del decreto penale di condanna - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per la richiesta di rinvio a giudizio inclusa fra i detti atti.

(C.P., art. 160).

(Cost., art. 3)

» 39

- NN. da 522 a 548. Ordinanze del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Foggia del 6 aprile 1993.

Reato in genere - Atti interruttivi del corso della prescrizione - Mancata inclusione fra di essi della richiesta di emissione del decreto penale di condanna - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per la richiesta di rinvio a giudizio inclusa fra i detti atti.

(C.P., art. 160).

(Cost., art. 3)

» 41

549. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di La Spezia del 14 aprile 1993.

Reati militari - Deterioramento colposo di beni mobili appartenenti all'amministrazione militare - Eccessiva affittività della prevista reclusione militare - Ingiustificato deteriore trattamento del militare rispetto agli altri cittadini per i quali il reato di danneggiamento colposo non è penalmente sanzionato.

(C.P.M.P., artt. 169 e 170).

(Cost., art. 3)

41

N. 550. Ordinanza della pretura di Catania, sezione distaccata di Acireale, del 27 aprile 1993.

Regione Sicilia - Edilizia e urbanistica - Realizzazione di un prefabbricato ad un solo piano non adibito ad uso abitativo - Assoggettamento, con legge regionale, di tali opere al regime autorizzatorio invece che a quello concessorio previsto dalla normativa statale - Conseguente depenalizzazione di condotte penalmente sanzionate dalla normativa statale - Lamentata indebita interferenza da parte della regione nella materia penale di esclusiva competenza statale.

(Legge regione Sicilia 10 agosto 1985, n. 37, art. 5, modificato dalla legge regione Sicilia 15 maggio 1986, n. 26, art. 6).

(Cost., artt. 3 e 25, secondo comma)

Pag. 43

N. 551. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione distaccata di Pescara, del 17 dicembre 1992.

Lavoro (rapporto di) - Prestazioni di fatto con violazione di legge - Svolgimento di mansioni superiori in carenza della relativa idoneità (nella specie: esercizio oltre i sessanta giorni di funzioni di responsabile del servizio di medicina legale e del lavoro presso l'U.S.L. espletate da ispettore sanitario) - Conseguente spettanza della retribuzione corrispondente - Lamentata operatività temporalmente illimitata, anche nei rapporti di pubblico impiego, di detta norma - Conseguente, possibile attribuzione sostanziale e di fatto, anche in tale ambito, di qualifica superiore - Lesione del principio di buon andamento della p.a., in particolare dell'organizzazione degli uffici pubblici - Violazione del diritto a concorrere, in condizioni di parità, dei possibili legittimi aspiranti al conseguimento dell'attribuzione di dette funzioni - Incidenza, nella specie, anche sull'obbligo della amministrazione di assicurare la tutela della salute dei cittadini.

(C.C., art. 2126).

(Cost., artt. 3, 4, 32, 36, 97 e 98)

45

N. 552. Ordinanza della Corte di cassazione del 7 aprile 1993.

Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Possesso ingiustificato di beni di valore sproporzionato alla attività svolta o ai redditi dichiarati - Configurazione di tale condotta come reato proprio richiedendosi per il soggetto attivo la qualifica di indagato per determinati reati o di soggetto nei cui confronti si proceda per l'applicazione di una misura di prevenzione - Irragionevolezza in considerazione della non definitività delle suddette qualifiche - Violazione del diritto di difesa, incombenso l'onere della prova a carico del soggetto anziché dell'accusa - Lesione dei principi della presunzione di innocenza e dell'irretroattività della legge penale - Richiamo alla sentenza n. 110/1968.

(Legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*quiquies*, secondo comma, e successive modifiche; d.l. 21 gennaio 1993, n. 14, art. 5 e d.l. 23 marzo 1993, n. 73, art. 5).

(Cost., artt. 3, 24, 25 e 27)

» 48

N. 553. Ordinanza del pretore di Torino del 9 giugno 1993.

Distanze legali - Alberi piantati a distanze inferiori a quelle previste - Potere del confinante di esigere l'estirpazione - Preventiva valutazione dell'autorità giudiziaria sulla necessità o convenienza del taglio - Omessa previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto al regime delle immissioni.

(C.C., artt. 892, comb. disp., e 894 in relazione all'art. 844).

(Cost., art. 3)

51

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 27

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 settembre 1993
(della regione Lazio)*

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitario di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].
(Cost., artt. 117, 118 e 119).

Ricorso per conflitto di attribuzioni, della regione Lazio, in persona del presidente della giunta rappresentata e difesa dal prof. avv. Achille Chiappetti ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, alla via Paolo Emilio n. 7, giusta procura a margine del presente ricorso contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1992, concernente la definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993.

FATTO

1. — Come è noto, in attuazione degli artt. 117 e 118 della Cost., che prevedono la competenza amministrativa (teoricamente) esclusiva delle regioni a statuto ordinario nella materia assistenza sanitaria, le attribuzioni regionali sono state definite in sede legislativa ordinaria, dapprima nel d.P.R. n. 616/1977 e quindi nella legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, n. 833/1978.

Le recenti modifiche, in corso di introduzione, del sistema sanitario, avviate dalla legge di delegazione 23 ottobre 1992, n. 421, salvaguardano sostanzialmente gli spazi dell'autonomia garantita alle regioni ordinarie dalla Costituzione, tanto che queste ultime dovranno pure essere sentite in sede di adozione dei decreti legislativi delegati (art. 1, primo comma).

Per quanto, in particolare, attiene ai livelli di prestazioni sanitarie la legge di delegazione stabilisce, in maniera coerente, che nei decreti delegati sarà individuata la «soglia minima di riferimento da garantire a tutti i cittadini e il parametro capitario di finanziamento da assicurare alle regioni e alle province autonome per l'organizzazione di detta assistenza, in coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria» (art. 1, primo comma, lett. g).

Il decreto delegato 30 dicembre 1992, n. 502, emanato in attuazione della predetta legge, ha introdotto una serie di disposizioni coerenti con i principi della delega.

In particolare esso ha sancito:

a) che «gli obiettivi fondamentali di prevenzione, cura e riabilitazione e le linee generali di indirizzo del servizio sanitario nazionale nonché i livelli di assistenza da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale sono stabiliti con il piano sanitario nazionale» (art. 1, primo comma) e che il piano è adottato «d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome»;

b) che «le linee dell'organizzazione dei servizi e delle attività destinate alla tutela della salute, i criteri di finanziamento delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette unità sanitarie locali ed aziende ospedaliere, anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie, rientrano nella competenza delle regioni» (art. 2);

c) 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 capitario 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» (art. 13, primo comma).

2. — Precedentemente all'introduzione della normativa di cui si è appena detto, era stato emanato il d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438 e portante «Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali».

Tale atto d'urgenza ha, tra l'altro, stabilito che «entro il 30 novembre 1992 il governo, d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce i livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini a decorrere dal 1° gennaio 1993. Ove tale intesa non intervenga, il governo provvede direttamente entro il 15 dicembre 1992» (art. 6, primo comma).

È stato quindi adottato il d.P.R. 24 dicembre 1992, portante «definizione dei livelli di assistenza sanitaria», il cui schema era stato sottoposto alla conferenza Stato-regioni, nell'ambito della quale queste ultime avevano esclusivamente contestato che non vi era correlazione tra i livelli di prestazione sanitaria obbligatoriamente imposti alle strutture sanitarie operanti nelle regioni e le risorse finanziarie assegnate alle regioni.

Cionondimeno il d.P.R. in parola è stato emanato e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 2 luglio 1993, n. 153.

Pertanto, in relazione a tale provvedimento, gravemente lesivo dell'autonomia regionale, la regione Lazio propone il presente ricorso per conflitto di attribuzioni ai sensi dell'art. 134, secondo comma, della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

Violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

1. — Il d.P.R. 24 dicembre 1992 ha stabilito autoritativamente le prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che dovranno essere garantite in tutte le regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993.

Come è stato denunciato, in sede di concerto dalle regioni prima dell'emanazione del decreto impugnato, le diverse prestazioni previste (che costituiscono i livelli uniformi di assistenza sanitaria) sono state rese obbligatorie senza la previa prefissione di un parametro capitaro di finanziamento.

Le prestazioni previste dal d.P.R., infatti non sono in alcun modo riferite alla previsione della spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento che vengono assegnate alle regioni per l'attività sanitaria.

Ne consegue la impossibilità effettiva e concreta della regione Lazio di svolgere le proprie attribuzioni in materia sanitaria, come previste nella stessa legislazione statale.

L'attuale riparto delle attribuzioni, come configurato negli artt. 1 e 2 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e la stretta correlazione ivi prevista per il riparto tra l'autofinanziamento regionale e l'intervento finanziario da parte dello Stato (art. 12 dello stesso d.lgs.), rende evidente che la mancata previsione della congruità tra i livelli uniformi e la spesa posta effettivamente a carico dello Stato vanifica gli spazi di autonomia regionale.

Basti por mente al fatto che, mentre alle regioni competono «le linee dell'organizzazione dei servizi e delle attività destinate alla tutela della salute» (e «i criteri di finanziamento delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere») (art. 2 del d.lgs. n. 502/1992), alle stesse è imposto di far «fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi, all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento».

In mancanza di tale occorrente riferimento, le scelte di esclusiva spettanza delle regioni (livelli assistenziali superiori, modelli organizzativi diversi), ma anche le scelte operative concernenti l'ordinaria attività di gestione del servizio sanitario, di competenza regionale, risultano in realtà non attuabili.

2. — Né è consentita alla regione la possibilità di una concreta pianificazione dei suoi interventi dato che il sistema di finanziamento dell'attività sanitaria pubblica vede oggi affiancata la spesa a carico della regione a quella a carico dello Stato ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 502/1992.

3. In tali condizioni è evidente che l'arbitraria previsione di livelli uniformi di assistenza sanitaria ledè anche l'autonomia finanziaria regionale, stante che la regione si troverebbe comunque nella necessità di finanziare le strutture sanitarie in essa operanti al fine di garantirne comunque — come di sua attribuzione — il funzionamento.

Si avrebbe ineluttabilmente uno storno dei fondi di competenza regionale che dovrebbero consentire alla regione di svolgere una propria linea politica-amministrativa nella materia.

4. Va rilevato infine che il governo non ha tenuto in alcun conto la sopravvenuta legislazione nazionale che impone oggi l'innesto della previsione di livelli uniformi di assistenza nel contesto globale della pianificazione sanitaria.

Né tale distacco può apparire giustificato dalle ragioni di urgenza che stanno a fondamento del d.-l. n. 384/1992.

Ragioni di urgenza che hanno pure spinto il governo a vanificare la previsione del d.-l. laddove imponeva la previa intesa tra Stato e regioni, tanto più necessaria nel caso di specie.

In realtà le regioni non hanno contestato le scelte operate dal Governo ma hanno evidenziato l'inadeguatezza la carenza dell'emanando decreto nella parte in cui non ha definito la occorrente previsione di spesa a carico dello Stato. Obiezione, questa, che — a quanto sembra — è stata sollevata anche dalla Corte dei conti in sede di registrazione del decreto impugnato.

In tal modo è avvenuto che il provvedimento impugnato non è stato emanato con i contenuti (copertura finanziaria) che costituivano il presupposto della raggiunta intesa tra Stato e regioni.

CONCLUSIONI

Si chiede l'accoglimento del ricorso con il conseguente annullamento del d.P.R. 24 dicembre 1992 impugnato.

Roma, addì 24 agosto 1993

Prof. avv. Achille CHIAPPETTI

93C0956

N. 28

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 9 settembre 1993
(della regione Emilia-Romagna)*

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 355/1993, 379/1992 e 351/1991.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla regione Emilia Romagna, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale Pier Luigi Bersani, debitamente autorizzato con delibera g.r. n. 3693 in data 27 luglio 1993 immediatamente esecutiva, rappresentata e difesa per mandato a margine dai professori avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino ed elettivamente domiciliata presso l'avv. Luigi Manzi, con studio in Roma, via Confalonieri, 5, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la risoluzione del conflitto di attribuzione determinato dal d.P.R. 24 dicembre 1992, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993, in materia di definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria e per il conseguente annullamento dell'atto.

FATTO

L'art. 6 del d.-l. n. 384/1992 (convertito nella legge n. 438/1992) ha demandato al Governo, di intesa con la conferenza Stato-regioni, di definire: «livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini a decorrere dal 1° gennaio 1993», essendo altresì stabilito nel medesimo articolo che se l'intesa non intervenga entro il 15 dicembre 1992, il Governo provvede direttamente.

In base a tale norma è stato, quindi, emanato il d.P.R. 24 dicembre 1992, nel quale è però contenuta una serie di disposizioni direttamente lesive sia del ruolo e delle prerogative riconosciute alle regioni in materia di assistenza e di programmazione sanitaria e specificamente rivolte ad una effettiva determinazione dei livelli di assistenza correlata alla quota capitaro, sia di profili procedurali e sostanziali connessi con il principio di «leale collaborazione», sia lesive della possibilità per le regioni di programmare la spesa sanitaria.

Tale decreto, il quale dà atto immotivatamente che l'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni non è intervenuta nel termine fissato, reca la data del 24 dicembre 1992, ma è stato pubblicato soltanto il 2 luglio 1993. Inoltre non pare inutile rammentare che lo stesso provvedimento è stato censurato dalla Corte dei conti che ha parzialmente negato il visto — ritenendole inadeguate — proprio in ordine alle indicazioni governative dei parametri capitari di finanziamento per i singoli settori di prestazione (essendo individuata soltanto la cifra capitaria globale lorda, ma determinata in base a ragioni diverse rispetto a quelle inerenti alla determinazione dei livelli delle prestazioni che devono essere comunque garantite).

Né il Governo ha chiesto la registrazione con riserva.

Sotto innumerevoli profili il d.P.R. 24 dicembre 1992 appare peraltro illegittimo per conflitto di attribuzione. E segnatamente per i seguenti motivi.

DIRITTO

I. Con evidenza emerge il contrasto Stato-regioni sul costo delle singole prestazioni sanitarie garantite. (Il mancato raggiungimento dell'intesa deriverebbe proprio dalla difformità del computo governativo rispetto ai conteggi di parte regionale, su alcuni elementi del costo dei servizi).

Lo Stato non ha indicato infatti i limiti minimi garantiti, ma ha effettuato solo una ricognizione degli obiettivi e fissato il costo globale capitaro lordo, con una operazione di mero frazionamento dello stanziamento disponibile per numero degli abitanti.

Conseguentemente ciò che doveva consistere in una suddivisione della spesa sulla base di livelli di prestazioni garantiti, secondo lo spirito della legislazione di riforma, (livelli e non obiettivi, livelli di prestazione cui l'utente ha diritto, definiti in concreto e partitamente sulla base di classi di età, di composizione demografica della popolazione, ecc., tenuto conto anche delle caratteristiche e dei dati epidemiologici riscontrabili nelle singole realtà regionali. Così, non è ad esempio irrilevante che la regione Emilia-Romagna presenti cinque punti in percentuale in più di popolazione ultrasessantacinquenne rispetto alla Lombardia) è divenuto una mera elencazione di tipi di prestazione accompagnata, ma senza alcun nesso di collegamento, dalla indicazione di una spesa massima globale per ciascun assistito che non rispecchia la struttura dei costi effettivi delle prestazioni, ma riflette esclusivamente i vincoli di bilancio.

Sicché, la fissazione (e la conseguente garanzia) del livello minimo della prestazione non è effettuata dallo Stato, ma risulta di fatto demandata alle singole regioni nell'ambito di un costo globale di riferimento e a scapito delle esigenze fondamentali di uniformità che avevano originariamente giustificato la delega al Governo.

Non contenendo alcuna determinazione dei livelli assistenziali — come avrebbe dovuto fare a seguito della delegificazione della materia riconosciuta legittima dalla recente sentenza della Corte cost. n. 355/1993 — ma limitandosi ad un riepilogo delle disposizioni già vigenti nel settore (la determinazione di cui all'art. 6 del d.l. n. 384/1992 era già stata prevista dall'art. 4, primo comma, della legge n. 412/1991 e successivamente negli artt. 1 e 12 del d.lgs. n. 502/1992) e non avendo accompagnato con determinazioni di tipo quantitativo gli indicatori di verifica laddove previsti, il decreto 24 dicembre 1992 non ha alcun effetto di predeterminazione della spesa e dei suoi fattori.

In ciò esso abdica, quindi, alla funzione stabilita da legge delegata e legge delegante, risultando privo della legalità sostanziale costantemente richiesta dalla Corte costituzionale per la legittimità di questo tipo di atti governativi.

Inoltre, a questa essenziale rinuncia e mancato esercizio del potere affidato, corrisponde la totale arbitrarietà e illegalità della determinazione del solo parametro capitaro globale, in assenza dei parametri capitari di settore (censurati, lo si ricorda, dalla Corte dei conti per evidente inidoneità).

Cosicché viene anche meno quel «presupposto della necessaria corrispondenza e coerenza effettiva fra quote capitarie e livelli uniformi delle prestazioni sanitarie» che è stato individuato quale colonna portante del sistema di programmazione della spesa sanitaria ancora dalla sentenza n. 355/1993.

Poiché in base allo stesso meccanismo stabilito dal d.lgs. n. 502/1992 la determinazione dei livelli di assistenza e della correlativa quota capitaria costituisce — in un'ottica di voluta stretta e imprescindibile correlazione — modo di determinazione del *quantum* di finanziamento statale alle regioni, è del tutto evidente quindi che il decreto in esame appare radicalmente inidoneo a garantire alle regioni la congruenza fra livelli di prestazione e quote capitarie di finanziamento, in assenza di predeterminazione quantitativa delle prestazioni dovute, tendendo a «scaricare» sulle regioni le eventuali differenze per i costi effettivi dovuti.

II. — Occorre altresì rilevare che lo Stato non ha affatto dimostrato che la prescritta intesa con la Conferenza permanente (art. 6 d.-l. n. 384/1992) si è resa impossibile, limitandosi ad acclararla e procedendo di conseguenza unilateralmente. Ora, se è vero che l'intervento governativo in caso di non raggiungimento dell'intesa può ritenersi ammissibile quale risultato finale, è altrettanto certo che tale soluzione deve essere supportata da un procedimento ragionevole. Pena la frustrazione di qualsivoglia garanzia del ruolo delle regioni in base ai principi della leale collaborazione, sulla cui necessità — onde assicurare effettiva e concreta portata anche nell'ambito di meccanismi legislativi che prevedano, in caso di mancata intesa con le regioni, un potere di normazione unilaterale da parte dello Stato — non può sorgere dubbio alcuno. Se questi meccanismi sono stati riconosciuti legittimi dalla Corte costituzionale (355/1993), è altrettanto vero infatti che la stessa Corte si è più volte preoccupata di circondare la facoltà di intesa di adeguati requisiti sostanziali e procedurali, al fine di evitare cioè «il declassamento dell'attività di codeterminazione ad una mera attività consultiva non vincolante» (Corte cost. n. 351/1991) e individuando quale dovere di leale cooperazione il preciso onere, sul piano procedurale, «a carico dell'organo procedente, di fare quanto è possibile per tentare di superare le eventuali divergenze insorte in vista del migliore perseguimento dell'interesse pubblico in discussione» (Corte costituzionale n. 379/1992, punto 9 del testo pubblicato su *Gazzetta Ufficiale*, c.d. sentenza Martelli).

Non par dubbio, quindi, che in assenza di qualsivoglia ragionevole perseguimento della «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare laddove occorra attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (come correttamente argomenta Corte costituzionale n. 379/1992 cit.) debba ritenersi violato il principio di leale cooperazione di cui lo strumento dell'intesa rappresenta una delle possibili forme di attuazione.

Ora, tale carenza è presente nel caso in esame laddove, unitamente alla assoluta mancanza di menzione nel decreto governativo delle ragioni che avrebbero determinato il non raggiungimento dell'intesa nel termine fissato, deve aggiungersi la circostanza che il medesimo decreto 24 dicembre 1992 è divenuto operativo sei mesi più tardi, senza che nulla sia stato fatto da parte dello Stato per riprendere trattative eventualmente interrotte e senza che particolari motivi di urgenza e di opportunità abbiano determinato il Governo a disporre la registrazione con riserva del decreto.

Che la odierna opposizione della regione Emilia Romagna — e con essa di altre regioni — sia fondata è dimostrato, infatti, in primo luogo dall'atteggiamento della Corte dei conti che ha bocciato le singole previsioni di costo capitaro individuate dal Governo, ritenendole inadeguate ai livelli-obiettivo (e lasciando impregiudicato solo il costo capitaro globale che però è determinato per ragioni e secondo una logica diverse da quelle sottese alle prestazioni garantite) e, in secondo luogo, è avvalorato proprio dalla mancata registrazione con riserva del decreto, che dimostra che la volontà governativa si sostanzierà essenzialmente nello stabilire il limite globale massimo e null'altro, al di là degli scopi e delle finalità avute di mira dalla legge di delega.

III. — In sostanza, a fronte del d.P.R. 24 dicembre 1992, che si pone quale atto unilaterale dello Stato, le regioni perdono la garanzia reale ed effettiva del loro ruolo costituzionale, oltre che legislativo nella programmazione sanitaria. Ma non solo: esse perdono anche ogni effettiva possibilità di programmare la propria spesa (che è l'obiettivo fondamentale di tutto il sistema legislativo del settore). E ciò in presenza di un atto che: *a*) non mette in correlazione il costo capitaro con i livelli di prestazione; *b*) agisce retroattivamente fissando a metà anno (2 luglio 1993) i livelli di spesa delle prestazioni che dovevano essere garantite — e non sono invece definite — già dal 1° gennaio 1993.

Ciò è in netto contrasto con i principi generali sulla non retroattività di misure amministrative, ma anche specificamente con lo stesso d.-l. n. 384/92 che palesemente prevede la fissazione dei livelli e delle correlate risorse, per il futuro e non per il passato.

Nè si può obiettare che il carattere retroattivo non rileva, dato che il decreto ripete la normativa vigente: perché, a parte la lamentata illegittimità sotto questo stesso profilo, la retroattività investe anche la determinazione della quota capitaria.

Insomma, è evidente che per il periodo gennaio-luglio 1993 le regioni dovevano comunque assicurare agli assistiti certi livelli di prestazioni, con la relativa copertura di spesa e che né le prestazioni, né le spese possono essere disciplinate retroattivamente per decreto, pena la lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni.

IV. — In conclusione. Il decreto nasce come atto unilaterale, per «carenza» dell'intesa fra le parti, non sugli obiettivi, ma sul costo relativo ai limiti uniformi di prestazioni garantite.

Che le stime dello Stato fossero inadeguate è dimostrato dal rifiuto di registrazione della Corte dei conti proprio in relazione alla inidoneità delle singole previsioni di costo capitaro individuate dal Governo.

L'atto dello Stato, di conseguenza, anziché indicare ciò che al cittadino deve essere ovunque garantito, quantificandone i costi, si limita ad elencare obiettivi generici, fissando un tetto capitaro globale che non ha alcun fondamento se non nei vincoli di bilancio: l'atto perciò, tradendo la sua funzione, è privo di fondamento legislativo.

Né si può giustificarlo in relazione alle esigenze di contenimento della spesa pubblica se solo si considera che da un lato la non fissazione dei livelli minimi di prestazioni garantite va ad incidere sulla garanzia del contenuto minimo della prestazione sanitaria che deve essere assicurato comunque ai cittadini in quanto non può essere compreso ulteriormente per esigenze di bilancio (cfr. sul contenuto minimo dell'art. 32 della Costituzione, non comprimibile per esigenze di bilancio, la sentenza n. 184/1993).

In ciò vi è dunque una evidente lesione del diritto alla salute, per provvedere al quale tutto il computo e il carico finanziario grava sulle regioni. Le quali, però, (mentre lo Stato blocca, predeterminandola a priori, la propria spesa sanitaria di trasferimento) si trovano invece nella impossibilità, a metà esercizio già trascorso, di far quadrare i propri conti.

Alla fine, la falla della finanza pubblica che il Governo vorrebbe arrestare a livello centrale finisce con il riaprirsi a livello locale, con conseguenze assai gravi anche sulla eguaglianza dei cittadini nel godimento del *minimum* essenziale del diritto alla salute (sul divieto di discriminazioni nel godimento dei diritti motivate dalla mera localizzazione territoriale dei soggetti interessati cfr. altresì sentenza n. 336/1989).

Per le considerazioni suesposte, che si fa riserva di integrare e di illustrare in corso di causa, si chiede che l'Eccellentissima Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato il potere di determinare, come ha fatto con il decreto impugnato, livelli uniformi di assistenza sanitaria prescindendo dalla concreta definizione delle singole prestazioni e dalla necessaria correlazione fra queste ultime e le rispettive quote capitarie, nonché prescindendo da un effettivo e ragionevole tentativo di intesa con le regioni e, per l'effetto, voglia annullare il d.P.R. 24 dicembre 1992 per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione per le ragioni e sotto il profili illustrati nella parte in diritto.

Si depositerà nei termini, assieme alla copia notificata del suesposto ricorso:

1) copia della delibera g.r. n. 3693 in data 27 luglio 1993 di autorizzazione a proporre il presente conflitto di attribuzione.

Bologna-Roma, addì 26 agosto 1993

(Firme illeggibili)

93C0973

N. 29

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria l'11 settembre 1993
(della regione Liguria)*

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (Gazzetta Ufficiale n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Liguria, in persona del presidente della giunta regionale Edmondo Ferrero, autorizzato con delibera della giunta regionale n. 3654 del 27 agosto 1993, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Valerio Onida e Giuseppe Petrocelli, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Gualtiero Rueca in Roma, largo della Gancia, 1, come da delega in calce al presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* in relazione al d.P.R. 24 dicembre 1992, recante «definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993.

1. — L'art. 4, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (recante «disposizioni in materia di finanza pubblica») demandava al Governo il compito di determinare, con effetto dal 1° gennaio 1992, «i livelli di assistenza sanitaria da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale nonché gli *standard* organizzativi e di attività da utilizzare per il calcolo del parametro capitaro di finanziamento di ciascun livello assistenziale per l'anno 1992».

Il provvedimento avrebbe dovuto essere adottato d'intesa con la conferenza Stato-regioni ed emanato con decreto del Presidente della Repubblica sulla base di limiti e principi ivi specificati; fra l'altro si stabiliva che i livelli di assistenza fossero «definiti nel rispetto delle disposizioni di legge, delle direttive comunitarie e, limitatamente alle modalità di erogazione, degli accordi di lavoro per il personale dipendente (lett. *a*); che gli *standard* organizzativi e di attività fossero «determinati ai fini di calcolo del parametro capitaro di finanziamento» e non costituissero vincolo organizzativo per le regioni e le U.S.L.; e che «il parametro capitaro per ciascun livello di assistenza» fosse «finanziato in rapporto alla popolazione residente».

Tale determinazione non intervenne in tempo utile perché potesse avere effetto, come previsto, dal 1° gennaio 1992.

Con l'art. 6 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384 (convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438) venne nuovamente disposto che entro il 30 novembre 1992 il Governo, d'intesa con la conferenza Stato-regioni, definisse «i livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini a decorrere dal 1° gennaio 1993», stabilendo altresì che ove l'intesa non fosse intervenuta, il Governo avrebbe dovuto provvedere direttamente entro il 15 dicembre 1992.

Nel frattempo, peraltro, era intervenuta la legge 23 ottobre 1992, n. 421, il cui art. 1 delegava il Governo a ridisciplinare il Servizio sanitario nazionale, fra l'altro definendo «principi relativi ai livelli di assistenza sanitaria uniformi e obbligatori, . . . espressi per le attività rivolte agli individui in termini di prestazioni, stabilendo comunque l'individuazione della soglia minima di riferimento, da garantire a tutti i cittadini, e il parametro capitaro di finanziamento da assicurare alle regioni e alle province autonome per l'organizzazione di detta assistenza, in coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria» (art. 1, primo comma, lett. *g*).

La delega veniva esercitata con il d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. Quest'ultimo provvedimento prevede, all'art. 1, primo comma, che «i livelli di assistenza da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale sono stabiliti con il piano sanitario nazionale, nel rispetto degli obiettivi della programmazione socio-economica nazionale e di tutela della salute individuati a livello internazionale ed in coerenza con l'entità del finanziamento assicurato al Servizio sanitario nazionale». Il piano sanitario nazionale, che ha durata triennale (art. 1, secondo comma) ed è adottato dal Governo d'intesa con la conferenza Stato-regioni (art. 1, primo comma), per il triennio 1994-1996 avrebbe dovuto essere adottato entro il 31 luglio 1993 (art. 1, quarto comma, d. lgs. n. 502/1992).

Il piano deve indicare, fra l'altro, «i livelli uniformi di assistenza sanitaria da individuare sulla base anche di dati epidemiologici e clinici, con la specificazione delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini, rapportati al volume delle risorse a disposizione (art. 1, quarto comma, lett. *b*), d. lgs. n. 502/1992.

Nel disciplinare il finanziamento del servizio sanitario, lo stesso decreto legislativo n. 502/1992 stabilisce fra l'altro che «la quota capitaria di finanziamento da assicurare alle regioni viene determinata sulla base di un sistema di coefficienti parametrici, in relazione ai livelli uniformi di prestazioni sanitarie in tutto il territorio nazionale», determinati ai sensi della disposizione prima citata, con riferimento ad una serie di elementi specificati (art. 12, terzo comma); e che le regioni debbono fare fronte con risorse proprie «agli effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi di cui all'art. 1» nonché «all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento» (art. 13, primo comma).

Il piano sanitario non risulta ancora adottato. Viceversa nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993 è stato pubblicato il decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1992, recante «definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria».

Il decreto, che risulta adottato pochi giorni prima della pubblicazione del d.lgs. n. 502/1992, è stato però registrato solo il 5 maggio 1993 dalla Corte dei conti, che peraltro non ha ammesso al visto le parti del decreto medesimo in cui si indicava il parametro capitaro di finanziamento relativo a ciascuno dei «livelli», cioè delle voci in cui si articola l'allegato al decreto. Di ciò è dato espressamente atto nel testo pubblicato nel decreto, in cui alla fine di ogni paragrafo compare la dizione fra parentesi «il parametro capitaro di finanziamento non è stato ammesso al "visto" dalla Corte dei conti». Viceversa alla fine della parte prima dell'allegato (quella relativa ai «livelli uniformi di assistenza sanitaria») è indicato il «parametro di finanziamento capitaro globale lordo», pari a L. 1.504.410.

Il decreto in questione cita nelle sue premesse solo l'art. 6, primo comma del d.-l. n. 384/1992, ma ignora il d.lgs. n. 502/1992 (sopravvenuto dopo l'adozione di tale decreto ma ben prima della sua pubblicazione): mentre ricorda, sempre nelle premesse, la legge n. 421/1992 là dove afferma che nella individuazione dei livelli di assistenza «si debba tenere conto dei principi e criteri di cui all'art. 1, primo comma, lett. q), della legge 23 ottobre 1992, n. 421», cioè dei criteri di delega di cui sopra si è detto.

Nelle premesse del decreto si dà altresì atto che «l'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non è intervenuta nel termine fissato», ma non si fa cenno né dei dissensi che hanno determinato la mancata intesa, né delle ragioni che hanno indotto il Governo a discostarsi da ciò che ritenevano e chiedevano i rappresentanti delle regioni nella conferenza.

Tale provvedimento è lesivo della autonomia della regione ricorrente, per le ragioni di seguito esposte.

2. — Come si è ricordato, l'art. 1 del d.lgs. n. 502/1992 stabilisce che sia il piano sanitario nazionale a indicare i livelli uniformi di assistenza, «nel rispetto degli obiettivi della programmazione economica nazionale e di tutela della salute individuati a livello internazionale» oltre che «in coerenza con l'entità del finanziamento assicurato al Servizio sanitario nazionale» (primo e quarto comma).

Ora, è ben vero che il d.P.R. in oggetto reca la data del 24 dicembre 1992, anteriore di sette giorni all'entrata in vigore del d.lgs. n. 502/1992 (avvenuta il 1° gennaio 1993: cfr. art. 20 dello stesso d.lgs. n. 502). Ma è altrettanto vero che tale decreto è stato registrato solo il 5 maggio e pubblicato il 2 luglio, e che comunque esso espressamente intende valere a decorrere dal 1° gennaio 1993 (cfr. il n. 1 del dispositivo), cioè dalla stessa data dalla quale è in vigore la nuova disciplina del d.lgs. n. 502.

In sostanza il decreto impugnato interviene in una situazione normativa diversa da quella da esso assunta a presupposto (cioè da quella derivante dalla sola norma dell'art. 6, primo comma, del d.-l. n. 384/1992, citato nelle premesse), per il sopravvenire della nuova disciplina recata dalla legge n. 421/1992 e soprattutto del d.lgs. n. 502/1992, disciplina per effetto della quale dovrebbe ritenersi implicitamente abrogato dall'art. 6, primo comma, del d.-l. n. 384/1992.

Il decreto afferma bensì di voler «tenere conto» dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, primo comma, lett. g), della legge n. 421/1992, ma trascura il fatto che si tratta di principi e criteri diretti dettati dalla legge di delega per essere attuati col decreto legislativo delegato, e non già in via amministrativa; e che un atto amministrativo com'è il decreto impugnato non può — ormai — discostarsi dalla disciplina legislativa di cui al d.lgs. n. 502/1992.

In sostanza la fissazione dei livelli di assistenza deve ormai avvenire con le procedure e nei modi stabiliti dall'art. 1 del d.lgs. n. 502, e cioè col piano sanitario.

Già sotto questo profilo il decreto impugnato appare illegittimo, e dunque lesivo dell'autonomia regionale, in quanto non conforme alle norme legislative che disciplinano la materia, e carente di un sufficiente e tuttora operante fondamento legislativo.

3. — In ogni caso, anche a voler considerare valido fondamento legale del decreto l'art. 6, primo comma, del d.-l. n. 384/1992, esso appare illegittimo e lesivo dell'autonomia regionale in quanto, pur dando atto del mancato raggiungimento dell'intesa con la conferenza Stato-regioni, richiesta dalla citata norma legislativa, non indica né le ragioni dal dissenso fra Governo e regioni, né i motivi che hanno indotto il Governo a disattendere i rilievi e le indicazioni delle regioni medesime.

Anche quando la legge consente al Governo, in caso di mancato raggiungimento delle intese, di provvedere unilateralmente, l'atto governativo è vincolato evidentemente ad un rigoroso obbligo di motivazione in ordine alle ragioni del provvedere in difformità dalle indicazioni della Conferenza. L'obbligo di perseguire l'intesa risulterebbe totalmente venificato se il Governo potesse, senza motivazione alcuna, semplicemente restare sulle proprie posizioni ed adottare il provvedimento in difformità dalle indicazioni della Conferenza. L'obbligo dell'intesa, se pure non giunge a impedire un provvedimento unilaterale in caso di mancata intesa, richiede almeno che si attui una fase di dialogo fra le due parti, in cui l'organo che ha alla fine il potere di provvedere (nella specie il Governo) deve farsi carico espressamente della posizione dell'altra parte e specificare i motivi per i quali non intende attenersi.

Anche sotto questo ulteriore profilo preliminare il decreto in questione viola l'autonomia regionale.

4. — Il contenuto del decreto impugnato è poi in contrasto con le stesse disposizioni legislative che prevedono la fissazione dei livelli di assistenza, ed è lesivo dell'autonomia regionale.

La determinazione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria ha lo scopo, da un lato, di individuare le prestazioni di assistenza cui i cittadini hanno diritto, e che dunque debbono essere assicurate a tutti i cittadini, in modo uniforme, in tutte le regioni; dall'altro lato, di consentire di calcolare le risorse necessarie per assicurare tali prestazioni, e le corrispondenti quote capitarie di finanziamento da assicurare alle Regioni a carico del fondo sanitario nazionale.

Il decreto impugnato non assolve a tali funzioni, e in ogni caso non vi assolve in modo legittimo e congruo.

Esso non definisce in realtà dei veri e propri «livelli», quantitativamente determinati, di prestazioni sanitarie da assicurare, corrispondenti a diritti degli assistiti, ma si limita a elencare descrittivamente la tipologia delle prestazioni previste dalle leggi (assistenza sanitaria collettiva negli ambienti di vita e di lavoro; assistenza sanitaria di base, assistenza specialistica semiresidenziale e territoriale, assistenza ospedaliera, assistenza residenziale sanitaria a non autosufficienti e lungodegenti stabilizzati), e le categorie di soggetti assistibili.

I «vincoli» che talora (solo a proposito dell'assistenza di base e dell'assistenza farmaceutica) vengono indicati non fanno che richiamare le disposizioni legislative che prevedono forme di partecipazione degli assistiti alle spese o limiti di reddito per usufruire dell'assistenza a carico del Servizio sanitario nazionale.

Anche gli «indicatori di verifica talora previsti non contengono alcuna determinazione di tipo quantitativo atta a determinare i livelli o i limiti delle prestazioni.

In sostanza dunque il decreto non contiene determinazioni atte a individuare e delimitare i tipi e la quantità di prestazioni di assistenza che debbono essere erogate e quindi il relativo costo.

Non è nemmeno chiaro, a livello definitorio, ciò che nel decreto viene inteso per «livelli uniformi di assistenza sanitaria». Infatti nel punto 1 del dispositivo del decreto si parla di «livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini», e dunque si configurano i «livelli» come prestazioni costituenti oggetto di un diritto degli assistiti, come tale da garantire in condizioni di uniformità fin da subito e in tutto il territorio. Ma poi, cadendo in contraddizione, nella premessa dell'allegato al decreto si configurano i livelli di assistenza «come definizione degli obiettivi che il servizio sanitario nazionale assume di conseguire, a soddisfacimento di specifiche quote di bisogno sanitario, mediante un insieme di attività e prestazioni da porre in essere nell'ambito della quota capitaria di finanziamento», aggiungendo che «la fissazione dei livelli di assistenza assicura certezza di obiettivi sanitari nel rispetto delle compatibilità finanziarie».

In relazione a ciò — prosegue la premessa — i «livelli» vengono definiti e specificati nei seguenti elementi: «gli obiettivi che ciascuna delle fondamentali funzioni assistenziali del servizio sanitario nazionale (macrolivelli) deve conseguire, ovvero quale specifica quota di bisogno sanitario della popolazione mira a soddisfare»; «l'insieme delle attività/prestazioni connesse al conseguimento degli obiettivi definiti, da effettuare in coerenza con le scelte organizzative adottate da ciascuna regione, conformemente alle disposizioni legislative in materia»; «il parametro capitario di finanziamento fissato in coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria, in base ad un modello organizzativo teorico di riferimento»; «un insieme di indicatori specifici... individuati sulla base degli obiettivi via via definiti, orientati a consentire la verifica del grado di conseguimento degli obiettivi stessi e, conseguentemente, a periodiche revisioni della formulazione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria».

Tutto ciò — a parte la vaghezza e talora l'oscurità del testo — contraddice la nozione dei livelli come tipo, qualità e quantità di prestazioni da garantire: se si trattasse solo di «obiettivi» che il servizio mira a conseguire, ma che possono essere o non essere conseguiti, e che addirittura sarebbero soggetti a revisione periodica sulla base della verifica del grado di conseguimento degli stessi, non sarebbero livelli garantiti in modo uniforme.

Il decreto sembra indicare nella quota capitaria di finanziamento l'«ambito» in cui le attività di assistenza dovrebbero essere prestate; ma allora non di livelli uniformi di assistenza si tratterebbe, bensì di livelli di spesa, più che uniformi, minimi, garantiti dal concorso del fondo sanitario nazionale.

Ma il sistema delle quote capitarie di finanziamento, previsto dall'art. 4, primo comma, lett. b), della legge n. 412/1991, dall'art. 1, primo comma, lett. g), della legge n. 421/1992 e dall'art. 12, terzo comma, del d.lgs. n. 502/1992, non si configura come la prefissione, per così dire astratta, di un livello o di un limite minimo di spesa, indipendente dall'entità della prestazione da assicurare; ma al contrario presuppone che si determinino anzitutto le prestazioni che si intendono assicurare a tutti i cittadini, si calcoli poi il costo di tali prestazioni e su questa base si determinino le quote capitarie di finanziamento, salvo ridurre eventualmente le prestazioni garantite se le risorse disponibili risultassero insufficienti a sostenere il costo.

Viceversa il Governo ha ommesso di calcolare i costi reali delle prestazioni elencate nel decreto, e si è limitato da un lato a elencare queste ultime, dall'altro a fissare un parametro capitario globale di finanziamento che costituisce nell'altro che il risultato della divisione fra le unità di popolazione residente dell'importo complessivo stanziato alla legge finanziaria: senza dunque alcun serio adeguamento né delle risorse alle prestazioni, né di queste ultime alle prime

In tal modo però i livelli di assistenza cessano di svolgere la funzione cui per legge dovrebbero essere deputati; di determinare in modo oggettivo l'ambito delle prestazioni che le regioni debbono assicurare a tutti i cittadini e dunque anche i limiti, al di là dei quali dovrebbero manifestarsi l'autonomia e la responsabilità finanziaria delle regioni, ai sensi dell'art. 13, primo comma, del d.lgs. n. 502/1992, per l'erogazione di «livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi».

In realtà si viene così a realizzare un sistema in cui il «contenimento della spesa pubblica» (o meglio, dei trasferimenti finanziari a carico del bilancio statale) rappresenterebbe l'«unico obiettivo per la determinazione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria»: cioè quella deformazione che questa Corte, nella recentissima sentenza n. 355 del 1993, ha escluso si realizzasse con l'art. 1 del d.lgs. n. 502/1992 in quanto quest'ultimo — secondo quanto affermato dalla Corte — «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» (sent. cit., n. 8 del considerato in diritto).

Nulla di tutto ciò però è rinvenibile nel decreto impugnato, nel quale i livelli di assistenza non sono individuati «sulla base anche di dati epidemiologici e clinici», come richiesto dall'art. 1, quarto comma, lett. b), del d.lgs. n. 502/1992, e l'unico criterio e parametro oggettivamente determinato è la quota capitaria globale di finanziamento, non correlata ad un calcolo effettivo del costo di livelli di prestazioni a loro volta determinate e garantite a tutti.

5. — L'art. 4, primo comma, della legge n. 412/1991 prevedeva che il Governo stabilisse, congiuntamente, i livelli di assistenza sanitaria, gli «standard organizzativi e di attività» determinati «ai fini di calcolo del parametro capitario di finanziamento», e «il parametro capitario per ciascun livello di assistenza».

Parimenti l'art. 13, primo comma, del d.lgs. n. 502/1992 prevede che siano determinati i «modelli organizzativi» assunti «come base per la determinazione del parametro capitario di finanziamento», così che si possa far carico alle regioni degli effetti finanziari conseguenti all'adozione di modelli organizzativi diversi.

È d'altra parte evidente come non si possa determinare il costo delle prestazioni se non si assumono a base standard anche organizzativi.

Ebbene, il decreto impugnato, benché affermi nelle premesse che il parametro capitario di finanziamento è fissato «in base ad un modello organizzativo teorico di riferimento», non fa poi il minimo cenno a quale sia tale modello di riferimento. Non è improbabile che anche tale lacuna stia a base dei rilievi di illegittimità che hanno condotto la Corte dei conti a non ammettere al visto quelle parti del decreto che riguardavano la determinazione del parametro capitario di finanziamento per ciascuno «livello».

Ma in questo modo si rende del tutto insuscettibile di verifica il nesso fra le prestazioni elencate e previste e la quota capitaria globale di finanziamento, nonché la congruità del «modello organizzativo teorico» che si assume di avere a base. Ciò inficia alla radice la legittimità di in provvedimento, come quello impugnato, che pretende di fissare in modo vincolante per le regioni i livelli di assistenza e di determinare il limite del finanziamento statale, attraverso la fissazione della quota capitaria.

Mancando nel decreto i parametri capitari di finanziamento per i singoli «livelli», resta del tutto priva di fondamento e ingiustificata la fissazione del parametro di finanziamento capitario globale lordo, determinato dal decreto in L. 1.504.410. Tale parametro globale avrebbe dovuto risultare dalla somma di parametri analiticamente determinati funzione per funzione: in mancanza di questi ultimi si riduce ad una cifra arbitraria. E poiché tale cifra non ha alcun rapporto reale e dimostrato con i livelli uniformi di assistenza, che si è preteso di determinare, nel discende che il decreto pregiudica la posizione delle regioni, limitando il finanziamento statale attraverso la fissazione di una quota capitaria incongrua e non correlata al costo delle prestazioni.

6. Questa Corte, nella sentenza n. 355/1993, ha ribadito il presupposto della «necessaria corrispondenza e coerenza effettiva tra quote capitarie e livelli uniformi di prestazioni sanitarie»; e ha ammesso, sulla base di tale presupposto, che le regioni possano legittimamente essere chiamate a 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 capitario di finanziamento in sede nazionale» (sent. cit., n. 26 del considerato in diritto: illegittimo era invece, come ha statuito la Corte, addossasse alle regioni qualsiasi altro eventuale disavanzo di gestione delle unità sanitarie locali).

La fissazione del parametro capitarario di finanziamento globale in modo sostanzialmente sganciato da un obiettivo e verificabile calcolo dei costi, come è avvenuto col decreto impugnato, significa proprio contraddire il presupposto fondamentale, sottolineato anche dalla Corte, della «necessaria corrispondenza e coerenza effettiva fra quote capitarie e livelli uniformi di prestazioni sanitarie».

Ne discende l'impossibilità di distinguere l'ambito della responsabilità finanziaria della regione da quello della prima responsabilità dello Stato, che deve assicurare alle regioni le risorse corrispondenti ai costi delle prestazioni garantite in modo uniforme a tutti i cittadini.

Il decreto impugnato non determina i parametri di finanziamento delle varie prestazioni, e fissa solo un parametro capitarario globale disancorato da calcoli reali di costi, e in sostanza, come si è detto, discendente da una semplice divisione dell'ammontare complessivo di risorse a disposizione per il numero dell'unità di popolazione (infatti la disponibilità finanziaria per il servizio sanitario nazionale nell'esercizio 1993 è determinata dal Ministero in complessive L. 88.395 miliardi, che divisi per 57.782.000 abitanti, che rappresentano l'entità della popolazione cui fa riferimento lo stesso Ministero, dà una cifra pressoché identica, di poco superiore al parametro di finanziamento capitarario globale recato dal decreto impugnato, pari a L. 1.504.410: cfr. doc. 1 p. 3).

7. — La relazione del Ministero della sanità alla proposta di livelli uniformi di assistenza sanitaria 1993, datata 16 dicembre 1992, e poi trasfusa con poche correzioni nel decreto impugnato, afferma (a pag. 3) che «in prima determinazione, i parametri capitari di finanziamento dei livelli di assistenza 1993 possono essere derivati dai risultati della verifica della spesa per l'anno 1991», con determinate rivalutazioni, e su queste basi calcola i parametri capitari di finanziamento.

In realtà, secondo i calcoli analitici delle regioni, la stima ministeriale è ben inferiore alla realtà, in ispecie per quanto riguarda il costo dell'assistenza ospedaliera, quello dell'assistenza farmaceutica e quello dell'assistenza specialistica e territoriale.

Queste differenze di valutazione stanno alla base della mancata intesa fra Ministero e conferenza Stato-regioni: il parametro capitarario globale di finanziamento, secondo i conti delle regioni, avrebbe dovuto essere superiore di circa 270.000 lire rispetto a quello indicato dal decreto impugnato.

Le stime ministeriali sono viziate, fra l'altro, dal fatto di considerare come spesa storica su base nazionale talune voci di spesa afferenti a prestazioni che vengono oggi erogate in misura sostanzialmente difforme nelle varie regioni (e anzi, vengono erogate quasi soltanto in alcune regioni) — come ad esempio è il costo della assistenza sanitaria ad anziani non autosufficienti — e di suddividere tale spesa su tutta la popolazione, per pervenire al parametro capitarario di finanziamento. È evidente che in tale modo si perviene a stabilire un parametro capitarario molto più basso del parametro necessario per finanziare quello che dovrebbe essere (secondo il contenuto dello stesso provvedimento impugnato) un livello uniforme di assistenza prestata in tutto il territorio nazionale.

In ogni caso, sta di fatto che gli stessi calcoli tecnici operati in sede ministeriale pervenivano a stabilire il parametro capitarario globale in una cifra superiore a quella indicata nel provvedimento impugnato.

8. — Ma anche sotto un altro profilo il provvedimento impugnato si rivela incongruo e illegittimo.

La stessa relazione ministeriale alla proposta (doc. 1) ammette che la spesa sanitaria del 1993, secondo lo sviluppo ipotizzato dal medesimo Ministero, ammonterebbe a 90.053 miliardi, mentre le risorse a disposizione in base alla legge finanziaria e agli altri provvedimenti legislativi ammontano a soli 88.395 miliardi, con una differenza, dunque, di 1.658 miliardi (cfr. doc. 1, pag. 4).

La relazione ammette che si rende dunque necessario «rivedere i livelli attualmente vigenti e diminuirne la portata assistenziale sino a renderli coerenti e compatibili con le risorse disponibili» (*ibidem*). Ma di tale riduzione dei livelli non vi è traccia nel provvedimento impugnato, il quale fissa peraltro un parametro capitarario globale (L. 1.504.410) inferiore a quello indicato in detta relazione (L. 1.512.582).

La relazione (pagg. 4-5) indica «due possibili misure» alternative per contenere la spesa nei limiti delle risorse a disposizione.

In primo luogo, sostiene che riguardo all'assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro (che è il primo dei «macrolivelli» di assistenza indicati nel decreto impugnato) sarebbe possibile «graduare meno intensamente il processo di sviluppo dei servizi e l'intensità degli accertamenti analitici», poiché si tratterebbe di «un livello assistenziale in espansione».

Ma è evidente come tale indicazione confligga con la stessa natura dei «livelli di assistenza», che debbono costituire prestazioni garantite in modo uniforme in tutto il territorio.

Se si sostiene che, invece, il servizio andrebbe «graduato», con ciò stesso si ammette che non verrebbe assicurato in tutte le regioni un livello di assistenza uniforme; ovvero che l'onere di tale livello di assistenza, se assicurato in modo uniforme, graverebbe in parte sulle regioni in quanto non coperto dal parametro capitaro di finanziamento. In ogni caso, ne risulta una violazione del principio fondamentale della congruenza fra quota capitaria di finanziamento garantita dallo Stato e livelli uniformi di assistenza assicurati a tutti i cittadini.

La relazione ministeriale aggiunge che «è possibile, di converso, incrementare le attività che comportano pagamenti da parte di imprese, allevatori, industrie, per attività di sorveglianza o rilascio di certificazioni ad utilità del richiedente» (ivi, pag. 4).

Ora, a parte che non si vede come si possano incrementare per decisione dell'ente pubblico attività che si svolgono a richiesta degli utenti, sta di fatto che in tal modo si ipotizza una forma di autofinanziamento da parte delle u.s.l., per coprire una parte dei costi sostenuti per l'erogazione di prestazioni che debbono essere garantite in modo uniforme su tutto il territorio, e debbono dunque essere finanziate dallo Stato; ancora una volta in contraddizione con i principi che dovrebbero governare la materia dei livelli uniformi di assistenza.

La seconda alternativa indicata dalla relazione è la seguente: «considerando il trasferimento pieno delle potestà organizzative e gestionali alle regioni, appare possibile modulare adeguatamente in sede regionale l'allocazione delle risorse all'interno dei livelli, tenendo conto delle singole situazioni territoriali, in modo da conseguire una economia di spesa pari all'1,8%» (ivi, pagg. 4-5).

Ora, «modulare in sede regionale l'allocazione delle risorse all'interno di livelli» significa, per parlare chiaro, che dovrebbero essere destinate alle singole forme di assistenza somme inferiori a quelle che lo stesso Ministero ha calcolato essere necessarie per assicurare l'assistenza. E cioè, o ridurre i livelli di assistenza al di sotto di quelli «uniformi» stabiliti dallo Stato (ma con ciò la regione violerebbe un vincolo posto alla sua attività di organizzazione dei servizi), ovvero destinare ulteriori risorse regionali a coprire la differenza: ancora una volta mettendo in evidenza la mancanza di congruenza fra parametro capitaro di finanziamento e costo effettivo dei servizi obbligatori.

Senza dire che, come ha rilevato questa Corte nella sentenza n. 355/1993 (n. 26 del considerato in diritto) è «obiettivo il rischio» che la regione debba impiegare proprio risorse di «autofinanziamento» per coprire lo «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».

Se il parametro capitaro di finanziamento stabilito dallo Stato è inferiore allo stesso «parametro ottimale» calcolato dallo Stato, il divario fra risorse assicurate dal fondo nazionale e costi effettivi si accentua, e viene ancora più gravemente compromesso il principio fondamentale, affermato dalla Corte, della «necessaria corrispondenza e coerenza effettiva tra quote capitarie e livelli uniformi di prestazioni sanitarie».

Sotto ogni profilo, dunque, il provvedimento impugnato è lesivo dell'autonomia finanziaria, programmatica e amministrativa della regione, in contrasto con gli artt. 119, 117, 118 e 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto non assicura il buon andamento della amministrazione sanitaria.

P. Q. M.

La regione ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Governo, definire i livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini senza adeguare i parametri capitari di finanziamento (singoli e globali) e dunque le risorse assicurate alle regioni a carico del fondo sanitario nazionale, ai costi effettivi dei servizi necessari per assicurare le prestazioni previste, ovvero senza commisurare le prestazioni garantite a tutti i cittadini alle risorse effettivamente messe a disposizione delle regioni; e per l'effetto annullare il decreto del Presidente della Repubblica del 24 dicembre 1992, recante «definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 2 luglio 1993.

Si produce: Ministero della sanità, proposta di livelli uniformi di assistenza sanitaria 1993, 16 dicembre 1992.

Roma, addì 27 agosto 1993

Avv. prof. Valerio ONIDA Avv. Giuseppe PETROCELLI

N. 30

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria l'11 settembre 1993
(della regione Lombardia)

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitario di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale Fiorinda Ghilardotti, autorizzata con delibera della giunta regionale n. 39652 del 28 luglio 1993, rappresentata a difesa degli avv.ti prof. Valerio Onida e Gualterio Rueca e presso quest'ultimo elettivamente domiciliata in Roma, largo della Gancia, come da delega in calce al presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* in relazione al d.P.R. 24 dicembre 1992, recante «definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993.

Il seguito del testo del ricorso è perfettamente uguale a quello del ricorso pubblicato in precedenza (Reg. ric. n. 29/1993).

93C0985

N. 31

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria l'11 settembre 1993
(della regione Veneto) .

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitario di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Veneto, in persona del presidente della giunta regionale dott. Giuseppe Pupillo, autorizzato con delibera della giunta regionale n. 3393 del 20 luglio 1993, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Valerio Onida e Romano Morra, ed elettivamente domiciliato in Roma, largo della Gancia 1, presso lo studio dell'avv. Gualterio Rueca, come da delega a margine del presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* in relazione al d.P.R. 24 dicembre 1992, recante «definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993.

Il seguito del testo del ricorso è perfettamente uguale a quello del ricorso pubblicato in precedenza (Reg. ric. n. 29/1993).

93C0986

n. 32

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 14 settembre 1993
(della regione Toscana)*

Sanità pubblica - Definizione dei livelli di assistenza sanitaria - Determinazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (collettiva, di base, specialistica, semiresidenziale e territoriale, ospedaliera, ecc.) che devono essere garantite dalle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1993 - Mancata previsione del riferimento di dette prestazioni alla previsione di spesa sanitaria per l'anno 1993 e alle quote di finanziamento assegnate alle regioni per l'attività sanitaria - Accollo alle regioni dell'onere economico conseguente all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento - Invasione della sfera di attribuzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e lesione dell'autonomia finanziaria della regione.

[D.P.R. 24 dicembre 1992 (*Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993)].

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

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Toscana, in persona del vice presidente *pro-tempore* della giunta regionale Giovanni Fratini, autorizzato con delibera della giunta regionale n. 7856 del 23 agosto 1993, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, largo della Gancia n. 1, come da delega a margine del presente atto (d.p.g.r. n. 340/18 giugno 1993), contro il presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* in relazione al d.P.R. 24 dicembre 1992, recante «definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1993.

Il seguito del testo del ricorso è perfettamente uguale a quello del ricorso pubblicato in precedenza (Reg. ric. n. 29/1993).

93C0991

n. 42

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 settembre 1993
(della provincia autonoma di Bolzano)*

Elezioni - Norme per l'elezione della Camera dei deputati - Previsione che la ripartizione del venticinque per cento dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale si effettui in sede di ufficio centrale nazionale e che venga escluso l'accesso alla ripartizione stessa dei partiti che nell'ambito nazionale non raggiungano la soglia del quattro per cento dei voti validi espressi - Lamentata lesione del principio della tutela delle minoranze linguistiche, attesa l'impossibilità per le liste che rappresentano dette minoranze di raggiungere la predetta soglia del quattro per cento sul piano nazionale nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale e della libertà di voto, per l'esclusione di fatto della possibilità per gli appartenenti alle minoranze linguistiche di votare utilmente per liste che le rappresentino limitatamente ai seggi assegnati col metodo proporzionale, atteso che le liste locali non possono superare la soglia di sbarramento.

[Legge 4 agosto 1993, n. 277 (*Gazzetta Ufficiale* n. 183 del 6 agosto 1993), artt. 1 e 5].

[Statuto Trentino-Alto Adige artt. 2, 3, 6, 10, 18, 48 e 49; accordo di Parigi del 5 settembre 1946; accordo internazionale (italo-austriaco) dichiarazione di chiusura della controversia sul pacchetto dell'aprile 1942); convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (New York 21 dicembre 1975), art. 5; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950), art. 14, e primo protocollo addizionale stessa convenzione (Parigi 20 marzo 1952), art. 3].

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della giunta provinciale *pro-tempore* dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della giunta provinciale n. 4755/93 del 23 agosto 1993, rappresentata e difesa, tanto unitamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale 25 agosto 1993, autenticata dall'avv. Giovanni Salghetti Drioli, ufficiale rogante dell'amministrazione provinciale (rep. n. 16852), dagli avv. ti proff. ri Roland Riz e Sergio Panunzio, presso il qual'ultimo è elettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3; contro: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica; per la dichiarazione di

incostituzionalità degli artt. 1 e 5 della legge 4 agosto 1993, n. 277, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 183 del 6 agosto 1993 e nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 20 agosto 1993, recante «Norme per l'elezione della Camera dei Deputati».

FATTO

1. — La legge impugnata 4 agosto 1993, n. 277, recante «Norme per l'elezione della Camera dei Deputati», prevede che la ripartizione del 25% dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, si effettui in sede di Ufficio centrale nazionale. Per accedere a tali seggi è stata inserita una clausola di sbarramento del 4%, per cui i partiti che nell'ambito nazionale non raggiungono tale soglia sono automaticamente esclusi dall'assegnazione di suddetti seggi.

Soluzione questa che, in linea di massima, può apparire anche opportuna, ma che avrebbe dovuto essere adattata ad alcune esigenze locali e in particolare a quelle della regione Trentino-Alto Adige e della provincia autonoma di Bolzano.

2. Ai fini del presente ricorso hanno rilevanza le seguenti disposizioni della legge impugnata:

Art. 1, lett. a): «La ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, a norma degli artt. 77, 83 e 84, si effettua in sede di ufficio centrale nazionale».

Art. 1, lett. e): «Ogni elettore dispone di: 1) un voto per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, da esprimere su apposita scheda recante il cognome e il nome di ciascun candidato, accompagnati da uno o più contrassegni ai sensi dell'art. 18, primo comma; ... 2) un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su una diversa scheda recante il contrassegno e l'elenco dei candidati di ciascuna lista».

Art. 5: «1. Al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) l'art. 83 è sostituito dal seguente: Art. 83: - 1. L'ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli uffici centrali circoscrizionali, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o più esperti scelti dal presidente: 1) determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno; 2) individua quindi le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi; 3) tra le liste di cui al numero 2) procede al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. A tal fine divide il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste di cui al numero 2) per il numero dei seggi da attribuire in ragione proporzionale, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa al riparto per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio; 4) procede quindi alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi così assegnati alle varie liste. A tal fine procede in primo luogo alla assegnazione dei seggi in ogni circoscrizione attribuendo a ciascuna lista tanti seggi quanto quozienti circoscrizionali interi essa abbia conseguito in quella circoscrizione. Il quoziente circoscrizionale è dato dalla divisione tra la somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nella circoscrizione dalle liste ammesse al riparto proporzionale dei seggi e il numero di seggi da assegnare nella circoscrizione in ragione proporzionale. Gli eventuali seggi residui sono attribuiti alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali del quoziente ottenuto da ciascuna lista sino alla attribuzione di tutti i seggi spettanti alla circoscrizione. A tal fine le operazioni di calcolo procedono a partire dalla circoscrizione di minore dimensione demografica. Nella assegnazione dei seggi non si prendono più in considerazione le liste che abbiano già ottenuto tutti i seggi ad esse spettanti in base ai calcoli di cui al numero 3). Al termine di tali operazioni, i seggi che eventualmente rimangano ancora da assegnare ad una lista sono attribuiti alla lista stessa nelle circoscrizioni ove essa abbia ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi i resti che non abbiano già dato luogo alla attribuzione di seggi. 2. L'ufficio centrale nazionale provvede a comunicare ai singoli uffici centrali circoscrizionali il numero dei seggi assegnati a ciascuna lista. 3. Di tutte le operazioni dell'ufficio centrale nazionale viene redatto, in duplice esemplare, apposito verbale: un esemplare è rimesso alla segreteria generale della Camera dei deputati la quale ne rilascia ricevuta, l'altro esemplare è depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione; b) l'art. 84 è sostituito dal seguente: "Art. 84: - 1. Il presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell'ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all'art. 83, secondo comma, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi

nella lista secondo l'ordine progressivo di presentazione. Se qualcuno tra essi è già stato proclamato eletto ai sensi dell'art. 77, primo comma, numero 1), proclama eletti i candidati che seguono nell'ordine progressivo di presentazione. Qualora ad una lista spettino più posti di quanti siano i suoi candidati, il presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti, sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti alla lista e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali, i candidati della graduatoria di cui all'art. 77, primo comma, numero 4), che non risultino già proclamati eletti. Nel caso di graduatorie relative a più liste collegate con gli stessi candidati nei collegi uninominali, si procede alla proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata. Qualora, al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi del terzo e del quarto periodo, rimangano ancora da attribuire dei seggi ad una lista, il presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale ne dà comunicazione all'ufficio centrale nazionale affinché si proceda ai sensi dell'art. 83, primo comma, numero 4), ultimo periodo. 2. Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale invia attestato ai deputati proclamati e ne dà immediata notizia alla segreteria generale della Camera dei deputati nonché alle singole prefetture, che la portano a conoscenza del pubblico».

3. — Il sistema adottato dalla nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati esclude, come è facile rilevare, le liste che rappresentano minoranze linguistiche riconosciute dalla possibilità di partecipare con successo al riparto dei seggi assegnati con il metodo proporzionale, dal momento che esse — come risulta evidente — non potranno mai raggiungere sul piano nazionale la soglia del 4%.

4. — È una realtà storica che nella regione Trentino-Alto Adige, sin dalle prime elezioni politiche (1948), hanno sempre partecipato alle elezioni oltre a liste di partiti nazionali anche liste locali che raggruppano candidati delle minoranze etniche e che sono state votate dalla quasi totalità delle minoranze stesse. Esse hanno avuto successo elettorale, tanto vero che in Parlamento siedono costantemente dal 1948 in poi sempre 6 (o 5 almeno) parlamentari che rappresentano le minoranze etniche tedesca e ladina, che nella provincia autonoma di Bolzano sono la popolazione numericamente prevalente (censimento 1991: cittadini di lingua ted. 67,99 + cittadini di lingua lad. 4,36 = 72,35%).

5. — A queste minoranze linguistiche che sono espressamente riconosciute dallo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e dai trattati internazionali, non deve essere tolta a priori la possibilità di vedere eletti i propri rappresentanti quali candidati nelle liste dei partiti locali nell'ambito del riparto dei seggi assegnati con il metodo proporzionale, solo perché essi — come è ovvio — non potranno mai raggiungere in sede nazionale la soglia del 4%.

6. — La soluzione prescelta dalla legge impugnata contrasta quindi palesemente con l'obbligo di «tutelare con apposite norme le minoranze linguistiche», sancito dallo statuto di autonomia Trentino-Alto Adige, dall'art. 6 della Costituzione, dall'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 e dalle convenzioni internazionali infra citate.

In sostanza le norme impuginate non solo non tutelano le minoranze costituzionalmente riconosciute, ma vanno a loro discapito ledendo e pregiudicando il diritto fondamentale al voto espresso con la seconda scheda (metodo proporzionale).

7. — Peraltro emerge anche una lesione del principio di parità nell'esercizio del diritto elettorale. Mentre i cittadini di lingua italiana, residenti in provincia di Bolzano e nella Regione Trentino-Alto Adige possono, votando per i partiti nazionali, partecipare al successo elettorale sia nell'ambito degli 8 seggi assegnati col metodo maggioritario (collegi uninominali), sia nell'ambito dei 2 seggi assegnati col metodo proporzionale, i cittadini di lingua tedesca e ladina sono limitati nel loro voto, visto che il voto con la seconda scheda (quella cioè che attribuisce i seggi in ragione proporzionale) non potrà comunque portare alla elezione di un loro rappresentante etnico.

In sostanza si viene a costringere il cittadino di lingua tedesca e di lingua ladina a votare per una lista nazionale, visto e considerato che la lista locale non può comunque raggiungere il 4% in sede nazionale e quindi non può avere un risultato positivo e un successo elettorale. Così agendo si viola non solo il principio della «eguaglianza d'armi» ma si escludono e si sopprimono le liste locali che rappresentano in Parlamento i gruppi etnici riconosciuti.

Certo è che l'esclusione dall'assegnazione dei seggi distribuiti con il metodo proporzionale, porta un gravissimo e irrimediabile pregiudizio alle minoranze tedesche e ladine viventi nella provincia autonoma di Bolzano e alla loro rappresentanza politica parlamentare.

8. — Sarebbe stato facile ovviare a questi inconvenienti inserendo all'art. 1, lettera a) dopo le parole «La ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, a norma degli artt. 77, 83 e 84, si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale» le seguenti «e per la circoscrizione elettorale Trentino-Alto Adige in sede di ufficio centrale circoscrizionale».

Altra soluzione sarebbe stata quella di prevedere nell'art. 5 della legge impugnata una norma speciale per cui lo sbarramento del 4% non si applica alle liste presentate nella circoscrizione Trentino-Alto Adige (nella quale vivono appunto minoranze linguistiche riconosciute), ovvero prevedere che per la Regione Trentino-Alto Adige lo sbarramento del 4% e la ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale si effettua nell'ambito della circoscrizione elettorale stessa.

Questi emendamenti, che furono proposti in sede parlamentare, non hanno, purtroppo, trovato accoglimento.

Così la nuova disciplina legislativa per l'elezione della Camera dei deputati si presenta lesiva dei principi che stanno a fondamento dell'autonomia della provincia autonoma di Bolzano e dei diritti delle minoranze etniche che in essa convivono, onde la provincia autonoma di Bolzano la impugna per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Violazione da parte degli artt. 1 e 5 della legge impugnata degli artt. 6 e 10 della Costituzione e dei principi di eguaglianza (formale e sostanziale) e di libertà del voto *ex* artt. 3 e 48 della Costituzione; violazione dell'art. 2 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dell'accordo di Parigi del 5 settembre 1946, dell'accordo internazionale Italo-Austriaco di chiusura della controversia sul pacchetto (aprile 1992), dell'art. 5 della «Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale» (New York, 21 dicembre 1965), dell'art. 14 della «Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (Roma, 4 novembre 1950), dell'art. 3 del 1° protocollo addizionale alla convenzione stessa (Parigi 20 marzo 1952).

1. — L'art. 1, lettera *e*), della legge 4 agosto 1993, n. 277, recante «Norme per l'elezione della Camera dei deputati», stabilisce che «ogni elettore dispone di: 1) un voto per l'elezione del candidato nel collegio uninominale...» e «2) un voto per la scelta della lista ai fini della attribuzione dei seggi in ragione proporzionale da esprimere su diversa scheda...».

La tabella allegata *A* alla legge stessa (*Gazzetta Ufficiale* 20 agosto 1993, supplemento n. 195/1977) precisa che la regione Trentino-Alto Adige costituisce una circoscrizione elettorale e che l'ufficio centrale circoscrizionale ha sede nella città di Trento.

2. — Secondo i risultati del censimento dell'anno 1991 alla Regione Trentino-Alto Adige spettano 10 deputati dei quali — in base all'art. 7, n. 1-*b*) della legge in questione — n. 8 deputati saranno eletti con il metodo maggioritario (4 nei collegi uninominali della provincia di Trento e 4 nei collegi uninominali della provincia di Bolzano).

Per gli 8 deputati che saranno eletti col metodo maggioritario non sorgono questioni, visto e considerato che essi sono ammessi in modo paritario alla competizione elettorale e che 5 di essi (e precisamente i 4 deputati del Trentino e il deputato eletto nella città di Bolzano, che al 72,59% è di lingua italiana), sono eletti in collegi a maggioranza di lingua italiana, il che corrisponde alla realtà etnica locale.

3. — Questioni di costituzionalità sorgono invece per quanto riguarda i 2 seggi attribuiti alla regione Trentino-Alto Adige secondo il metodo proporzionale.

Come scritto sopra, l'art. 1, lettera *a*) della legge impugnata n. 277/1993 dispone che la ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale si effettua in sede di ufficio centrale nazionale.

Inoltre, l'art. 5 della stessa legge, esclude dalla partecipazione al riparto di tali seggi le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi.

Ciò comporta una grava violazione dei diritti fondamentali posti a tutela delle minoranze enunciati nella Costituzione, nello statuto speciale Trentino-Alto Adige, nell'accordo di Parigi ed in tutte le convenzioni internazionali riguardanti etnie e minoranze linguistiche.

4. — La prima doglianza investe il fatto che anziché emanare norme a tutela delle minoranze linguistiche riconosciute, si emanano norme in materia di elezione della camera dei deputati (artt. 1 e 5 della legge impugnata) che limitano il diritto al voto e alla rappresentanza politica parlamentare dei due gruppi etnici riconosciuti.

Palese è anzitutto la violazione dell'art. 6 della Costituzione che impone a favore delle minoranze un trattamento di favore, specifico ed adeguato alla loro particolare situazione, disponendo che «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche».

La stessa Corte costituzionale ha chiarito che «tutela della minoranza tedesca e ladina significa esigenza di un trattamento specificamente differenziato in applicazione dell'art. 6 della Costituzione» (sent. n. 86 del 16 aprile 1975).

Altrettanto palese è la violazione dell'art. 2 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige che stabilisce l'obbligo di «salvaguardare le rispettive caratteristiche etniche e culturali» dei tre gruppi linguistici che vivono in provincia di Bolzano.

Vi è poi l'accordo di Parigi, che non solo è parte integrante del trattato di pace, ma la cui osservanza è stata riconfermata anche recentemente in sede internazionale fra l'Italia e l'Austria (atti relativi alla chiusura del pacchetto: aprile 1992) in cui si parla di un «quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca».

Aggiungiamo che la legge impugnata viola anche altri impegni internazionali assunti dallo Stato, in forza dell'art. 11 della Costituzione, relativi al diritto di voto da garantire, senza limiti di sorta, alle minoranze etniche.

Infatti, sul piano internazionale, fra i diritti fondamentali garantiti alle minoranze riconosciute, è da annoverare come fondamentale il diritto civile e politico al libero esercizio del diritto al voto, senza discriminazione.

A tale uopo si ricorda che l'art. 5 della «Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale» (New York, 21 dicembre 1965) statuisce — con particolare riguardo alle minoranze etniche — che: «In base agli obblighi fondamentali di cui all'art. 2 della presente convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme ed a garantire a ciascuno il diritto alla eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore ed origine nazionale o etnica, nel pieno godimento dei seguenti diritti: c) diritti politici ed in particolare il diritto di partecipazione alle elezioni, di votare e di presentarsi candidato in base al sistema del suffragio universale ed eguale per tutti...».

Statuizioni analoghe sono contenute anche nella «convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (Roma, 4 novembre 1950), che all'art. 14 prevede che: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione», che va integrato dall'art. 3 del 1° protocollo addizionale alla convenzione stessa (Parigi 20 marzo 1952) il quale dispone, inoltre, che: «Le alte parti contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, elezioni libere a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

Da quanto sopra emerge con tutta chiarezza il dovere del legislatore di salvaguardare con apposite norme il diritto elettorale delle minoranze etniche e dei cittadini ad esse appartenenti.

Per i gruppi etnici minoritari e per i cittadini ad essi appartenenti non è sufficiente affermare la «non discriminazione» — atteggiamento meramente passivo — ma è necessario, viceversa, provvedere alla tutela dei loro diritti elettorali con particolari misure che evitino di farle soccombere sotto la scure dello sbarramento del 4%.

Le «apposite norme di tutela» pur potendo apparire come un privilegio, di fatto tendono soltanto a salvaguardare gli interessi delle minoranze linguistiche ed a bilanciare quella situazione di svantaggio obiettivo, nella quale le minoranze si trovano, per la loro stessa natura di gruppo etnico minoritario, che non può raggiungere il 4% e che non deve essere «costretto» a votare per i partiti nazionali. Il loro mancato inserimento nella legge impugnata comporta peraltro anche violazione dei principi costituzionali di eguaglianza (anche sostanziale) e di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, secondo cui situazioni diverse devono essere trattate dalla legge in modo differente, anche in relazione al diritto di voto (art. 48 della Costituzione).

II. Violazione da parte degli artt. 1 e 5 della legge impugnata degli articoli 3, primo e secondo comma, e 48 della Costituzione, degli artt. 18 e 49 della Costituzione in relazione all'art. 6 della Costituzione, dell'art. 2 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dell'accordo di Parigi del 5 settembre 1946 e dell'accordo internazionale Italo-Austriaco di chiusura della controversia sul pacchetto (aprile 1992).

Gli artt. 1 e 5 della legge impugnata violano anche il principio di parità e eguaglianza nell'esercizio del diritto elettorale fra i cittadini residenti nella regione Trentino-Alto Adige di lingua tedesca e ladina da un lato e quelli di lingua italiana dall'altro.

Ci spieghiamo: l'art. 3, primo comma, della Costituzione stabilisce che: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

Lo stesso principio di eguaglianza sostanziale viene riaffermato, in riferimento alla regione Trentino-Alto Adige, nell'art. 2 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) che dispone: «Nella Regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali».

Anche l'accordo di Parigi del 5 settembre prevede che: «... gli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento godranno di completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico...».

Infine negli accordi Italo-Austriaci dell'aprile 1992 (chiusura della controversia sul pacchetto) si ribadisce e si ripete espressamente l'impegno dello Stato a garantire l'eguaglianza sostanziale con apposite norme.

La sostanziale eguaglianza garantita dall'ordinamento giuridico (in particolare anche dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione) va salvaguardata ovviamente in tutti i settori e principalmente nell'ambito del diritto di voto, che è uno dei diritti fondamentali spettanti alle minoranze etniche.

È evidente che la legge impugnata ha commesso una grave violazione del diritto di eguaglianza, nei confronti dei cittadini appartenenti alle minoranze di lingua tedesca e ladina e della loro rappresentanza politica, escludendole dall'assegnazione dei seggi da attribuire secondo il metodo proporzionale, in quanto evidentemente le liste che sono espresse da tali minoranze, non possono raggiungere la soglia del 4% su base nazionale.

Pertanto, i partiti che rappresentano le minoranze ed i loro candidati rimarrebbero categoricamente esclusi dalla competizione democratica per la conquista dei seggi, assegnati in ragione proporzionale, mentre gli appartenenti al gruppo di lingua italiana che vivono nella regione Trentino-Alto Adige — che di regola hanno sempre votato per i partiti nazionali — possono invece concorrere e, quindi, esprimere con successo il loro voto politico. Di qui la sostanziale disuguaglianza in cui incorre la legge impugnata.

Ma vi è di più, essendo finto troppo chiaro che nessuno vota per un partito che non ha la minima possibilità di successo, si viene in conclusione a togliere ai cittadini appartenenti alle minoranze etniche viventi nella regione Trentino-Alto Adige, la possibilità di farsi rappresentare da propri rappresentanti, candidati su liste locali.

In tal modo risultano violati anche i principi costituzionali (artt. 18 e 49 della Costituzione in relazione all'art. 6 della Costituzione) che garantiscono ai cittadini appartenenti a minoranze linguistiche la libertà di associazione ed il diritto dei cittadini stessi di associarsi «liberamente» in partiti politici per potere concorrere in condizioni di eguaglianza alla determinazione della politica nazionale, in primo luogo mediante la rappresentanza parlamentare.

Il principio di eguaglianza, dal canto suo, comporta — come è ovvio — il divieto di discriminazioni di qualsiasi genere, cui consegue l'illegittimità di qualunque misura che limita i diritti politici dei cittadini appartenenti alle minoranze etnico-linguistiche, costringendoli a votare per partiti nazionali.

Per veder realizzare le proprie caratteristiche particolari le minoranze linguistiche riconosciute necessitano di una «tutela positiva», quale può risultare soltanto da provvedimenti particolari e derogatori, di cui si può fare a meno solo qualora siano «ingiustificati».

Nel caso di specie l'adozione di misure particolari o l'adozione di provvedimenti speciali rappresenta una forma di necessaria attuazione del principio di eguaglianza, inteso anche in senso sostanziale, e di ragionevolezza (artt. 3, primo e secondo comma, e 48 della Costituzione).

Senza di esse la disparità fra «cittadini appartenenti alle minoranze linguistiche» e «cittadini di lingua italiana» sarebbe palese.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare incostituzionale, in parte qua e nei limiti in cui le norme impugnate riguardano la regione Trentino-Alto Adige e la relativa circoscrizione elettorale, gli artt. 1 e 5 della legge 4 agosto 1993, n. 277, recante «Norme per l'elezione della Camera dei Deputati».

Si depositano con il presente atto:

- 1) autorizzazione a stare in giudizio (deliberazione giunta provinciale di Bolzano n. 4755/93 del 23 agosto 1993);*
- 2) procura speciale rep. n. 16852, dd. 25 agosto 1993;*
- 3) testo legge 6 agosto 1993, n. 277.*

Bolzano-Roma, addì 26 agosto 1993

Avv. prof. Roland RIZ - Avv. prof. Sergio PANUNZIO

n. 43

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 1993.
(della regione Toscana)

Referendum - Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport, in conseguenza del referendum abrogativo del 18 aprile 1993 in cui il corpo elettorale, chiamato a votare sul quesito «volete che sia abrogata la legge 31 luglio 1959, n. 617 (istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo)?» si è espresso per l'abrogazione con la prescritta maggioranza - Mancato trasferimento alle regioni delle funzioni esercitate dal predetto Ministero - Elusione non consentita della volontà popolare manifestata con il referendum in questione - Violazione della sfera di attribuzione delle regioni - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 251/1975, 24/1981, 26/1987 nonché alla sentenza n. 35/1993 (ammissibilità del referendum in oggetto).

[D.-L. 4 agosto 1993, n. 273 (*Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 5 agosto 1993)].

(Cost., artt. 1, 3, 5, 75, 95, 97, 117; 118 e 119).

Ricorso per la regione Toscana, in persona del vice presidente della giunta regionale (in temporanea assenza del presidente), rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'avv. Alberto Predieri, è presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via G. Carducci n. 4, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione costituzionale del d.-l. n. 273/1993 del 4 agosto 1993 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 5 agosto 1993.

1. — In data 18 aprile 1993 il corpo elettorale veniva chiamato a votare sul seguente quesito: «Volete che sia abrogata la legge 31 luglio 1959, n. 617 "Istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo?"».

2. — Il corpo elettorale, a maggioranza, accoglieva la proposta, votava per il sì, con conseguente decreto del Presidente della Repubblica (n. 175 del 5 giugno 1993) e abrogazione delle norme oggetto della decisione referendaria.

3. — In data 4 agosto 1993 veniva emanato il decreto-legge n. 273/1993 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 5 agosto 1993, n. 182, di riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.

Il decreto è illegittimo, nella misura in cui non tiene conto che l'effetto e la volontà del referendum abrogativo, e dunque della soppressione del Ministero, è l'automatico trasferimento alle regioni delle relative funzioni: funzioni che invece non vengono ad esse interamente trasferite, con un atto che si pone in pieno contrasto con la volontà popolare, i cui effetti e il cui significato istituzionale sono inequivocabili e di segno completamente opposto, e vanno nella direzione della totale attuazione di un ordinamento regionale quale la Costituzione esige.

Tale decreto è dunque illegittimo per violazione degli artt. 1, 3, 5, 75, 95, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

4. — Un sistema costituzionale non può introdurre un congegno eccezionale come è il referendum (istituto di democrazia diretta in un sistema che, pur con le correzioni, resta rappresentativo parlamentare, che produce una risposta secca, puntuale, di scelta ad una alternativa altrettanto secca, che ha un grande significato politico-istituzionale, grandissimo nel nostro caso per l'inserimento in un contesto di altri referendum che intendono esprimere una posizione politica innovatrice e diffusa); un sistema costituzionale — dicevamo — non può introdurre, dunque, un metodo di decisione che scavalca il Parlamento, per arrivare poi con un decreto-legge e ripristinare una situazione che nega la volontà espressa dal corpo elettorale, a pena di incoerenza e di irragionevolezza non solo dell'atto normativo illegittimamente restauratore della norma abrogata, ma dell'intero sistema costituzionale.

Se questo è sempre vero, lo è tanto più nel nostro caso in cui dietro la scelta propria e netta espressa nell'alternativa sì-no vi era e vi è una macroscelta nel processo formativo del referendum per la riforma dell'apparato statale, partito questa volta all'interno della Repubblica dalle regioni medesime, formulatrici della domanda e necessarie beneficiarie della risposta positiva al quesito, e una macroscelta del corpo elettorale, che esprime la sua volontà di svolta nel senso istituzionale della regionalizzazione e della diminuzione del peso centralistico e la sua volontà, desumibile dal contesto dei referendum che tutti si muovono di pari passo, di una svolta politico-istituzionale.

C'è, dunque, una scelta puntuale su un quesito che pone una opzione inequivocabile (come attesta la Corte nella sentenza di ammissibilità del referendum) nel suo aspetto di decisione «tecnica» strumentale ad una macroscelta regionalista per l'impulso e per il risultato e ad una macroscelta di politica generale.

5. — La decisione popolare è manifestazione della sovranità che spetta al popolo in forza dell'art. 1 della Costituzione; il referendum è istituto di legislazione popolare, atto legislativo o se si preferisce atto con forza di legge ordinaria formalmente imputato allo Stato-persona, tanto che è promulgato dal Presidente della Repubblica come

una comune legge ordinaria, anche se ad esso partecipa come organo esclusivo di deliberazione il popolo (di promulgazione parlano V. Crisafulli, lezioni di diritto costituzionale, Padova, II, 1984, p. 334; C. Lavagna, istituzioni di diritto pubblico, Torino, 1982, p. 341: ma comunque vi è unanimità nel parlare di atto meramente dichiarativo, che dev'essere inquadrato nella cornice di una sostanziale decisione popolare).

Nell'ambito dell'inquadramento normativo del *referendum* si può parlare di atto di legislazione negativa, come ritenere (con V. Crisafulli, lezioni di diritto costituzionale, Padova, II, 1, 1971, p. 88) che il «si» popolare alla abrogazione sarebbe un «frammento di norma» che viene a saldarsi al sistema normativo complessivo.

Norma o frammento di norma, l'atto referendario ha l'effetto abrogante di una norma primaria, che abbiamo detto essere incontestabile, ma costituisce anche una manifestazione di sovranità che lo pone in una condizione diversa da quella di un atto legislativo parlamentare, tanto che il Parlamento non potrebbe legittimamente ripristinare la legge abrogata dal popolo (F. Cuocolo, note introduttive sul *referendum*, in Studi XX Ass. Cost., Firenze, 1969, VI, p. 170); e, al momento, non è necessario soffermarsi a vedere se ciò dipenda dal fatto che la norma o il «frammento di norma», in quanto di fonte popolare, avrebbe un grado superiore alla fonte parlamentare, oppure se si debba dire, forse meno radicalmente, ma con analoga conclusione di illegittimità, che il vizio della legge riprodotta consisterebbe in un eccesso di potere legislativo, nel suo sviamento in frode della Costituzione, analogo a quello che inficia una legge che riproducesse una norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale (sull'argomento A. Manzella, Il Parlamento, Bologna, 1977, p. 50); oppure ancora se debba essere sottolineato che l'atto referendario abbia effetto legislativo che può abrogare la legge primaria, ma che si pone, rispetto ad essa, in una posizione differenziata per il suo carattere di manifestazione di volontà, che lo pone in posizione sovraordinata rispetto alla legge primaria. Come abbiamo leggi subprimarie ancorché parlamentari (cioè quelle che necessariamente debbono porsi, per ragioni di competenza, il parametro delle norme comunitarie), così abbiamo norme abrogative sopraprimarie in quanto manifestazione diretta della sovranità popolare, che si pongono come norme aventi l'identica forza formale delle leggi primarie, efficacia abrogante della norma primaria, successiva rispetto ad una norma primaria antecedente, ma si pongono anche come manifestazione di indirizzo proveniente dall'organo detentore della sovranità che condiziona l'eventuale legislazione di adeguamento, se e in quanto essa possa essere necessaria.

Il *referendum* è una manifestazione diretta della sovranità popolare affermata dall'art. 1 della Costituzione (S. Galeotti, l'ultimo ostacolo all'operatività del *referendum* abrogativo, la determinazione della nuova data del *referendum* indetto e poi sospeso, in studi in onore di G. Chiarelli, Milano, 1974, II, p. 1162) che raggiunge un effetto diretto e immediato abrogativo, quindi di normazione negativa del tutto analoga alle sentenze della Corte, secondo opinioni più volte espresse da Kelsen in poi. Il *referendum* è certamente l'atto che esprime in modo più sicuro la volontà sovrana del popolo e che deve prevalere per un principio organizzativo essenziale del sistema giuridicamente rilevante e quindi vincolante. Nel contrasto fra la volontà espressa dalle Camere e la volontà popolare espressa in una consultazione diretta, su un quesito preciso e circoscritto, non v'è dubbio che quest'ultima corrisponde meglio all'orientamento del popolo e quindi esprime in misura più intensa il potere sovrano (F. Cuocolo, Istituzioni di diritto pubblico, Milano, 1990, p. 271, il quale aggiunge che potrebbe anche dirsi che l'espressione popolare diretta priva, almeno temporaneamente, le Camere dello stesso potere di decidere sull'argomento già deciso dal popolo). Esse, infatti, «rappresentano» il popolo e, pur tenendo conto della atipicità e delle particolari caratteristiche della rappresentanza politica, non sembra dubbio che il potere di agire in rappresentanza possa subire limitazioni quando lo stesso rappresentato, con atto costituzionalmente corretto, abbia deciso in via diretta su un argomento che per ciò stesso resta sottratto alla competenza delle assemblee. Il che è anche più evidente qualora si consideri il *referendum* come strumento di controllo e di garanzia, non potendo certamente ammettersi che le Camere abbiano il potere di frustrare la decisione popolare che abbia abrogato, e cioè disvoluto, attraverso uno strumento di controllo costituzionale, una legge da esse approvata. La forza e la giustificazione della rappresentanza politica si fondano pur sempre su una presunzione di corrispondenza fra la volontà del popolo-rappresentato e quella delle assemblee-rappresentanti e tale presunzione, di massima, trova la sua verifica in occasione del rinnovo delle assemblee. Ma il *referendum* supera tale presunzione ed accerta in concreto, su una questione particolare, se la corrispondenza già presunta esiste o no e, qualora tale accertamento dia risultato negativo, non solo la legge è abrogata, ma viene a mancare nelle Camere (e a maggior ragione nel Governo, con lo strumento della decretazione d'urgenza) lo stesso potere di procedere a un mutamento della situazione creata dal *referendum*.

La manifestazione di abrogazione diretta porta alla necessaria prevalenza e supremazia delle manifestazioni di democrazia diretta su tutte le altre, tali da rendere omogenee nella natura le due diverse figure del *referendum* previste dagli artt. 75 e 138 della Costituzione (v. su quest'ultimo punto, Galeotti, esigenze e problemi del *referendum*, in *Iustitia*, Milano, 1970, 282 ss.; F. Modugno, l'invalidità della legge, Milano, 1970, II, p. 120): con la conseguenza che, per non eludere il significato e l'efficacia propria dell'intervento popolare, dovrà ammettersi il controllo di costituzionalità della legge che miri, in seguito al *referendum*, in una forma più o meno esplicita, a ripristinare come

se nulla fosse accaduto, la situazione antecedente (Modugno, il quale aggiunge che il confronto tra il contenuto del *referendum* abrogativo, *rectius* della normativa abrogata con il *referendum*, e il contenuto della legge successiva induce a ravvisare quindi, *quodammodo*, in quell'atto, o fatto, il valore costituzionale).

Con altre parole, un atto o frammento di atto inserito in un subsistema o fenomeno normativo (senza scendere per il momento a precisazioni che dobbiamo rinviare alla successiva memoria) che proviene da un produttore di norme qual'è il popolo detentore della sovranità, dev'essere collocato nel suo rango superiore, sovrapprimario.

Le norme della produzione vengono a collocarsi nel nostro sistema costituzionale in attuazione di un principio per cui ogni norma od atto andranno messi in posizione superiore ad altra norma od atto tanto più se nell'organo che lo produce è manifesta la sovranità popolare o è più vicino il collegamento col popolo; cosicché quando la gerarchia non venga determinata dall'ordinamento e quando esso non ponga regole di equiordinazione in relazione alla competenza, dal momento che la gerarchia è una connotazione indispensabile, essa va individuata, nei casi dubbi, con riferimento ai gradi di derivazione dell'organo (o subsistema) produttore della norma, dal popolo, posto in posizione di sovranità, con la conseguenza che l'atto normativo direttamente posto dalla volontà popolare deve collocarsi nel rango più elevato.

6. — Come dicevamo, incontestabile effetto dell'atto normativo referendario è l'abrogazione. Se il *referendum* costituisce abrogazione totale delle norme oggetto del quesito ne deriva un vuoto normativo, che è analogo a quello che deriva dalla sentenza della Corte.

Il parallelismo fra l'effetto normativo di legislazione negativa (per usare la formula di Kelsen) delle sentenze della Corte e quello della decisione referendaria è evidente.

Il *referendum* ha una logica binaria sì-no, quindi abroga-non abroga; la logica è uguale a quella della Corte sì-no, annulla-non annulla. Ma come l'effetto della logica binaria della Corte porta a necessità di adeguamenti per superare l'intrusione del vuoto nel tessuto normativo, altrettanto avviene o può avvenire quando il vuoto normativo è opera dell'atto referendario, particolarmente perché il *referendum* abrogativo accolto dalla nostra Costituzione è un istituto inserito nella democrazia rappresentativa che in essa viene e deve essere metabolizzato nella accezione dottrinale-culturale e operativa, che con essa convive e la integra con un sistema politico nel quale il *demos* decide direttamente le singole questioni non più assieme ma separatamente e in solitudine (G. Sartori, che cosa è la democrazia, Milano, 1993, p. 84), ma in cui il tessuto normativo resta di produzione parlamentare.

Può darsi, quindi, che vi possano essere necessità di adeguamento della normazione residua alla decisione popolare, così come possono esservi alla decisione della Corte. Ma è la decisione, del popolo, o della Corte, che condiziona e conforma lo spazio che il legislatore parlamentare può utilizzare per suturare il nuovo ordinamento basato sull'abrogazione, il vuoto cioè, con l'ordinamento residuale; quindi, in tanto vi è un potere di adeguamento e di sutura, in quanto esso sia utilizzato in modo da non alterare la decisione di rimozione o di soppressione del preesistente e da limitare l'intervento del legislatore al minimo indispensabile, rispettando la scelta di fondo dell'organo che è posto in posizione funzionalmente sovraordinata (almeno in questo caso) al Parlamento. Quest'ultimo (e *a fortiori* il Governo con lo strumento del decreto-legge) non può muoversi in totale libertà, e deve seguire le indicazioni della sentenza della Corte e della volontà popolare, attenendosi a quanto proviene dalla sentenza e dall'atto referendario. Evidentemente, nel primo caso, le sfumature ricche e variabili della sentenza potranno fornire una guida che la povertà semantica del sì-no referendario non può fornire. Ma proprio questa rigidità impone di considerare eccezionale la deroga al vuoto creato e limitatissime le facoltà di sutura.

7. — Nel nostro caso, il decreto-legge non ha tenuto nessun conto delle norme e del sistema costituzionali.

Lo scopo del *referendum* e il suo risultato sono molto chiari, come risulta dal suo *iter*. Esso infatti è stato proposto dalle regioni, come soggetti che intendevano raggiungere l'abolizione del Ministero per avere l'attribuzione di competenze, come è stato adeguatamente posto in risalto nelle memorie depositate dai delegati dei consigli regionali del Veneto, della Valle d'Aosta, del Piemonte e delle Marche (punto 4 in fatto alla sentenza 35/1993), i quali hanno rilevato la necessità nel ricorso al *referendum* abrogativo per realizzare la soppressione del Ministero, passando in rassegna le vicende che hanno riguardato il regionalismo negli anni settanta e che postulavano il riordinamento in materia «quale imprescindibile momento attuativo dell'ordinamento regionale».

La *ratio* è dunque quella dell'abolizione del Ministero per completare il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative al turismo, allo sport e allo spettacolo.

Come è stato puntualmente deciso dalla Corte nella sentenza per l'ammissibilità del *referendum* (sent. n. 35/1993) non può revocarsi in dubbio la circostanza che il quesito, essendo volto alla abrogazione della stessa legge istitutiva del Ministero, propone, quale unica e puntuale alternativa, quella di sopprimere ovvero mantenere l'organismo ministeriale nel suo complesso.

Dice ancora la sentenza della Corte che «neppure è a dirsi che il *referendum* di cui qui si giudica l'ammissibilità rinvenga a tal fine un qualche ostacolo alla luce dei principi che questa Corte ha avuto modo di affermare in tema di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato od obbligatorio, considerato che, nella specie, il quesito propone quale oggetto del voto popolare non un organo o un istituto la cui esistenza è presupposta dalla Costituzione o che può dirsi coesistente alla struttura od al funzionamento del Governo, ma unicamente il mantenimento ovvero la soppressione dell'apparato burocratico-amministrativo che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di far assurgere al rango di Ministero, così limitandosi a dare attuazione alla riserva legislativa enunciata dall'art. 95, terzo comma, della Costituzione».

8. — Non è di ostacolo alla necessità che al vuoto legislativo conseguente alla soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo venga posto rimedio con l'attribuzione delle relative competenze alle regioni, la considerazione che nell'art. 117 della Costituzione non venga fatto riferimento esplicito allo spettacolo o allo sport. Il trasferimento di funzioni amministrative in tema di spettacolo e di sport è ormai da tempo disposto dalle leggi statali, particolarmente dall'art. 49 del d.P.R. n. 616/1977 e vi è un nutrito corpo di leggi regionali in materia.

Cosicché, sulla base degli statuti regionali e sulla base della legislazione statale, sulla base diremmo (per usare una terminologia del diritto comunitario) dell'*acquis*, venuto meno il Ministero del turismo e dello spettacolo, tutte le funzioni che esso esercitava debbono essere trasferite alle regioni, salvo quelle relative al coordinamento e alla rappresentanza unitaria internazionale e comunitaria. Così come debbono essere trasferiti i fondi apprestati per il turismo, lo spettacolo e lo sport dalla amministrazione centrale, con la conseguente illegittimità di tutte le norme degli artt. 1 e 2 del decreto, eccezion fatta per la lettera a) del primo comma dell'art. 2) l'indicazione di questi esempi non limita a questi casi la censura di illegittimità del decreto-legge che investe l'intero testo, dal momento che è l'impianto e la struttura del decreto a dover essere censurata, nella parte in cui omette di trasferire alle regioni tutte le funzioni amministrative in tema di spettacolo, turismo e sport già di competenza dell'abrogato Ministero e dell'apparato burocratico ad esso connesso).

Ne deriva che, salva la funzione centrale della conferenza Stato-regioni quale sede di coordinamento e di programmazione per quanto attiene al turismo, alla Presidenza del Consiglio competono le funzioni di indirizzo e di coordinamento nell'ambito dell'organizzazione della Presidenza, così come la funzione di rappresentatività unitaria dell'immagine può essere utilmente svolta dall'Enit, peraltro riordinato in senso regionalista, secondo quanto è stabilito nell'art. 3, secondo comma, lettera c), e art. 3, terzo comma, lettera d), in riferimento all'art. 3, primo comma, lettere b) e c).

9. — Considerazioni non diverse vanno fatte per lo sport.

Le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato, esercitate anche indirettamente, sono per effetto del *referendum* trasferite alle regioni, fatte salve le competenze del Coni per l'attività olimpica, le cui attribuzioni contenute nella carta olimpica (regolamento CIO) — si ribadisce — rimangono intatte e fuori discussione, salvo riorganizzare adeguatamente le proprie strutture a livello regionale, in sintonia col processo di regionalizzazione delle federazioni sportive nazionali per quanto attiene l'attività di interesse nazionale ed internazionale ed i relativi controlli, che possono essere assegnati al Presidente del Consiglio dei Ministri.

10. — La regola della sparizione dell'ordinamento voluta dal corpo elettorale in esito al *referendum* può trovare deroghe, nel senso che, fermo il risultato di fondo, possono essere introdotte limitate eccezioni alla scomparsa totale della normativa con il conseguente vuoto; può ammettersi che esso, in parte, possa essere colmato da un intervento del legislatore. La nuova legge dev'essere però limitata al minimo indispensabile.

La scelta puntuale e univoca del modello di organizzazione e di distribuzione delle funzioni con l'abolizione del Ministero, comporta che esso deve sparire come organizzazione strutturale e come strumento per l'esercizio delle funzioni.

Dove le funzioni, dalla legge antecedente, sono suddivise fra Ministero e regioni, la scelta del corpo elettorale comporta che, automaticamente rimosso il Ministero, tutte le funzioni debbano essere esercitate dalle regioni, cioè dai singoli soggetti ognuno nel proprio ambito territoriale, ad eccezione di quelle di coordinamento generale della programmazione, nonché di rappresentanza unitaria degli interessi italiani nelle sedi comunitarie ed internazionali, che ontologicamente assicurano la coordinazione di un esercizio pluralistico.

11. — È dunque chiara l'illegittimità del decreto-legge impugnato, per le considerazioni svolte; alle quali vanno aggiunte quelle sull'irragionevolezza della norma nella duplice visuale della normativa in sé considerata e della parametrizzazione della normativa in relazione all'atto normativo referendario. Invero, la ragionevolezza dev'essere valutata in relazione alla *ratio* dell'atto normativo popolare con effetto negativo ma con valenze indicative, dato che la *ratio* consisteva nel decremento dei poteri centrali sino al punto dell'abolizione dell'intera struttura; e, contemporaneamente, la ragionevolezza di una norma di adempimento a seguito di abrogazione dev'essere riportata

alla *ratio* dell'abrogazione, non puntuale ma di istituzione o di complesso organizzatorio, dal momento che non può essere accettato il principio che nulla segue all'abrogazione, in quanto vi deve essere invece un adeguamento conforme alla *ratio* abrogatrice.

Nel nostro caso, ad una abrogazione volta a decrementare l'apparato centrale e incrementare gli apparati regionali (che ha il significato di abolizione dell'organizzazione del modello ministeriale e delle sue competenze), al trasferimento consequenziale delle competenze, alla necessità di dare spazio ad un adeguamento limitato al minimo indispensabile, secondo criteri di stretta economia, non si è risposto in modo ragionevole, perché si è in parte mantenuto in vita ciò che era stato abrogato, in modo incongruo ed irragionevole.

12. — È insegnamento ripetuto della Corte che sia pienamente ipotizzabile il sindacato di quest'ultima relativamente agli effetti normativi costituzionalmente illegittimi verificatisi in seguito alla pronuncia referendaria abrogativa (Corte costituzionale, 22 dicembre 1975, n. 251, in giur. cost. 1975, I, 2895, ss.; 13 febbraio 1981, n. 24, ivi, 123, 13 febbraio 1981, n. 26, ivi, 134; e di recente 3 febbraio 1987, n. 26, in Foro it., 1987, 664 ss.).

13. — Ciò è pienamente rispondente alle esigenze di coerenza che impongono un intervento della Corte anche in funzione integrativa in una materia notoriamente regolata in modo frammentario. Sappiamo come la dottrina si sia domandata se quando la Corte, per giudicare l'ammissibilità di un *referendum* abrogativo, esamina in modo più o meno ampio le conseguenze normative che si produrrebbero nell'ordinamento vigente ove fosse approvata dal popolo la richiesta, formula un giudizio di ammissibilità o valuta la ragionevolezza degli effetti, che risulterebbero introdotti dal *referendum* in caso di approvazione popolare, rispondendo che è difficile sostenere che non faccia la seconda delle cose dette. Gli studiosi hanno risposto che la Corte costituzionale è costretta, con i suoi limitati mezzi, a porre argini ad una legislazione di attuazione dell'art. 75 della Costituzione estremamente lacunosa, superficiale e totalmente improvvida nella valutazione dell'effettivo operare del *referendum* abrogativo. Se un'esigenza di coerenza del sistema ha imposto alla Corte di provvedere a colmare le lacune del legislatore nella fase antecedente, è ovvio che le stesse esigenze comportino che la Corte debba intervenire, nella fase dell'adeguamento e dell'attuazione, cioè dell'effettivo operare dell'effetto.

P. Q. M.

Si conclude chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità delle norme contenute negli artt. 1 e 2 del d.-l. n. 273/1993, nei sensi di cui al presente ricorso, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 75, 95, 97, 117, 118 e 119, della Costituzione.

Roma, addì 31 agosto 1993

Avv. ALBERTO PREDIERI

93C0974

N. 44

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 1993
(della regione Toscana)*

Referendum - Istituzione di un Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali - Attribuzione a detto nuovo Ministero delle funzioni già esercitate dal Ministero dell'agricoltura e foreste che avrebbe dovuto invece essere soppresso a seguito dell'esito del referendum abrogativo del 18 aprile 1993 con conseguente trasferimento alle regioni di dette funzioni - Elusione non consentita della volontà popolare manifestata con il referendum in questione - Violazione della sfera di attribuzione delle regioni - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 251/1975, 24/1981, 223/1983, 26/1987 nonché alla sentenza n. 35/1993 (ammissibilità del referendum sul Ministero del turismo e dello spettacolo).

[D.-L. 4 agosto 1993, n. 272 (*Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 5 agosto 1993)].

(Cost., artt. 1, 3, 5, 75, 95, 97, 117, 118 e 119).

Ricorso per la regione Toscana, in persona del vice presidente della giunta regionale (in temporanea assenza del Presidente), rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'avv. Alberto Predieri, e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via G. Carducci n. 4, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.-l. n. 272/1993 del 4 agosto 1993 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 5 agosto 1993.

1. — In data 18 aprile 1993 il corpo elettorale veniva chiamato a votare sul quesito «Volete che siano abrogati: — l'art. 1 del regio decreto 12 settembre 1929, n. 1661 “trasformazione del Ministero dell'economia nazionale in Ministero dell'agricoltura e delle foreste; istituzione presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste del sottosegretario di Stato per l'applicazione delle leggi sulla bonifica integrale; istituzione presso il Ministero delle corporazioni di un secondo posto di sottosegretario di Stato, modificazione della denominazione del Ministero della pubblica istruzione in quella di Ministero dell'educazione nazionale, e istituzione presso detto Ministero di un posto di sottosegretario di Stato per l'educazione fisica e giovanile” e — il regio decreto 27 settembre 1929, n. 1663, “Ripartizione dei servizi, già di competenza del Ministero dell'economia nazionale, fra il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e il Ministero delle corporazioni?”».

2. — Il corpo elettorale, a maggioranza, accoglieva la proposta, votava per il sì, con conseguente decreto del Presidente della Repubblica (n. 176 del 5 giugno 1993) e abrogazione delle norme oggetto della decisione referendaria.

3. — In data 4 agosto 1993 veniva emanato il decreto-legge n. 272/1993 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 5 agosto 1993, n. 182, con cui — in antitesi e in negazione della decisione popolare — veniva ripristinato il Ministero che in forza dell'abrogazione operata dal referendum era stato soppresso ed eliminato, come organizzazione e come centro di esercizio di funzioni amministrative, istituendosi un Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, (art. 2) che altro non è se non il Ministero soppresso, al quale vengono mantenute quasi tutte le funzioni che, invece, a seguito della soppressione sono automaticamente trasferite alle regioni nella loro interezza, e che ad esse vengono adesso sottratte con un atto che si pone in pieno contrasto con la volontà popolare, i cui effetti e il cui significato istituzionale sono inequivocabili e di segno completamente opposto, e vanno nella direzione della totale attuazione di un ordinamento regionale quale la Costituzione esige e al quale l'ordinamento comunitario stimola.

Tale decreto è illegittimo per violazione degli artt. 1, 3, 5, 75, 95, 97, 117, 118, 119 della Costituzione.

4. — Un sistema costituzionale non può introdurre un congegno eccezionale come è il referendum (istituto di democrazia diretta in un sistema che, pur con le correzioni, resta rappresentativo parlamentare, che produce una risposta secca, puntuale, di scelta ad un'alternativa altrettanto secca, che ha un grande significato politico-istituzionale, grandissimo nel nostro caso per l'inserimento in un contesto di altri referendum che intendono esprimere una posizione politica innovatrice e diffusa); un sistema costituzionale — dicevamo — non può introdurre, dunque, un metodo di decisione che scavalca il Parlamento, per arrivare poi con un decreto-legge a ripristinare lo *statu quo ante*, con qualche piccola modificazione di dettaglio, a pena di incoerenza e di irragionevolezza non solo dell'atto normativo illegittimamente restauratore della norma abrogata, ma dell'intero sistema costituzionale.

Se questo è sempre vero, lo è tanto più nel nostro caso in cui dietro la scelta propria e netta espressa nell'alternativa sì-no vi era e vi è una macroscelta nel processo formativo del referendum per la riforma dell'apparato statale, partito questa volta all'interno della Repubblica dalle Regioni medesime, formulatrici della domanda e necessarie beneficiarie della risposta positiva al quesito, e una macroscelta del corpo elettorale, che esprime la sua volontà di svolta nel senso istituzionale della regionalizzazione e della diminuzione del peso centralistico e la sua volontà, desumibile dal contesto dei referendum che tutti si muovono di pari passo, di una svolta politico-istituzionale.

C'è, dunque, una scelta puntuale su un quesito che pone una opzione inequivocabile (come attesta la Corte nella sentenza di ammissibilità del referendum) nel suo aspetto di decisione «tecnica» strumentale ad una macroscelta regionalista per l'impulso e per il risultato e ad una macroscelta di politica generale.

5. — L'accoglimento del quesito referendario ha, senza ombra di dubbio, l'effetto di abrogare le leggi indicate nel quesito; ma ha anche quello di impedire che venga votata immediatamente dopo una legge del tutto analoga, addirittura identica a quella abrogata. Lo impongono ragioni di coerenza del sistema costituzionale che comportano l'illegittimità costituzionale di una legge parlamentare che abroghi il referendum ripristinando, in tutto o in parte, la normativa precedente. Si tratta di illegittimità per le ragioni indicate più volte dalla dottrina, non di semplice violazione di una regola di correttezza, come una parte minoritaria afferma.

6. — La decisione popolare è manifestazione della sovranità che spetta al popolo in forza dell'art. 1 della Costituzione; il referendum è istituto di legislazione popolare, atto legislativo o se si preferisce atto con forza di legge ordinaria formalmente imputato allo Stato-persona, tanto che è promulgato dal Presidente della Repubblica come una comune legge ordinaria, anche se ad esso partecipa come organo esclusivo di deliberazione il popolo (di promulgazione parlano V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, II, 1984, p. 334; C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, p. 341: ma comunque vi è unanimità nel parlare di atto meramente dichiarativo, che dev'essere inquadrato nella cornice di una sostanziale decisione popolare).

Nell'ambito dell'inquadramento normativo del *referendum* si può parlare di atto di legislazione negativa, come ritenere (con V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, II, 1, 1971, p. 88) che il «sì» popolare alla abrogazione sarebbe un «frammento di norma» che viene a saldarsi al sistema normativo complessivo.

Norma o frammento di norma, l'atto referendario ha l'effetto abrogante di una norma primaria, che abbiamo detto essere incontestabile, ma costituisce anche una manifestazione di sovranità che lo pone in una condizione diversa da quella di un atto legislativo parlamentare, tanto che il parlamento non potrebbe legittimamente ripristinare la legge abrogata dal popolo (F. Cuocolo, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi XX Ass. Cost.*, Firenze, 1969, VI, p. 170); e, al momento, non è necessario soffermarsi a vedere se ciò dipenda dal fatto che la norma o il «frammento di norma», in quanto di fonte popolare, avrebbe un grado superiore alla fonte parlamentare, oppure se si debba dire, forse meno radicalmente, ma con analoga conclusione di illegittimità, che il vizio della legge riprodotta consisterebbe in un eccesso di potere legislativo, nel suo sviamento in frode della Costituzione, analogo a quello che inficia una legge che riproducesse una norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale (sull'argomento A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 50); oppure ancora se debba essere sottolineato che l'atto referendario abbia effetto legislativo che può abrogare la legge primaria, ma che si pone, rispetto ad essa, in una posizione differenziata per il suo carattere di manifestazione di volontà, che lo pone in posizione sovraordinata rispetto alla legge primaria. Come abbiamo leggi subprimarie ancorché parlamentari (cioè quelle che necessariamente debbono porsi, per ragioni di competenza, il parametro delle norme comunitarie), così abbiamo norme abrogative sopraprimarie in quanto manifestazione diretta della sovranità popolare, che si pongono come norme aventi l'identica forza formale delle leggi primarie, efficacia abrogante della norma primaria, successiva rispetto ad una norma primaria antecedente, ma si pongono anche come manifestazione di indirizzo proveniente dall'organo detentore della sovranità che condiziona l'eventuale legislazione di adeguamento, se e in quanto essa possa essere necessaria.

Il *referendum* è una manifestazione diretta della sovranità popolare affermata dall'art. 1 della Costituzione (S. Galeotti, *L'ultimo ostacolo all'operatività del referendum abrogativo, la determinazione della nuova data del referendum indetto e poi sospeso*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1974, II, p. 1162) che raggiunge un effetto diretto e immediato abrogativo, quindi di normazione negativa del tutto analoga alle sentenze della Corte, secondo opinioni più volte espresse da Kelsen in poi. Il *referendum* è certamente l'atto che esprime in modo più sicuro la volontà sovrana del popolo e che deve prevalere per un principio organizzativo essenziale del sistema giuridicamente rilevante e quindi vincolante. Nel contrasto fra la volontà espressa dalle camere e la volontà popolare espressa in una consultazione diretta, su un quesito preciso e circoscritto, non v'è dubbio che quest'ultima corrisponde meglio all'orientamento del popolo e quindi esprime in misura più intensa il potere sovrano (F. Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1990, p. 271, il quale aggiunge che potrebbe anche dirsi che l'espressione popolare diretta priva, almeno temporaneamente, le Camere dello stesso potere di decidere sull'argomento già deciso dal popolo). Esse, infatti, «rappresentano» il popolo e, pur tenendo conto della atipicità e delle particolari caratteristiche della rappresentanza politica, non sembra dubbio che il potere di agire in rappresentanza possa subire limitazioni quando lo stesso rappresentato, con atto costituzionalmente corretto, abbia deciso in via diretta su un argomento che per ciò stesso resta sottratto alla competenza delle assemblee. Il che è anche più evidente qualora si consideri il *referendum* come strumento di controllo e di garanzia, non potendo certamente ammettersi che le camere abbiano il potere di frustrare la decisione popolare che abbia abrogato, e cioè disvoluto, attraverso uno strumento di controllo costituzionale, una legge da esse approvata. La forza e la giustificazione della rappresentanza politica si fondano pur sempre su una presunzione di corrispondenza fra la volontà del popolo-rappresentato e quella delle assemblee-rappresentanti e tale presunzione, di massima, trova la sua verifica in occasione del rinnovo delle assemblee. Ma il *referendum* supera tale presunzione ed accerta in concreto, su una questione particolare, se la corrispondenza già presunta esiste o no e, qualora tale accertamento dia risultato negativo, non solo la legge è abrogata, ma viene a mancare nelle camere (e a maggior ragione nel Governo, con lo strumento della decretazione d'urgenza) lo stesso potere di procedere a un mutamento della situazione creata dal *referendum*.

La manifestazione di abrogazione diretta porta alla necessaria prevalenza e supremazia delle manifestazioni di democrazia diretta su tutte le altre, tali da rendere omogenee nella natura le due diverse figure di *referendum* previste dagli artt. 75 e 138 della Costituzione (v. su quest'ultimo punto, Galeotti, *Esigenze e problemi del referendum*, in *Iustitia*, Milano, 1970, 282 ss.; F. Modugno, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, II, p. 120): con la conseguenza che, per non eludere il significato e l'efficacia propria dell'intervento popolare, dovrà ammettersi il controllo di costituzionalità della legge che miri, in seguito al *referendum*, in una forma più o meno esplicita, a ripristinare come se nulla fosse accaduto, la situazione antecedente (Modugno, il quale aggiunge che il confronto tra il contenuto del *referendum* abrogativo, *rectius* della normativa abrogata con il *referendum*, e il contenuto della legge successiva induce a ravvisare quindi, quodammodo, in quell'atto, o fatto, il valore costituzionale).

Con altre parole, un atto o frammento di atto inserito in un subsistema o fenomeno normativo (senza scendere per il momento a precisazioni che dobbiamo rinviare alla successiva memoria) che proviene da un produttore di norme qual'è il popolo detentore della sovranità, dev'essere collocato nel suo rango superiore, sovraprimario.

Le norme sulla produzione vengono a collocarsi nel nostro sistema costituzionale in attuazione di un principio per cui ogni norma od atto andranno messi in posizione superiore ad altra norma od atto tanto più se nell'organo che lo produce è manifesta la sovranità popolare o è più vicino il collegamento col popolo; cosicchè quando la gerarchia non venga determinata dall'ordinamento e quando esso non ponga regole di equiordinazione in relazione alla competenza, dal momento che la gerarchia è una connotazione indispensabile, essa va individuata, nei casi dubbi, con riferimento ai gradi di derivazione dell'organo (o subsistema) produttore della norma, dal popolo, posto in posizione di sovranità, con la conseguenza che l'atto normativo direttamente posto dalla volontà popolare deve collocarsi nel rango più elevato.

7. — Come dicevamo, incontestabile effetto dell'atto normativo referendario è l'abrogazione. Se il *referendum* costituisce abrogazione totale delle norme oggetto del quesito ne deriva un vuoto normativo, che è analogo a quello che deriva dalla sentenza della Corte.

Il parallelismo fra l'effetto normativo di legislazione negativa (per usare la formula di Kelsen) delle sentenze della Corte e quello della decisione referendaria è evidente.

Il *referendum* ha una logica binaria si-no, quindi abroga-non abroga; la logica è uguale a quella della Corte si-no, annulla-non annulla. Ma come l'effetto della logica binaria della Corte porta a necessità di adeguamenti per superare l'intrusione del vuoto nel tessuto normativo, altrettanto avviene o può avvenire quando il vuoto normativo è opera dell'atto referendario, particolarmente perché il *referendum* abrogativo accolto dalla nostra costituzione è un istituto inserito nella democrazia rappresentativa che in essa viene e deve essere metabolizzato nella accezione dottrinale-culturale e operativa, che con essa convive e la integra con un sistema politico nel quale il *demos* decide direttamente le singole questioni non più assieme ma separatamente e in solitudine (G. Sartori, *Che cosa è la democrazia*, Milano, 1993, p. 84), ma in cui il tessuto normativo resta di produzione parlamentare.

Può darsi, quindi, che vi possano essere necessità di adeguamento della normazione residua alla decisione popolare, così come possono esservi alla decisione della Corte. Ma è la decisione, del popolo, o della Corte, che condiziona e conforma lo spazio che il legislatore parlamentare può utilizzare per suturare il nuovo ordinamento basato sull'abrogazione, il vuoto cioè, con l'ordinamento residuale; quindi, in tanto vi è un potere di adeguamento e di sutura, in quanto esso sia utilizzato in modo da non alterare la decisione di rimozione o di soppressione del preesistente e da limitare l'intervento del legislatore al minimo indispensabile, rispettando la scelta di fondo dell'organo che è posto in posizione funzionalmente sovraordinata (almeno in questo caso) al Parlamento. Quest'ultimo (e *a fortiori* il Governo con lo strumento del decreto-legge) non può muoversi in totale libertà, ripristinando la normativa e gli effetti della normativa abrogata e deve seguire le indicazioni della sentenza della Corte e della volontà popolare, attenendosi a quanto proviene dalla sentenza e dall'atto referendario. Evidentemente, nel primo caso, le sfumature ricche e variabili della sentenza potranno fornire una guida che la povertà semantica del si-no referendario non può fornire. Ma proprio questa rigidità impone di considerare eccezionale la deroga al vuoto creato e limitatissime la facoltà di sutura.

8. — Nel nostro caso, il decreto-legge non ha tenuto nessun conto delle norme e del sistema costituzionali, e ha ripristinato piattamente il Ministero abolito, con tutte le sue funzioni, ad onta di una dichiarazione contenuta nell'art. 1, ma smentita in modo globale dalle norme degli articoli successivi.

9. — Lo scopo del *referendum* e il suo risultato sono molto chiari, come risulta dal suo *iter*. Esso infatti è stato proposto dalle regioni, come soggetti che intendevano raggiungere l'abolizione del Ministero per avere l'attribuzione di competenze, come è stato adeguatamente posto in risalto nelle memorie depositate dai delegati dei consigli regionali del Veneto, della Valle d'Aosta, del Piemonte e delle Marche (punto 3 in fatto alla sentenza 26/1993), i quali hanno rilevato la necessità nel ricorso al *referendum* abrogativo per realizzare la soppressione del Ministero e gli adeguamenti della struttura e dei servizi alla mutata situazione per effetto dell'avvenuto decentramento di servizi ministeriali, soprattutto per effetto dell'attuazione dell'ordinamento regionale e del trasferimento o della delega alle regioni della massima parte delle competenze ministeriali.

La *ratio* è dunque quella dell'abolizione del ministero per completare il trasferimento alle regioni delle funzioni relative all'agricoltura, intesa nel senso determinato dal d.P.R. n. 616 e dai testi comunitari. Come è stato puntualmente deciso dalla Corte nella sentenza per il *referendum* gemello sul Ministero del turismo (sent. n. 35/1993) non può revocarsi in dubbio la circostanza che il quesito, essendo volto alla abrogazione della stessa legge istitutiva del Ministero, propone, quale unica e puntuale alternativa, quella di sopprimere, ovvero mantenere l'organismo ministeriale nel suo complesso.

Dice ancora la sentenza della Corte che «neppure è a dirsi che il referendum di cui si giudica l'ammissibilità rinvenga a tal fine un qualche ostacolo alla luce dei principi che questa Corte ha avuto modo di affermare in tema di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato od obbligatorio, considerato che, nella specie, il quesito propone quale oggetto del voto popolare non un organo o un istituto la cui esistenza è presupposta dalla Costituzione o che può dirsi coesistente alla struttura ed al funzionamento del Governo, ma unicamente il mantenimento ovvero la soppressione dell'apparato burocratico-amministrativo che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di far assurgere al rango di ministero, così limitandosi a dare attuazione alla riserva legislativa enunciata dall'art. 95, terzo comma, della Costituzione».

È ben vero che, quelli sul turismo e spettacolo e sull'agricoltura sono due referendum separati: ma hanno però stessi caratteri e nella sostanza lo stesso oggetto, cioè la soppressione di un Ministero.

Sicché, le finalità dei promotori possono avere attuazione e l'elettore chiamato a pronunciarsi sul quesito non può essere minimamente fuorviato.

10. La regola della sparizione dall'ordinamento voluta dal corpo elettorale in esito al referendum può trovare deroghe, nel senso che, fermo il risultato di fondo, possono essere introdotte limitate eccezioni alla scomparsa totale della normativa con il conseguente vuoto; può ammettersi che esso, in parte, possa essere colmato da un intervento del legislatore. La nuova legge dev'essere però limitata al minimo indispensabile.

La scelta puntuale e univoca del modello di organizzazione e di distribuzione delle funzioni con l'abolizione del Ministero, comporta che esso deve sparire come organizzazione strutturale e come strumento per l'esercizio delle funzioni.

Dove le funzioni, dalla legge antecedente, sono suddivise fra Ministero e regioni, la scelta del corpo elettorale comporta che, automaticamente rimosso il ministero, tutte le funzioni debbano essere esercitate dalle regioni, cioè dai singoli soggetti ognuno nel proprio ambito territoriale, ad eccezione di quelle di coordinamento generale della programmazione, nonché di rappresentanza unitaria degli interessi italiani nelle sedi comunitarie ed internazionali, che ontologicamente assicurano la coordinazione di un esercizio pluralistico.

Non vi è quindi uno spazio per funzioni e organizzazioni unitarie affidate al ministero al di fuori di quelle indicate. Ne consegue che è illegittima e irrazionale la previsione del mantenimento di strutture quali Aima, cassa per la formazione della proprietà contadina, Istituto nazionale nutrizione, Unire, Ensé, Ente nazionale risi, Agecontrol S.p.a., Ribs S.p.a., Ente irrigazione Val di Chiana, Ismea, Enea ecc.; in particolare, per quanto concerne l'Aima, occorre rilevare che gli interventi comunitari sono sempre più diretti a costituire integrazione di reddito e quindi sono di tipo strutturale; conseguentemente essi sono già di competenza regionale ancorché finanziati dalla sezione garanzia. Non diversamente, è irragionevole il mantenimento a livello nazionale (che per essere esatti è una illegittima reviviscenza) del Corpo forestale, la cui regionalizzazione è strettamente funzionale alla gestione delle foreste ed alla tutela dell'ambiente di stretta competenza regionale, anche alla luce delle positive esperienze delle regioni a statuto sociale. Per le quali può essere dato il supporto di strutture organizzative collocate nell'apparato che per costituzione e per legge è a ciò predisposto, cioè la Presidenza del Consiglio ove ben può essere costituito un «Dipartimento per il coordinamento delle politiche agroalimentari».

Al Governo spettano altresì i poteri sostitutivi, perché esso dovrà altresì garantire il rispetto degli impegni contratti dallo Stato globalmente inteso a livello comunitario ed internazionale, attraverso eventuali interventi sostitutivi in caso di singoli inadempimenti regionali; le regioni — al fine di dare maggiore efficacia e concretezza all'azione italiana nelle sedi europee — avranno titolo a partecipare alla formazione degli atti comunitari.

11. — Il decreto-legge, viceversa, ha ricostituito pari pari il ministero soppresso, con un modesto *maquillage* di mediocre lega.

Infatti il decreto-legge n. 272/1993, denunciato alla Corte, restaura il Ministero agricoltura e foreste cambiando solo l'etichetta, in modo tautologico: il Ministero agricoltura foreste diventa Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, cioè essendo oggi il Ministero (come lo era il Ministero agricoltura e foreste) un organo di indirizzo e coordinamento, viene ricostruito lo stesso organismo, tanto nell'ottica funzionale quanto in quella strutturale del mantenimento delle vecchie strutture palesemente inefficienti e inadeguate anche rispetto alle modificazioni dell'apparato di indirizzo e di coordinamento della Presidenza del Consiglio istituito con la legge.

Ciò aveva portato la conferenza dei presidenti delle regioni, nel suo documento 6 maggio 1993, ad affermare che al momento la soluzione organizzativa ottimale era quella dell'istituzione di un apposito dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, facente capo ad un Ministro. Giustamente la stessa conferenza ricordava che il referendum

abrogativo è stato la conseguenza della mancata riforma del Ministero da tempo richiesta anche dalle regioni; della regionalizzazione soltanto parziale avvenuta con il d.P.R. n. 11/1972 e poi con il d.P.R. n. 616/1977; del continuo recupero di competenze ministeriali avvenuto con la legislazione successiva nonostante le frequenti pronunce della Corte costituzionale; della tendenza del Ministero a porsi come soggetto sovraordinato alle regioni e della sua incapacità a svolgere invece una effettiva funzione di programmazione, di coordinamento, di tutela e garanzia nelle sedi comunitarie; del suo progressivo assorbimento di sempre maggiori risorse finanziarie di spettanza, invece, delle regioni. Non ultimo, della sua incapacità di adattarsi al progressivo mutare degli scenari internazionali e nazionali della produzione agricola, sempre più tendente alla globalità del settore agro-industriale e alimentare, ed alla evoluzione dell'ordinamento comunitario. Ormai, la programmazione del settore ha superato il livello nazionale; le grandi opzioni produttive e di mercato sono decise a livello comunitario, mentre la loro attuazione avviene sempre più — secondo gli orientamenti comunitari — a livello di politiche regionali. Nel nostro ordinamento, non ha più senso un Ministero burocratico, incapace di coordinare, ma teso a gestire spesso in contrapposizione alle regioni. Ad esse devono spettare tutte le funzioni amministrative che attengono al proprio territorio; allo Stato, invece, devono essere attribuite esclusivamente le funzioni di fissazione dei principi generali, il coordinamento generale e la rappresentanza in sede comunitaria ed internazionale; detta rappresentanza deve, peraltro, avvenire in accordo stretto con le regioni; a queste ultime deve essere consentito di avere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie. Le regioni devono poter attuare direttamente le normative comunitarie.

12. — Il Ministero che è stato abolito, in realtà viene addirittura potenziato dall'art. 2, quarto comma, che trasferisce al nuovo Ministero le competenze in materia di pesca e in materia di produzione dei prodotti elencati nell'allegato II del trattato di Roma.

13. — Orbene, è chiara l'illegittimità di un atto normativo che nella sostanza riproduce l'atto rimosso dalla decisione popolare. Ed è alla sostanza della riproduzione in atto normativo successivo del contenuto dell'atto precedente, eliminato dall'ordinamento, che si deve stare attenti, dice la Corte nella sentenza n. 223/1983 (punto 4 in diritto) a proposito della reiterazione delle norme sull'indennizzo espropriato dichiarate illegittime dalla Corte, vale a dire in un caso di cui abbiamo posto in evidenza il parallelismo che intercorre fra il vuoto creato dalla Corte e quello creato dalla decisione popolare.

14. — È chiara questa illegittimità per le considerazioni svolte; alle quali vanno aggiunte quelle sull'irragionevolezza della norma nella duplice visuale della normativa in sé considerata e della parametrizzazione della normativa in relazione all'atto normativo referendario. Invero, la ragionevolezza dev'essere valutata in relazione alla *ratio* dell'atto normativo popolare con effetto negativo ma con valenze indicative, dato che la *ratio* consisteva nel decretamento dei poteri sino al punto dell'abolizione dell'intera struttura; e, contemporaneamente, la ragionevolezza di una norma di adempimento a seguito di abrogazione dev'essere riportata alla *ratio* dell'abrogazione, non puntuale ma di istituzione o di complesso organizzatorio, dal momento che non può essere accettato il principio che nulla segue all'abrogazione, in quanto vi deve essere invece un adeguamento conforme alla *ratio* abrogatrice.

Nel nostro caso, ad una abrogazione volta a decrementare l'apparato centrale e incrementare gli apparati regionali (che ha in significato di abolizione dell'organizzazione del modello ministeriale e delle sue competenze), al trasferimento consequenziale delle competenze, alla necessità di dare spazio ad un adeguamento limitato al minimo indispensabile, secondo criteri di stretta economia, non si è risposto in modo ragionevole, perché si è mantenuto in vita ciò che è abrogato, e lo si è mantenuto in modo incongruo ed irragionevole.

15. — Ulteriore manifestazione di irragionevolezza è la diversa risposta data ai due quesiti sull'abolizione del Ministero dell'agricoltura e di quello del turismo; per quanto riguarda l'abbandono del modello ministeriale in un caso viene data una risposta che elimina il Ministero, mentre, nell'altro, viene data una risposta opposta con il mantenimento del Ministero, con cambio di denominazione e poco più.

16. — È insegnamento ripetuto della Corte che sia pienamente ipotizzabile il sindacato di quest'ultima relativamente agli effetti normativi costituzionalmente illegittimi verificatisi in seguito alla pronuncia referendaria abrogativa (Corte costituzionale, 22 dicembre 1975, n. 251, in Giur. cost., 1975, I, 2895 ss.; 13 febbraio 1981, n. 24, ivi, 123, 13 febbraio 1981, n. 26, ivi, 134; e di recente 3 febbraio 1987, n. 26, in Foro it., 1987, 664 ss.).

17. — Ciò è pienamente rispondente alle esigenze di coerenza che impongono un intervento della Corte anche in funzione integrativa in una materia notoriamente regolata in modo frammentario. Sappiamo come la dottrina si sia domandata se quando la Corte, per giudicare l'ammissibilità di un *referendum* abrogativo, esamina in modo più o meno

ampio le conseguenze normative che si produrrebbero nell'ordinamento vigente ove fosse approvata dal popolo la richiesta, formula un giudizio di ammissibilità o valuta la ragionevolezza degli effetti, che risulterebbero introdotti dal *referendum* in caso di approvazione popolare, rispondendo che è difficile sostenere che non faccia la seconda delle cose dette. Gli studiosi hanno risposto che la Corte costituzionale è costretta, con i suoi limitati mezzi, a porre argini ad una legislazione di attuazione dell'art. 75 della Costituzione estremamente lacunosa, superficiale e totalmente improvvida nella valutazione dell'effettivo operare del *referendum* abrogativo. Se un'esigenza di coerenza del sistema ha imposto alla Corte di provvedere al colmare le lacune del legislatore nella fase antecedente, è ovvio che le stesse esigenze comportino che la Corte debba intervenire, nella fase dell'adeguamento e dell'attuazione, cioè dell'effettivo operare dell'effetto.

18. — In conclusione, il decreto di istituzione del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali (che in realtà è solo la ricostituzione del Ministero soppresso) è illegittimo: alla illegittimità del mantenimento del Ministero o del Ministro consegue l'illegittimità di tutte le norme contenute nell'art. 1 inciso «con l'esclusione di quelle di cui agli artt. 2 e 3» del primo comma; nei commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto dell'art. 3; nei commi primo, secondo, terzo, quarto dell'art. 4; nei commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto dell'art. 5.

P. Q. M.

Si conclude chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità delle norme contenute nell'art. 1 inciso «con l'esclusione di quelle di cui agli artt. 2 e 3» del primo comma, dei commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto dell'art. 3; dei commi primo, secondo, terzo, quarto dell'art. 4; dei commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto dell'art. 5 del d.l. n. 272/1993, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 75, 95, 97, 117, 118 e 119, della Costituzione.

Roma, addì 31 agosto 1993

Avv. ALBERTO PREDIERI

93C0975

N. 45

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 1993
(della regione Emilia-Romagna)*

Sanità pubblica - Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, primo comma, lett. h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Definizione degli istituti in questione quali «strumenti tecnico-scientifici dello Stato, delle regioni e delle province autonome, per le materie di rispettiva competenza» - Attribuzione al Ministro della sanità dei poteri di nominare un componente del consiglio di amministrazione e un revisore dei conti e di stabilire prestazioni a pagamento e criteri per la determinazione delle tariffe da parte delle regioni, nonché di poteri di indirizzo e coordinamento in materia di requisiti minimi strutturali e tecnologici e di criteri organizzativi uniformi - Disciplina analitica dell'organizzazione degli istituti e finanziamento degli stessi mediante ricorso alla quota del fondo sanitario da ripartire tra le regioni - Invasione della sfera di attribuzioni della regione in materia di sanità e zootecnia e lesione dell'autonomia finanziaria della regione - Eccesso di delega - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 355/1993.

[D.l.gs. 30 giugno 1993, n. 270, artt. 1, primo, quarto e quinto comma, 2, primo e secondo comma, 3, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 5, primo comma, 6, primo comma, lett. a), 10, primo comma (*Gazzetta Ufficiale* n. 180 del 3 agosto 1993)].

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

Ricorso per la regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della giunta regionale *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 4052 del 31 agosto 1993, rappresentata e difesa, come da mandato a rogito del notaio Lucia Anna Maria Maffeo di Bologna del 31 agosto 1993, rep. n. 69603, dall'avv. Giandomenico Falconi di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio del secondo, via Confalonieri 5,

contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, recante «Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, primo comma, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 180, suppl. ord., del 3 agosto 1993, e precisamente delle seguenti disposizioni:

- art. 1, primo, quarto e quinto comma;
- art. 2, primo e secondo comma;
- art. 3, secondo, terzo, quarto e sesto comma;
- art. 5, primo comma;
- art. 6, primo comma, lett. a);
- art. 10, primo comma.

Per contrasto con gli artt. 76, 117, 118 e 119 della Costituzione, nei limiti e sensi chiariti nell'esposizione dei motivi.

MOTIVI

Come si evince dallo stesso titolo del decreto impugnato, esso è stato emanato in attuazione dell'art. 1, primo comma, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421: secondo il quale il Governo avrebbe dovuto emanare «per rendere piene ed effettive le funzioni che vengono trasferite alle regioni», norme per la riforma del Ministero della sanità, e secondo il quale le stesse norme avrebbero dovuto comprendere, fra l'altro, il «riordino» degli Istituti zooprofilattici.

Si noterà che quello citato tra virgolette è il solo principio o criterio direttivo dato al Governo per l'esercizio del potere delegato. È dunque assolutamente escluso che il Governo avesse in questa occasione una discrezionalità o un margine di libertà, nel senso di diminuire — anziché aumentare — il grado di «regionalizzazione» delle istituzioni sanitarie.

Per quanto riguarda in particolare gli istituti zooprofilattici, l'attuazione dell'assetto costituzionale e la determinazione delle funzioni rispettive delle regioni e dello Stato è stato fissato, sin dai primi anni della riforma regionale, con la legge 23 dicembre 1975, n. 745.

Ora, essendo tale legge anteriore rispetto alla legge di riforma sanitaria, n. 833/1978, ed a tutte le successive riforme della stessa, ben poteva essere sentito il bisogno di un «riordino» che adeguasse e migliorasse, alla luce di oltre 17 anni di esperienza, i principi normativi in materia, eliminando eventuali carenze o incongruenze.

Ma altrettanto chiaro è che ciò non doveva porre in discussione la regionalizzazione delle funzioni, né meno ancora portare ad una maggiore ingerenza dello Stato nella vita e nella attività degli Istituti.

Non solo infatti nella legge di delega manca — come è ovvio — un indirizzo in tal senso, ma l'unico indirizzo è in senso recisamente opposto.

Senonché, il legislatore delegato ha fatto esattamente il contrario di quanto indicato nella legge di delega, ed anziché ispirare la normativa al criterio di «rendere piene ed effettive» le funzioni regionali, ha mirato a «reinserire» gli Istituti stessi in un quadro di riferimento statale, irrazionalmente ed illegittimamente esautorando e comprimendo competenze regionali già stabilite.

La complessiva violazione dei principi in materia è già evidente nell'inquadramento generale che l'art. 1, primo comma, del decreto impugnato assegna agli istituti quali «strumenti tecnico-scientifici dello Stato, delle regioni e delle province autonome, per le materie di rispettiva competenza».

È evidente, infatti, che definire gli istituti quale obbiettiva struttura di servizio per l'attività di enti diversi è cosa ben diversa rispetto alla «ristrutturazione regionalizzata» di tali istituti disposta a suo tempo dalla legge n. 745/1975.

Ma non meno evidente è l'assoluta illegittimità costituzionale di una normativa delegata che, in assenza di indicazioni in tale senso nella delega, e in aperto contrasto con le indicazioni stabilite, travolge l'assetto stesso e la collocazione istituzionale degli Istituti.

Un tale mutamento non può certo essere sottinteso nel generico concetto di «riordino» degli Istituti stessi.

Uguualmente, non era certo previsto nella delega al «riordino» la attribuzione al Ministro della sanità di nuove funzioni amministrative, con il pretesto che esse si riferiscano al settore zooprofilattico. Qui la violazione della delega è, se possibile, ancora più netta. Infatti è del tutto chiaro che il legislatore delegante non ha voluto l'attribuzione di nuovi compiti al Ministro, ma soltanto il «rimanere» (secondo la testuale espressione della legge) in capo ad esso di talune delle funzioni già spettantegli: coerentemente, d'altronde, con l'intenzione generale già ricordata di «rendere piene ed effettive le funzioni che vengono trasferite alle regioni».

Ne deriva la piena illegittimità costituzionale di tutte le funzioni assegnate al Ministro dall'art. 2, secondo comma, lettere da *a*) ad *l*) del decreto n. 270, in quanto esse non siano meramente riproduttive di funzioni già spettanti al Ministro; dei poteri di nomina di un componente del consiglio di amministrazione e di un revisore dei conti, previsti dall'art. 3, secondo e quarto comma; del potere di stabilire «prestazioni a pagamento» e «criteri per la determinazione, da parte delle regioni, delle tariffe» (cose che, in quanto occorrono, devono semmai essere ricondotte alla funzione governativa di indirizzo e coordinamento, e non già al Ministro); del «potere di indirizzo e coordinamento» attribuito incongruamente al ministro in materia di requisiti minimi strutturali e tecnologici, nonché di criteri organizzativi uniformi.

Del tutto illogico ed incongruo, ed elusivo della delega, sarebbe infatti limitare le funzioni ministeriali, come la delega prescrive, nel decreto relativo al Ministero della sanità, per crearne una pletera di nuove in altri decreti, emanati sulla base della stessa delegazione legislativa!

Il potere ministeriale di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 2, primo comma, è illegittimo anche per motivi propri alle regole concernenti tale funzione.

Ci si riferisce da una parte ai noti principi sulla titolarità collegiale del Governo di tale funzione, quando essa non sia esercitata direttamente dal legislatore, principi più volte confermati dal legislatore, ed in termini generali nell'art. 2 della legge n. 400/1988: ed è chiaro che la violazione di una regola tanto fondamentale del sistema, anche se potesse mai essere giustificata, abbisognerebbe di apposito fondamento nella delega. Ma il decreto impugnato non solo viola le regole sulla titolarità della funzione di indirizzo, ma altresì quelle sul suo esercizio, in particolare non offrendo quella disciplina sostanziale che delimita ed inquadra l'esercizio del potere, la cui necessità cogente è stata ribadita anche di recente nella giurisprudenza costituzionale (puntuualmente, ad esempio, la sentenza n. 355/1993).

Non meno illegittima appare la sostanziale sottrazione alle regioni della potestà legislativa in materia di organizzazione istituzionale degli istituti. Tale sottrazione avviene, nell'impugnato decreto, sia attraverso l'art. 10, primo comma, in quanto esso abroga l'art. 1, secondo comma, della l. n. 745/1975, che tale potestà riconosceva, sia attraverso la positiva disciplina stabilita dall'art. 3, secondo comma, che minutamente disciplina l'organizzazione dell'ente, non solo individuandone gli organi, ma persino stabilendo il numero dei componenti dell'organo di amministrazione, le titolarità dei poteri di nomina e le relative procedure (dell'illegittimità del diretto potere ministeriale di nomina si è già detto).

Per il collegio dei revisori addirittura la nomina è a maggioranza statale.

Per il direttore generale, si prescrive che esso sia nominato dalla regione della sede legale «d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome», che non si vede in assoluto come possa entrare nella questione.

Le regioni adottano le «restanti» norme organizzative (oltretutto nell'ambito degli indirizzi ministeriali sui «criteri organizzativi uniformi», sulla cui specifica illegittimità ci si è già soffermati): ma è evidente che la potestà legislativa regionale in materia di organizzazione degli istituti è qui diventata non più concorrente, nell'ambito di principi ma meramente integrativa.

Trattandosi di materia pacificamente regionale, secondo le stesse definizioni del d.P.R. n. 616/1977 (in particolare art. 27, primo comma, lettera *l*, e art. 66), non può essere dubbio che la riduzione della potestà legislativa regionale a potestà meramente integrativa viola direttamente l'art. 177, primo comma, della Costituzione.

Della palese violazione anche della legge di delega si è detto più volte.

Con ciò non si vuol sostenere che il «riordino» previsto dalla legge di delega non avrebbe potuto comportare la fissazione di principi orientativi per la legislazione regionale: al contrario, si afferma che si sarebbe dovuto trattare di principi orientativi della potestà legislativa, non della pura e semplice sostituzione della legislazione regionale con quella statale.

Non dissimili motivi di illegittimità colpiscono l'art. 1, quinto comma, nella parte in cui prevede che il Ministro della sanità con proprio regolamento, (d'intesa con la conferenza Stato-regioni) «coordina i compiti degli istituti con quelli previsti dalla legge 23 giugno 1970, n. 503, modificata dalla legge 11 marzo 1974, n. 101, e dalla legge 23 dicembre 1975, n. 745».

Corrispondentemente, risultano illegittime anche la disposizione dell'art. 1, quarto comma, in quanto non prevede la potestà regionale di precisare ed integrare i compiti degli istituti, e la norma abrogatrice dell'art. 10, in quanto essa abroga, con l'art. 4 della legge 23 dicembre 1975, n. 745, la potestà legislativa regionale di determinare o precisare i compiti degli istituti.

Viola infatti direttamente l'art. 117, primo comma della Costituzione (oltre che i principi della legge di delega) la pretesa di sostituire alla potestà legislativa regionale (da esercitarsi nell'ambito di principi legislativi statali) un «regolamento» ministeriale (che oltretutto non si sa come dovrebbe «coordinare» le disposizioni di quattro atti con forza di legge).

Specifici motivi di illegittimità colpiscono anche l'art. 6, dedicato al finanziamento degli istituti.

A parte infatti la considerazione che la legge di delega specificamente disponeva che le norme di riordino «non devono comportare oneri a carico dello Stato», non si vede come il decreto delegato, in assenza (ed anzi in violazione) di principi di delega possa disporre del Fondo sanitario nazionale.

È noto infatti che dopo il decreto legislativo n. 502/1992 il fondo nazionale, disciplinato dall'art. 12 di detto decreto, è ripartito tra le regioni, al netto soltanto della quota pari all'1% del fondo stesso, assegnato al Ministero.

Ora, essendo chiaro che la disposizione dell'art. 6, primo comma, lett. *a*), quando parla del «Fondo» non si riferisce alla quota ministeriale (che viene in considerazione semmai alla lett. *b*), ne risulta che in pratica il decreto qui impugnato dispone di quella parte del fondo sanitario che la legge impone di ripartire tra le regioni.

Ne deriva una lesione della autonomia finanziaria regionale, e perciò dello stesso art. 119 della Costituzione, in quanto ciò avviene in assenza di una volontà delegante in tale senso, ed anzi contro la disposizione, essa si certamente di principio, del decreto legislativo n. 502/1992 relativa alla destinazione del fondo sanitario.

È ovvio invece che le regioni dovranno pur sempre, come nel sistema previgente, far fronte alle esigenze finanziarie degli istituti: ma ciò deve avvenire all'interno dei bilanci, e nell'ambito delle autonome decisioni regionali e non attraverso un preventivo impoverimento del fondo sanitario regionale.

Tutto ciò premesso, la ricorrente Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa.

Chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, recante «Riordino degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, primo comma, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421», in relazione alle disposizioni specificamente impugnate, per contrasto con gli artt. 76, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Padova-Roma, addì 31 agosto 1993.

Avv. prof. Giandomenico FALCON - Avv. Luigi MANZI

93C0976

N. 521

Ordinanza emessa il 6 aprile 1993 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Foggia nel procedimento penale a carico di Costantino Pasquale ed altri

Reato in genere - Atti interruttivi del corso della prescrizione - Mancata inclusione fra di essi della richiesta di emissione del decreto penale di condanna - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per la richiesta di rinvio a giudizio inclusa fra i detti atti.

(C.P., art. 160).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza incidentale. (Proc. n. 23103/91 g.i.p.).

Il p.m. ha richiesto l'emissione di decreto penale di condanna a carico di Costantino Pasquale + 1, con atto del 22 ottobre 1991, per il reato di cui all'art. 731 del c.p., commesso il 31 ottobre 1990.

A tutt'oggi non è intervenuto il chiesto decreto di condanna sicché, ai sensi dell'art. 425 del c.p.p. (declaratoria di causa estintiva) applicabile nell'ambito del procedimento di rigetto della richiesta dello stesso p.m. ai sensi dell'art. 459 terzo comma del c.p.p., dovrebbe senz'altro pronunciarsi sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del c.p.p. per evenuta prescrizione del reato *de quo*, soggetto alla prescrizione di anni due perché punito con sola ammenda (art. 157, n. 6 del c.p.).

In tali sensi la questione esposta appresso risulta rilevante e pertinente al caso, poiché dal suo accoglimento da parte della Corte conseguirebbe che, in luogo di sentenza di proscioglimento per avvenuta prescrizione del reato, questo giudice emetterebbe decreto penale di condanna giusta la richiesta del p.m., in quanto, per altro verso, è pacifica in punto di fatto la responsabilità dell'imputato.

La questione di illegittimità costituzionale viene sollevata in riferimento all'art. 160 del c.p., il quale, nella nuova formulazione resa necessaria dall'entrata in vigore del codice di rito del 1988 non contempla fra gli atti interruttivi la richiesta di emissione di decreto penale, formulata dal p.m. al g.i.p.

Tale omissione, a parere del remittente, è illogica e perciò foriera di diseguaglianza fra imputati, affidate alla casualità di gestione dei processi da parte dello stesso p.m., con lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Infatti, non può sfuggire che nell'elenco degli atti giudiziari che comportano l'interruzione del corso della prescrizione ve ne sono alcuni (sentenza e decreto di condanna) che esprimono senz'altro la potestà punitrice dello Stato a livello più pieno; altri (convalida di fermo ed arresto) che tale potestà punitiva esprimono a un livello più basso; altri ancora (fissazione di udienze di varia natura, interrogatorio di indagati) a livello ancora più basso poiché il compimento di tali incumbenti non prefigura una futura condanna dell'indagato/imputato.

Sta di fatto che, nonostante l'eterogeneità di tali atti ed il diverso livello di conclusione verso l'affermazione di responsabilità che ciascuno di essi ha, tutti essi sono stati indistintamente accomunati nel novero degli atti che, comunque, esprimono una attività giudiziaria «sufficiente» a rendere manifesta la volontà attuale dello Stato di perseguire il reato in discussione. Da questo catalogo è stata omessa la richiesta di emissione di decreto penale da parte del p.m., con la conseguente irrilevanza a fini interruttivi di tale atto.

L'omissione assume profili di vera paradossalità, se nel contempo si pone mente al fatto che efficacia interruttiva, invece, posseggono la richiesta di rinvio a giudizio (ovvero la citazione c.d. «diretta» dello stesso p.m. nei giudizi pretorili) e la presentazione per il giudizio direttissimo da parte dello stesso p.m.: vale a dire atti non prefigurati necessariamente una richiesta di condanna dell'imputato, all'esito dell'istruzione dibattimentale, da parte dell'organo d'accusa. Laddove, nel vigente micro-sistema delineato dall'art. 160 del c.p., non possiede efficacia interruttiva del corso della prescrizione la richiesta non solo di giudicare l'imputato, quanto piuttosto di condannarlo.

Il risultato ultimo è che l'imputato «semplicemente» rinviato a giudizio è onerato di un termine prescrizione soggetto ad interruzione e perciò più lungo; mentre un imputato «addirittura» gravato di richiesta di condanna (la richiesta di emissione di decreto penale; è affrancato dall'interruzione prescrizione. Come a dire che ad atto di maggior portata punitiva corrisponde minor efficacia, nell'esprimere l'attualità della volontà punitrice dello Stato; e viceversa.

E poiché la scelta del giudizio ordinario ovvero del rito speciale del decreto penale compete insindacabilmente al p.m., nel decidere se chiedere il rinvio a giudizio ovvero l'emissione di decreto penale, la conseguenza ultima è che il periodo di prescrizione dei reati punibili mediante decreto penale di condanna è più o meno lungo (a seconda che la sospensione operi o meno) per un fattore casuale ed imponderabile.

A parere di questo remittente la norma impugnata è sicuramente incongrua e potenzialmente lesiva del principio di pari trattamento processuale dei soggetti, a parità di tutte le altre condizioni in punto di fatto e di diritto.

L'emenda non può che avvenire mediante addizione al testo dell'art. 160 del c.p. dell'espressione «...la richiesta di emissione di decreto di condanna», per riportare a logica ed equità l'intero micro-sistema delineato dal predetto articolo di legge.

P. Q. M.

Sospende il giudizio indicato in premessa;

Solleva eccezione d'incostituzionalità dell'art. 160 del C.P. nella parte in cui è stata preveduta «...la richiesta di emissione di decreto di condanna», con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Manda alla cancelleria di comunicare l'ordinanza agli organismi di legge.

Foggia, addì 6 aprile 1993

Il pretore: RUSSETTI

NN. da 522 a 548

Reato in genere - Atti interruttivi del corso della prescrizione - Mancata inclusione fra di essi della richiesta di emissione del decreto penale di condanna - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per la richiesta di rinvio a giudizio inclusa fra i detti atti.

Ordinanze emesse il 6 aprile 1993 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Foggia nei procedimenti penali a carico di Batiano Lucia, Salvemini Giuseppe, Intenza Michele ed altra, Camarchio Raffaele ed altra, Fiorani Adriano, De Leonardis Donato, Prencipe Libero, Di Corato Emilio, Ricci Giuseppe, Santamaria Francesco, Ragone Michele ed altro, Cecere Armando, Olivieri Innocenzo, Abondio Arturo, Celino Antonio, Gorgoglione Giuseppe, Siena Giuseppe, Carletti Giovanna, Panetti Marcello, Uliano Antonio, Perrone Matteo, Di Maggio Giovanni, Di Michele Luigi, Lo Cogliano Gaetano, Scarale Giuseppe ed altro, Soccio Maria ed altro, Paterni Giorgio, rispettivamente reg. ord. nn.: 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547 e 548 reg. ord. 1993.

Tranne i punti relativi alla data della richiesta di emissione del decreto penale di condanna, e al titolo e alla data del commesso reato, i testi delle ordinanze sono perfettamente uguali a quello della ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 521/1993).

(C.P., art. 160).

(Cost., art. 3).

93C0994

N. 549

Ordinanza emessa il 14 aprile 1993 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di La Spezia nel procedimento penale a carico di Fiocco Antonio

Reati militari - Deterioramento colposo di beni mobili appartenenti all'amministrazione militare - Eccessiva afflittività della prevista reclusione militare - Ingiustificato deterioramento del militare rispetto agli altri cittadini per i quali il reato di danneggiamento colposo non è penalmente sanzionato.

(C.P.M.P., artt. 169 e 170).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice per le indagini preliminari ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 610/92 r.g.i.p. nei confronti di: Fiocco Antonio, nato a Catania il 7 novembre 1972, imputato di: «deterioramento colposo di cose mobili militari» (artt. 169 e 170 del c.p.m.p.).

All'odierna udienza in camera di consiglio, su eccezione del pubblico ministero il giudice ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 170 in relazione all'art. 169 del c.p.m.p., in quanto prevede la punibilità per fatto colposo della fattispecie di deterioramento di cose mobili militari.

L'eccezione appare rilevante, in quanto — se accolta — determinerebbe il proscioglimento dell'imputato, previo rigetto della richiesta avanzata di applicazione della pena ai sensi degli artt. 444 e 447 del c.p.p., e non manifestamente infondata, avuto riguardo al principio costituzionale di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione.

Il fatto posto all'esame di questo giudice è costituito dal deterioramento prodotto per colpa dal militare Fiocco Antonio di un bene mobile (un materasso) di proprietà dell'amministrazione militare, inavvertitamente incendiato dall'imputato in una sua porzione (bruciatura di forma circolare del diametro di circa 30/40 cm).

Avendo il comandante di corpo ritualmente proposto la richiesta di procedimento a norma dell'art. 260 del c.p.m.p., il fatto è procedibile anche se di natura colposa ed anche se risulta di tenue valore il danno arrecato (artt. 170 e 171 del c.p.m.p.).

A parere di questo giudice, due sono i profili di sospetta incostituzionalità che emergono dalla analisi della norma impugnata, anche se detti profili attengono entrambi ad un unico principio costituzionale: il principio di uguaglianza. Il primo profilo attiene alla disparità di trattamento rispetto al diritto penale comune che prevede la punibilità del reato di danneggiamento soltanto nella forma dolosa. Il secondo attiene al criterio c.d. della ragionevolezza della disciplina impugnata, laddove essa appare, nell'attuale momento storico, manifestamente illogica ed ingiusta penalizzando oltre misura i cittadini appartenenti alle forze armate.

La disciplina speciale dettata dal codice penale militare di pace per questa figura di reato è improntata — come del resto è anche per quasi tutte le disposizioni di tale codice — ad un maggior rigore rispetto alla disciplina corrispondente del diritto penale comune, maggior rigore peraltro, così diffuso nel diritto penale militare e talora tanto rilevante nella sua sproporzione e nella sua irragionevolezza, da aver provocato numerosi interventi riformatori della Corte costituzionale. Basterà ricordare, in proposito, tra le tante, le ben note sentenze in tema di insubordinazione ed abuso di autorità e, in tempi più recenti le sentenze n. 49 del 9 febbraio 1989 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, primo comma, n. 4, del c.p.m.p.) e la n. 2 dell'8 gennaio 1991 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 233, primo comma, n. 1, del c.p.m.p.).

Nel caso all'esame di questo giudice, il rigore cui è improntata la disciplina del reato di deterioramento colposo di cose mobili militari appare idoneo a violare duplicemente il principio costituzionale di uguaglianza. Innanzitutto perché assoggetta ad un trattamento deteriore gli appartenenti alle forze armate rispetto agli altri cittadini (e, segnatamente, rispetto agli altri pubblici dipendenti non militari) i quali non rispondono per il fatto colposo di danneggiamento di cose mobili di proprietà della pubblica amministrazione in generale e della amministrazione militare in particolare. E in secondo luogo perché tale tutela penale (sebbene «filtrata dalla condizione di procedibilità della richiesta del comandante di corpo ex art. 260 del c.p.m.p.») si estende financo alla punibilità del fatto colposo di un danneggiamento di una qualsiasi cosa mobile (che potrebbe essere — in ipotesi — persino un oggetto di scarsissimo od insignificante valore come una penna o un registro), e per tale motivo, viene a realizzare una eccessiva salvaguardia del patrimonio della amministrazione militare che, proprio perché non appare allo stesso modo tutelato nei confronti dei possibili danneggiamenti colposi degli altri pubblici dipendenti civili, si traduce in una disciplina normativa ingiusta e palesemente irrazionale, sotto tale aspetto censurabile alla stregua del c.d. criterio della ragionevolezza.

Per quanto attiene al primo motivo di ricorso va evidenziato come la disciplina di diritto penale comune (a differenza del diritto penale militare) non preveda la punibilità del deterioramento o danneggiamento per colpa di cose mobili altrui neppure se di proprietà della pubblica amministrazione. La norma generale sul reato di danneggiamento (quella di cui all'art. 635 del c.p.) prevede solo la forma dolosa e, per il deterioramento di beni pubblici, pone come unica differenza rispetto alla ipotesi base, un aggravamento di pena e la procedibilità d'ufficio:

Risulta con tutta evidenza la disparità di trattamento fra i due ordinamenti: nel diritto penale comune il fatto colposo non costituisce reato, nel diritto penale militare sì.

La sostanziale e pratica ingiustizia che ne deriva è posta in risalto dalle svariate situazioni che possono aversi nella pratica. Si ponga mente, ad esempio, alle seguenti situazioni concretamente realizzabili: un operaio civile della Difesa che, per mero errore di manovra, provoca l'abbattimento di una enorme manina o di una gru porta carichi del valore di centinaia di milioni, non risponde penalmente di tale condotta. Al contrario un militare che, inavvertitamente per disattenzione, faccia cadere e danneggi in un ufficio un lume da tavolo del valore di poche migliaia di lire può rispondere penalmente se il suo comandante di corpo ne fa richiesta. Ancora: due autisti, l'uno dipendente civile della Difesa e l'altro militare, rimangono coinvolti in due distinti incidenti automobilistici mentre sono entrambi alla guida di un automezzo militare. Ebbene, mentre per l'autista civile non si prospetta alcuna conseguenza sul piano penale, per l'autista militare si instaura un procedimento penale per il reato di cui agli artt. 169 e 170 del c.p.m.p. che può concludersi con una condanna se il comandante di corpo avanza richiesta di procedimento. Ed, infine, per rimanere alla questione concreta che ci occupa, si pensi soltanto all'ipotesi che la bruciatura sul materasso fosse stata provocata per colpa (imprudenza) da un civile addetto alle pulizie del comprensorio militare. In tale caso non sarebbe neppure iniziato il procedimento penale, mentre nel nostro caso si è verificato esattamente il contrario con una evidente disparità di trattamento. Ma la lesione del principio di uguaglianza appare prospettarsi, come s'è già detto, anche sotto un altro aspetto e, cioè, quello della ragionevolezza.

La norma incriminatrice di cui si argomenta intende tutelare il patrimonio dello Stato — e segnatamente quello della amministrazione della difesa — anche riguardo a fatti di natura colposa ed anche riguardo a fatti di scarsissimo rilievo (sia economico che amministrativo) quali il deterioramento di cose mobili (militari). Orbene, poiché il medesimo patrimonio pubblico dell'amministrazione della Difesa non è tutelato nella stessa misura a fronte di fatti (colposi) posti in essere da altri pubblici dipendenti civili, impiegati nella medesima amministrazione (si pensi al caso — che costi-

tuisce la regola nell'amministrazione della Difesa, e non certo l'eccezione — di civili e militari che operano nello stesso servizio, come può essere il caso, esistente persino in questo stesso tribunale militare, di un autista civile e di uno militare che sono impiegati sugli stessi automezzi), se ne deve dedurre che con queste norme il patrimonio dello Stato non è tutelato in quanto tale in modo razionale, bensì irragionevolmente, al solo scopo di gravare di una maggior responsabilità i pubblici dipendenti appartenenti alle forze armate in quanto militari.

Per tale motivo, può affermarsi che il rigore di questa disciplina è tale da tradursi in una irragionevolezza che appare rilevante sotto il profilo costituzionale in quanto lesivo del principio di uguaglianza. A prescindere, infatti, dalla sopra evidenziata disparità di trattamento, si verifica in concreto una situazione di evidente illogicità laddove i medesimi beni pubblici oggetto di tutela sono salvaguardati non in base a criteri oggettivi e razionali quali potrebbero essere il valore economico, o la speciale funzione degli oggetti stessi ovvero il maggior o minor grado di responsabilità o l'incarico del soggetto attivo — (si pensi alla colpa grave, per imprudenza, nel danneggiamento di un costosissimo ed importante strumento od arma) — bensì in funzione soltanto dell'essere o meno militare.

In definitiva, i suesposti rilievi inducono questo giudice a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina normativa di cui agli artt. 169 e 170 del c.p.m.p. in quanto prevede la sanzionabilità penale dei fatti colposi di deterioramento di cose mobili militari per gli appartenenti alle forze armate.

P. Q. M.

Ritenuto che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale dianzi prospettata;

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 24 della legge 11 marzo 1953, n. 87, 169 e 170 del c.p.m.p. e 3 della Costituzione;

Sospende il procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti in causa, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

La Spezia, addì 14 aprile 1993.

Il giudice per le indagini preliminari: DE PAOLIS

Il collaboratore di cancelleria: PATERNOSTER

Depositato in cancelleria il 19 aprile 1993.

Il collaboratore di cancelleria: PATERNOSTER

93C0935

N. 550

Ordinanza emessa il 27 aprile 1993 dalla pretura di Catania, sezione distaccata di Acireale, nel procedimento penale a carico di Scammacca Della Bruca Guglielmo

Regione Sicilia - Edilizia e urbanistica - Realizzazione di un prefabbricato ad un solo piano non adibito ad uso abitativo - Assoggettamento, con legge regionale, di tali opere al regime autorizzatorio invece che a quello concessorio previsto dalla normativa statale - Conseguente depenalizzazione di condotte penalmente sanzionate dalla normativa statale - Lamentata indebita interferenza da parte della regione nella materia penale di esclusiva competenza statale.

(Legge regione Sicilia 10 agosto 1985, n. 37, art. 5, modificato dalla legge regione Sicilia 15 maggio 1986, n. 26, art. 6). (Cost., artt. 3 e 25, secondo comma).

IL PRETORE

Esaminati gli atti del procedimento penale n. 88/1991 a carico di Scammacca Della Bruca Guglielmo imputato «del reato di cui all'art. 20, lett. b), legge n. 47/1985, in quanto realizzava senza concessione una base aeroportuale costituita da un capannone di mq. 494 circa, nonché da una pista di mq. 900 circa per l'esercizio industriale dell'attività di trasporto aereo di persone e merci e di lavoro aereo con elicotteri di proprietà Elistar S.r.l. di cui egli era amministratore e per la quale attività aveva già avviato tutte le procedure burocratiche per essere autorizzato dal R.A.I.» (così modificata la imputazione in udienza dal p.m.);

Considerato che il capannone di cui sopra (ad unica elevazione) è stato realizzato con strutture prefabbricate (secondo quanto riferito dallo stesso consulente del p.m. escusso in dibattimento); rilevato che in base alla giurisprudenza del tutto prevalente le opere prefabbricate, implicando una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, sono soggette a concessione edilizia, la cui mancanza integra il reato in contestazione (v. cassazione sez. un. 21 aprile 1979, secondo g.p. 1979, n. 542; cassazione sez. VI 7 giugno 1988, Morziani, in cass. pen. 1989, p. 1080, n. 988, nonché cass. nn. 5486/83; 4778/1982, 1927/1982 e 5497 del 1983); considerato che, per contro, nel territorio della regione siciliana, ai sensi dell'art. 5 della legge regione Sicilia 10 agosto 1985, n. 37, come modificata dall'art. 6 della legge regione Sicilia 15 maggio 1986, n. 26, «l'autorizzazione del sindaco sostituisce la concessione per ... l'impianto di prefabbricati ad una sola elevazione non adibiti ad uso abitativo» (ipotesi normativa questa in cui rientra la fattispecie in esame ed in virtù della quale è stata rilasciata all'imputato autorizzazione sindacale);

Ritenuto che, conseguentemente, il fatto in contestazione sarebbe privo, sotto questo aspetto, di rilevanza penale (nonostante la relevantissima entità dell'opera, che comporta indubbiamente una trasformazione urbanistica del territorio);

Osservato che, pertanto, può dubitarsi della legittimità costituzionale del citato art. 5 legge regione Sicilia n. 37/1985, in relazione all'art. 25 della Costituzione (che sancisce il principio della riserva di legge statale in materia penale), in quanto nel momento in cui sottrae al regime della concessione opere che vi sarebbero sottoposte in base alla legge nazionale rende penalmente irrilevanti fatti che in base a quest'ultima costituirebbero reato;

Ritenuto che la lesione delle attribuzioni riservate allo Stato in materia penale sussiste anche quando il legislatore regionale renda lecita una attività che dalla legge dello stato è considerata passibile di sanzione penale (c.f.r. Corte costituzionale nn. 1979/1986; 79/1977; 58/1959; e 1029 del 1988);

Rilevato che la potestà esclusiva della regione siciliana in materia di urbanistica [art. 14, lett. f) dello statuto] non può spingersi sino a sottrarre al regime della concessione opere che vi sono sottoposte in base alla legge nazionale, non potendosi ritenere che l'art. 1 della legge n. 10 del 1977 contenga una norma in bianco (tant'è che la stessa legge nazionale indica espressamente di volta in volta le opere non soggette a concessione: legge nn. 457/1978 e 94 del 1982);

Atteso che, sotto altro profilo, la disposizione regionale in esame confligge anche con l'art. 3 della Costituzione in quanto viene a creare, pur nell'omogeneità delle situazioni poste a raffronto, una diversità di trattamento tra i cittadini (sottraendo alla sanzione penale quelli che nel territorio della regione siciliana realizzano senza concessione opere prefabbricate ad una elevazione non adibite ad uso abitativo), non sorretta da ragionevoli giustificazioni collegabili a particolari aspetti urbanistici del territorio o a peculiari esigenze dell'industria o dell'agricoltura;

Considerato che, in conclusione, la predetta questione di legittimità costituzionale in base alle esposte considerazioni appare non manifestamente infondata e rilevante nel giudizio *de quo* dovendosi fare applicazione della norma regionale in esame in riferimento alla contestata costruzione del capannone prefabbricato;

P. Q. M.

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

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, come modificato dall'art. 6 della legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26, nella parte in cui prevede che «l'autorizzazione del sindaco sostituisce la concessione per l'impianto di prefabbricati ad una sola elevazione non adibiti ad uso abitativo», in riferimento agli artt. 25, secondo comma e 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina a cura della cancelleria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al presidente della regione siciliana e comunicata al presidente dell'assemblea regionale siciliana;

La presente ordinanza viene comunicata alle parti mediante lettura in udienza.

Acireale, addì 27 aprile 1993

Il pretore: DISTEFANO

N. 551

Ordinanza emessa il 17 dicembre 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale l'11 agosto 1993) dal tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione distaccata di Pescara, sul ricorso proposto da Lizza Mario contro U.L.S.S. di Pescara.

Lavoro (rapporto di) - Prestazioni di fatto con violazione di legge - Svolgimento di mansioni superiori in carenza della relativa idoneità (nella specie: esercizio oltre i sessanta giorni di funzioni di responsabile del servizio di medicina legale e del lavoro presso l'U.S.L. espletate da ispettore sanitario) - Conseguente spettanza della retribuzione corrispondente - Lamentata operatività temporalmente illimitata, anche nei rapporti di pubblico impiego, di detta norma - Conseguente, possibile attribuzione sostanziale e di fatto, anche in tale ambito, di qualifica superiore - Lesione del principio di buon andamento della p.a., in particolare dell'organizzazione degli uffici pubblici - Violazione del diritto a concorrere, in condizioni di parità, dei possibili legittimi aspiranti al conseguimento dell'attribuzione di dette funzioni - Incidenza, nella specie, anche sull'obbligo della amministrazione di assicurare la tutela della salute dei cittadini.

(C.C., art. 2126).

(Cost., artt. 3, 4, 32, 36, 97 e 98).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio promosso da Lizza Mario, difesa costituita, avv. Walter Putaturo, domicilio di giudizio in Pescara; presso il citato legale in via Marco Poo n. 106, contro U.L.S.S. di Pescara, non costituita, in punto a: accertamento, con conseguenziale statuizione di condanna, del diritto col ricorrente a percepire, con rivalutazione di interessi, il conguaglio tra la retribuzione erogatagli in relazione alla qualifica rivestita di ispettore sanitario e la retribuzione del responsabile del servizio di medicina legale e del lavoro dal giorno di collocamento in quiescenza del titolare di tale posto al giorno 31 luglio 1982 per svolgimento delle superiori funzioni ex art. 7 del d.P.R. n. 128/1969;

Visto il ricorso notificato in data 26 settembre 1987 e depositato in data 10 ottobre 1987;

Visti i documenti agli atti;

Udito il relatore designato;

Udito, all'udienza del giorno 17 dicembre 1992, l'avv. Walter Putaturo per la parte ricorrente;

FATTO

Invocando gli artt. 82 del d.P.R. n. 761/1979, 55 dell'accordo nazionale unico di lavoro di settore 23 giugno 1974, 45 e 58 rispettivamente degli accordi nazionali di settore 16 febbraio 1979 e 24 giugno 1980, ad esso seguiti il dott. Mario Lizza, essendo risultate vane sue precedenti iniziative stragiudiziali all'uopo, ha incardinato il presente giudizio finalizzato alla pronuncia di una sentenza in senso conforme alle conclusioni sintetizzate in epigrafe assumendo il presupposto di fatto ivi pure risultante.

La U.L.S.S. di Pescara, benché intimata in modo formalmente rituale, non si è costituita.

DIRITTO

L'art. 55 dell'accordo nazionale unico di lavoro 23 giugno 1974 per il personale ospedaliero invocato in combinato con l'art. 82 del d.P.R. n. 761/1979 sembra estraneo all'epoca dei fatti costituenti presupposto della controversia.

Temporalmente pertinenti, in combinato con l'art. 82 del d.P.R. n. 761/1979, risultano invece gli artt. 45 e 58 rispettivamente dei successivi accordi di settore 16 febbraio 1979 e 24 giugno 1980 ma non sembrano, di per stessi considerati proficui dell'integrale accoglimento della domanda sottomessa giacché il ricorrente neppure adduce di essere stato, all'epoca cui afferisce la sua pretesa, in possesso dell'idoneità necessaria (cfr. art. 25 del d.l. 30 gennaio 1982) per la copertura del posto di medico responsabile di servizio mentre ai sensi delle citate norme, che la parte ben conosce avendola puntualmente citata, la retribuzione superiore compete soltanto se le relative funzioni siano state svolte «in possesso dei requisiti professionali prescritti».

Vertendosi in tema di diritti patrimoniali, le considerazioni che precedono non comportano *ex se* il rigetto del ricorso ben potendo il collegio individuare d'ufficio la normativa applicabile.

In fattispecie — avendo, secondo quanto assunto — ed incontestato, il ricorrente, che ha la qualifica di ispettore sanitario, di fatto svolto *ex art.* 7 del d.P.R. n. 128/1969, fino al 31 luglio 1982, le superiori funzioni di responsabile del servizio di medicina legale e del lavoro dal giorno 8 dicembre 1981, quando fu collocato in quiescenza il titolare del posto — dovrebbe trovare applicazione l'art. 2126 del c.c. in interazione con l'art. 36 della Costituzione nonché con l'art. 29, terzo comma, del d.P.R. n. 761/1979 giusta la costruzione logica risultante dalla lettura della sentenza n. 57/1989 della Corte costituzionale e della successiva sentenza n. 2/1991, dall'adunanza plenaria.

Ritiene tuttavia il collegio di sottomettere, preliminarmente e d'ufficio, alla Corte costituzionale, siccome non manifestamente infondata, questione di costituzionalità dell'art. 2126 del c.c. nei termini seguenti sul preliminare rilievo che tale norma ordinaria non reca limiti temporali di operatività in relazione alla fattispecie concreta.

Pare al collegio che, proprio perché carente di limiti temporali di operatività, l'art. 2126 del c.c. possa comportando di fatto la retribuzione a tempo indeterminato propria di qualifiche superiori a dipendenti di qualifiche inferiori, risultare in antinomia anzitutto con l'art. 97 della Costituzione in quanto apre, sia pure astrattamente, la strada agli avanzamenti di carriera di fatto, fenomeno che sembra potersi opinare che, tra l'altro, la norma costituzionale testé richiamata intenda che sia prevenuto già in estratto laddove impone al legislatore ordinario di disciplinare l'organizzazione degli uffici secondo criteri che ne assicurino il buon andamento e l'imparzialità.

Può ritenersi invero, perché non si veda un fondamento letterale e/o logico all'assunto contrario, che, per quanto attiene all'imparzialità, essa debba caratterizzare l'azione dell'amministrazione non solo nei confronti di coloro che, rispetto al suo apparato, risultano terzi in assoluto ma ancora nei confronti di coloro che ne sono destinatari come soggetti incardinati nell'apparato stesso tuttavia è pur sempre portatori di distinti interessi personali di carriera e/o retributivi.

E il diritto temporalmente illimitato alla percezione della retribuzione per mansioni superiori non pare assicurare già in astratto l'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione nei confronti dei propri impiegati lasciando aperto lo spazio a nepotismi elusivi.

Comunque, anche quando il conseguimento della superiore retribuzione nei termini temporalmente illimitati di cui s'è detto non fosse riconducibile nei casi concreti a nepotismi sibbene e soltanto a trascuratezza nel provvedere, sta di fatto che la ricordata applicazione dell'art. 2126 del c.c. si risolve in uno strumento che sostanzia, altresì e per altro verso, un'antinomia con l'indirizzo al buon andamento dell'attività amministrativa che la normativa ordinaria sull'organizzazione degli uffici dovrebbe assicurare, anche questo già in astratto ed ovviamente per quanto possibile, secondo il legislatore costituzionale.

Ed infatti, consentendosi a tempo indeterminato la retribuzione delle mansioni superiori a coloro che di fatto le vengano a svolgere per una qualsiasi circostanza contingente, non si assicura certo (si consideri appunto lo svolgimento delle funzioni superiori in carenza della relativa idoneità) una qualificata erogazione della spesa pubblica e neppure si assicura l'adeguatezza professionale della struttura pubblica cui la stessa deve tendere.

La circostanza che l'operatività temporalmente illimitata dell'art. 2126 del c.c. nel settore dell'impiego pubblico possa risolversi in uno strumento che favorisce o quanto meno consente la deviazione dell'attività amministrativa dagli indirizzi prestabiliti dal legislatore costituzionale induce il collegio a sottoporre alla Corte costituzionale, siccome questione non manifestamente infondata, l'ipotesi che la citata norma ordinaria confligga anche, come già allegato in precedente ordinanza di rinvio n. 399/1992 di questa stessa sezione, con gli artt. 3, 4, 32 e 78 della Costituzione.

È chiaro infatti che l'eventuale uso strumentalmente distorto dell'art. 2126 del c.c. volto a favorire (finalizzatamente con elevata probabilità) l'attribuzione sostanziale e di fatto di qualifiche superiori (eventualmente anche, ipotesi non infrequente, a chi non abbia al momento i requisiti necessari all'uopo, ad esempio sia medico con qualifica di aiuto ma non abbia superato l'esame di Stato per conseguire l'idoneità primaria) può risolversi in violazione del diritto dei possibili aspiranti legittimi a concorrere in condizioni di parità, come esige l'art. 3 della Costituzione, per il conseguimento stabile, attraverso le procedure selettive di legge, di qualifiche superiori con conseguente legittima attribuzione stabile delle relative funzioni e del relativo trattamento economico e può, altresì, condizionare la possibilità, per tali legittimi aspiranti potenziali di concorrere come loro dovere *ex art.* 4 della Costituzione, al progresso della società secondo la propria possibilità e la propria scelta come loro diritto secondo l'ora citata norma costituzionale.

L'operatività a tempo indeterminato dell'art. 2126 del c.c. sui casi concreti può altresì risolversi, nel settore cui afferisce la specifica controversia, in strumento di violazione dell'obbligo dell'amministrazione di assicurare, nel grado più efficiente possibile secondo quanto risulta doversi ritenere alla stregua del disposto di cui all'art. 32 della Costituzione di per sé ed in combinato col successivo art. 97, la tutela della salute dei cittadini.

Stante la soggezione di chi non è titolare legittimo e stabile della funzione superiore alle determinazioni degli organi che hanno il potere (che, per l'esattezza, sarebbe anche un dovere come talora sfugge di considerare) di far cessare le condizioni di applicabilità dell'art. 2126 del c.c., tale norma può anche risolversi in uno strumento idoneo ad asservire a privati interessi distorti il pubblico dipendente che, per contro, deve essere al servizio esclusivo della Nazione secondo quanto specifica l'art. 98 della Costituzione.

Certamente l'art. 31 della Costituzione impone di riconoscere al lavoratore il corrispettivo della sua attività in misura adeguata alla quantità e qualità della stessa, ma a prescindere dalla circostanza che l'incondizionata e temporalmente illimitata operatività dell'art. 2126 del c.c. nel campo cui afferisce la controversia potrebbe finire coll'attribuire la retribuzione del primario (e di qualifica equivalente come nel caso) anche a soggetti eventualmente privi dell'idoneità necessaria all'uopo, senza cioè che sia assicurata la pertinente «qualità» cui è riferito il trattamento economico di riconoscersi *ex art.* 2126 del c.c., pare che tale norma della Costituzione debba essere letta facendone coordinamento col successivo art. 97, che è norma di pari livello formale.

Benchè l'art. 36 della Costituzione abbia indubbiamente un rilievo saliente ricollegandosi al disposto del primo comma del precedente art. 1, non sembra che il successivo art. 97 della legge fondamentale dello Stato debba essere successivo in grado assoluto ove si tengano presenti i condizionamenti potenziali che si ricollegano alla carriera di fatto (condizionamenti purtroppo attualizzati, a quanto pare, in molti campi: particolarmente nel settore soggetto alla pratica delle «nomine») e sui quali l'autorevolezza della Corte che dovrà decidere dispensa dal diffondersi esemplificativamente e dall'attardarsi ad illustrare le disorganizzazioni che si verificano su una nave al fuoco quando ciascuno va alla ricerca della medaglia per atto di eroismo individuale: *id est* del premio per esercizio di mansioni superiori.

Se là Repubblica è fondata sul lavoro, è però altrettanto vero che la sua esistenza trova ragion d'essere in ideali di correttezza ed efficienza dello Stato che fanno parte della coscienza sociale e che costituiscono, almeno in teoria, logici antecedenti necessari di ogni Carta costituzionale e che, come tali, ne condizionano ogni lettura.

Conclusivamente pare che l'art. 2126 del c.c. per le ragioni esposte possa essere allegato a sospetto di incostituzionalità nella parte in cui, nel settore della pubblica amministrazione, non reca limiti di operatività temporale e che ove non sia possibile mandarlo per il punto con una sentenza in qualche modo additiva, ricorrano seri, molteplici e consistenti motivi per darsi carico di stabilire se ricorrano motivi per dichiararne l'incostituzionalità per il settore dell'impiego pubblico.

Ben è vero che singolarmente in fatto è diffusa la pratica di andare alla ricerca del vantaggio individuale che resterebbe tutelato da una letterale applicazione dell'art. 36 della Costituzione che prescinda dal collegamento del successivo art. 98 dalla cui lettura (nella parte in cui tratta delle promozioni per i pubblici dipendenti membri del Parlamento) pare potersi inferire una legittimazione ad una limitazione alla piena ed incondizionata operatività del combinato risultante dai precedenti artt. 3 e 36.

Pare però doversi osservare che tale pratica sia principalmente la conseguenza di una «legittima difesa» rispetto all'andamento delle cose quando sia anomalo ma che il sentimento collettivo, cristallizzatosi nella Costituzione e non abbandonato, aspira ad un'impostazione che prevenga l'andamento anomalo cennato.

Non pare al collegio che la questione nei termini sopra focalizzati possa trovare ragioni di rigetto in un'eventuale marginalità che si assumesse della ricorrenza di ipotesi di abusi nell'attività amministrativa comportanti l'applicazione dell'art. 2126 del c.c. di cui si controverte. A smentire tale ipotesi di marginalità (che peraltro non sembra neppure essa stessa decisiva) vi è, almeno per il passato, la legge n. 207/1985 relativa alla prevista sanatoria in materia di impiego sanitario e vi sono le applicazioni del suo art. 2.

Nè pare che possano invocarsi esigenze pratiche di efficienza fondate su di un approssimativo desiderio di emulazione della prontezza ed efficienza dell'attività privatistica (prontezza ed efficienza che, anziché essere ritenuta supinamente, resterebbe da verificare se non sia ritenuta tale per effetto di un'interessata divulgazione di un feticcio).

Va infatti rilevato che anche le strutture private nel caso in cui necessiti lo svolgimento di mansioni superiori provvedono quando sono veramente qualificate (non già assunte apoditticamente per tali e ritenute efficienti prescindendo dal verificare per quanta parte tale efficienza sia indotta da fenomeni degenerativi quali l'evasione fiscale) e di dimensioni almeno comparabili a quelle di cui trattasi generalmente nel caso di pubbliche amministrazioni e come trattasi fattispecie, ricorrendo a supplenze automatiche di breve durata e solo in relazione a contingenze improvvise: ma poi fronteggiano, ove permanga, la situazione con provvedimenti definitivi dei competenti organi che verificano senza indulgere, nei modi opportuni che nel caso delle pubbliche amministrazioni sono normativamente prestabiliti, l'idoneità potenziale di colui che sarà chiamato ad incarico di una qualche durata.

E non si vede quale mai ragione dovrebbe condurre a condizionare specifiche norme di legge (nel caso l'art. 29 del d.P.R. n. 761/1979) e le regole (compatibili con le norme di legge) di esperienza delle strutture private più qualificate, con le quali soltanto è logico stabilire un parallelo a tutto concedere, per affermare la costituzionalità della temporalmente incondizionata operatività dell'art. 2126 del c.c. nel settore della pubblica amministrazione. Non certo la validità che talora si verifica di soluzioni empiriche e di fatto a volte adottate nella struttura privata minori in quanto le conseguenze di tale tipo di scelta nelle ricordate strutture minori sono generalmente ricondanti, nel bene ma anche nel male, soltanto all'interno delle stese e sono comunque di rilievo contenuto laddove, per ciò che attiene alle scelte delle pubbliche amministrazioni, la ricondanza generalmente è sulla collettività (per ciò stesso non contenuta) il cui benessere deve essere proseguito non già confidando in esiti fortunati ma attraverso scelte oculate.

Neppure pare che la sollevata questione di legittimità possa essere ritenuta irrilevante sulla considerazione che in fattispecie concreta non potrebbe essere (come può, in parte, anche opinarsi) che non ricorrano estremi per individuare l'effettiva ricorrenza di fatti tali da risolversi nelle prospettate ragioni di possibile incostituzionalità e ciò perché pare ovvio ritenere che, dato il fine perseguito dal legislatore costituzionale con le norme cui si è fatto riferimento, la costituzionalità dell'art. 2126 del c.c. vada necessariamente saggiata in astratto prima di farne la peraltro necessaria applicazione indipendentemente dai «connotati» della fattispecie concreta: se una norma non ha diritto di cittadinanza nell'ordinamento deve essere espunta dallo stesso e, dovendo essere espunta, non deve, come non potrà per il futuro in ipotesi di affermata incostituzionalità, trovare applicazione nei casi concreti ancorché negli stessi non ricorrano effettivamente le ragioni dell'espunzione: diversamente opinando si oblitererebbe, in carenza di legittime esigenze discriminanti l'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Riservata al prosieguo ogni altra determinazione;

Sospende il giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della sopra prospettata questione di costituzionalità, che ritiene non manifestamente infondata e ritiene per contro rilevante, dell'art. 2126 del c.c. in relazione agli artt. 3, 4, 32, 36, 97 e 98 della Costituzione considerati singolarmente e nella loro interazione;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato.

Così deciso a Pescara nella camera di consiglio del 17 dicembre 1992.

Il presidente rel. est.: LAURITA

Il segretario di udienza: LAMONACA

93C0940

N. 552

*Ordinanza emessa il 7 aprile 1993 dalla Corte di cassazione
sul ricorso proposto da Pastore Cosimo*

Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Possesso ingiustificato di beni di valore sproporzionato alla attività svolta o ai redditi dichiarati - Configurazione di tale condotta come reato proprio richiedendosi per il soggetto attivo la qualifica di indagato per determinati reati o di soggetto nei cui confronti si proceda per l'applicazione di una misura di prevenzione - Irragionevolezza in considerazione della non definitività delle suddette qualifiche - Violazione del diritto di difesa, incompendo l'onere della prova a carico del soggetto anziché dell'accusa - Lesione dei principi della presunzione di innocenza e dell'irretroattività della legge penale - Richiamo alla sentenza n. 110/1968.

(Legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*quinquies*, secondo comma, e successive modifiche; d.-l. 21 gennaio 1993, n. 14, art. 5 e d.-l. 23 marzo 1993, n. 73, art. 5).

(Cost., artt. 3, 24, 25 e 27).

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da Pastore Cosimo, nato in Carosino l'11 giugno 1931 avverso la ordinanza del tribunale di Taranto (riesame) in data 5 dicembre 1992;

Sentita la relazione fatta dal consigliere dott. G. Buogo;

Udite le conclusioni del p.m. dott. Massimo Carli con le quali eccepisce la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*quinqüies*, secondo comma, della legge 7 agosto 1992, n. 356, in relazione agli artt. 3, 24, 25 e 27 della Costituzione, chiede la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

FATTO

Con decreto dell'11 novembre 1992 il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Taranto ha disposto il sequestro preventivo, in danno di Pastore Cosimo, di un certificato vincolato Mediobanca, al portatore, denominato Cosimo, dell'importo apparente attuale di L. 413.010.246, con vincolo di ventiquattro mesi, contraddistinto dal numero 2228623, acceso in data 11 giugno 1985 presso la Banca di Roma, agenzia n. 4 di Taranto.

La misura coercitiva reale è stata disposta perché il g.i.p. ha ritenuto che il Pastore abbia disponibilità di ingenti somme di denaro depositate presso vari istituti di credito, fra cui il predetto certificato, assolutamente sproporzionate al reddito dichiarato dal medesimo ai fini delle imposte sul reddito ed alla attività di piccolo imprenditore vitivinicolo esercitata, come accertato dalla guardia di finanza; il tutto in relazione alle indagini preliminari svolte nei confronti del suddetto Pastore per il reato di usura (art. 644 del c.p.) e per quello di cui all'art. 12-*quinqüies*, secondo comma, della legge 7 agosto 1992, n. 356, in esito alla quale ultimo, che prevede la confisca, è stata disposta la cautela reale ai sensi dell'art. 321, secondo comma, del c.p.p., nel caso in questione.

Avvero il provvedimento del g.i.p. veniva, dai difensori, avanzata richiesta di riesame ed il tribunale di Taranto, con ordinanza del 5 dicembre 1992 confermava il sequestro preventivo del suindicato titolo.

Se ne dolgono con ricorso i difensori i quali lamentano la violazione dell'art. 2 del c.p., l'erronea interpretazione dell'art. 5 del d.-l. 20 novembre 1992, n. 450, nonché dell'art. 12-*quinqüies*, secondo comma, della legge n. 356/1992 per vizio della motivazione.

DIRITTO

Come già rilevato dalla seconda sezione di questa suprema Corte in occasione di altri tre ricorsi avanzati dal medesimo Pastore per identici fatti concernenti altri titoli sequestratigli, nonché da questa stessa sezione (c.c. 22 febbraio 1993 ric. Mezzatesta Francesco Paolo + 3) pregiudiziale ad ogni questione sollevata col ricorso in esame è l'indagine sulla costituzionalità dell'art. 12-*quinqüies*, secondo comma, della legge 7 agosto 1992, n. 356, ossia della norma incriminatrice che, fra l'altro, prevede la confiscabilità di beni o valori, cui è funzionale il disposto sequestro preventivo, sicché non può essere disconosciuta la rilevanza ai fini della risoluzione del dubbio di costituzionalità.

E le perplessità già insorte nei giudizi di quei collegi sono condivise da questa Sezione per i dubbi che si evidenziano sulla conformità delle predette norme a talune delle garanzie apprestate per i cittadini della Costituzione.

L'art. 12-*quinqüies* introdotto con la legge 7 agosto 1992, n. 356, di conversione del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, ancorché sia stato successivamente modificato con i dd.l. 21 gennaio 1993, n. 14 e 23 marzo 1993, n. 73 (art. 5), prevede, come ipotesi di illecito penale, il possesso o la disponibilità ingiustificata di denaro, beni, od altre utilità di valore sproporzionato al reddito dichiarato od all'attività economica esercitata da soggetto nei cui confronti sia pendente (secondo i dd.l. sopraindicati) procedimento penale per una serie di delitti o per la applicazione di una misura di prevenzione personale, in tal modo configurando un reato «proprio» nel quale soggetto attivo è chiunque si venga a trovare nella particolare posizione personale di imputato od anche solo di indagato (come nel caso in esame) per alcuni fatti illeciti che si ritiene siano stati commessi dallo stesso sulla base di elementi indizianti ancora non sottoposti alla verifica del giudice circa la loro effettiva sussistenza e la loro riferibilità al soggetto, la cui responsabilità in relazione ai fatti che gli addebitano in ogni caso non si è accertata con sentenza definitiva nel momento nel quale sorge il sospetto e si consolida la condotta descritta come illecita che viene ancorata, da un lato, ad una situazione personale che potrebbe anche vanificarsi nel corso del procedimento ma che, anche in tale caso non varrà, pur se dichiarato innocente il soggetto dal reato la cui presunta commissione ha dato luogo a sospetto, a fare venire meno il presupposto relativo alla situazione soggettiva iniziale richiesta prima per l'inizio dell'indagine e successivamente per l'esercizio dell'azione penale, e, dall'altro, come unico parametro oggettivo sul quale fondare un giudizio di responsabilità, in sproporzione tra il valore delle disponibilità e il reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, richiedendosi allo stesso soggetto di fornire le prove della provenienza legittima dei beni.

Come ha già evidenziato questa stessa sezione, al fine di rendere ragione dei motivi per i quali debbesi dubitare delle conformità della norma alla Costituzione, pare opportuno ricordare che la Corte costituzionale con sentenza n. 11/1968, nel dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 708 del c.p. là dove annoverava tra i possibili soggetti attivi del reato i condannati per mendicizia, ammoniti, sottoposti a misura di sicurezza od a cauzione di buona condotta, e nel respingere i dubbi di costituzionalità riferiti alla posizione di colui nei cui confronti era stata accertata la defini-

tiva colpevolezza per i reati contro il patrimonio e che in tale situazione si trovasse al momento della condotta che ingenerava sospetto, osservò, in relazione a questi ultimi soggetti, che l'art. 708 sfuggiva ai rilievi di incostituzionalità sotto il profilo della violazione dei principi di uguaglianza fra i cittadini e di ragionevolezza, della violazione della riserva di legge in materia penale, delle non presunzioni di colpevolezza e delle funzioni rieducative della pena (artt. 3, 25, secondo comma, e 27, secondo e terzo comma, della Costituzione).

Ciò in quanto, essendo il reato annoverato fra le contravvenzioni di polizia dirette alla prevenzione dei delitti contro il patrimonio, la norma trova il suo fondamento logico in quelle situazioni soggettive nelle quali l'agente abbia dei precedenti penali specifici relativi a reati contro il patrimonio, conseguendone che lo stato dello stesso, concretantesi nel rapporto intercorrente tra una situazione oggettiva, quale il possesso dei beni, in uno con la particolare condizione soggettiva di persona della quale si è già giudiziariamente accertata la responsabilità per fatti pregressi in danno del patrimonio, e la sua condotta di vita, legittima il sospetto in ordine alla dubbia legittimità delle modalità di acquisizione dei beni nel suo attuale possesso, non confacenti alle personali e dimostrabili disponibilità economiche e, conseguentemente, il diverso trattamento rispetto a coloro che in tale stato non versino, escludendosi per tale ragione il contrasto della disposizione con l'art. 3 della Costituzione.

Va rilevato come debba escludersi che la norma, nel richiedere la giustificazione del possesso ed imporre la prova, richieda l'elemento della coscienza e della volontarietà dell'azione, bastando nei reati contravvenzionali (salvo eccezione) la semplice colpa.

La suddetta disposizione venne invece dichiarata incostituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui si indicavano tra i possibili soggetti attivi del reato anche quelli rientranti nelle altre categorie in esse elencate proprio per il difetto in essi dello stato come sopra inteso.

Ciò premesso, rileva questo collegio che le osservazioni della Corte costituzionale formulata in quella sentenza siano riferibili alla previsione della norma incriminatrice di cui all'art. 12-*quinquies* della legge 7 agosto 1992, n. 356.

Nella ipotesi che qui interessa non è contestabile l'assenza di uno stato del possibile soggetto attivo del reato proprio che lo diversifichi da chiunque altro si trovi nella medesima situazione oggettiva rispetto ai beni dei quali abbia la disponibilità, beni — cioè — che siano sproporzionati rispetto al reddito dichiarato o alla attività economica propria del soggetto, richiedendosi solo al primo la giustificazione della loro legittima provenienza.

Non varrebbe obiettare la diversa condizione soggettiva dell'uno rispetto agli altri, determinata dalla pendenza di un procedimento penale per determinati reati a carico dell'uno, non essendo equiparabile tale circostanza al pregresso accertamento giudiziale di responsabilità, giustificativa di una presunzione di sospetto in ordine alla liceità del possesso.

Infatti la condizione di indagato o di imputato non può autorizzare una tale presunzione, essendo essa ancora *sub iudice*, sicché resta indifferente rispetto all'ordinamento se non per le misure provvisorie cautelari, personali o reali, la cui necessità possa ravvisarsi nel procedimento.

Devesi, inoltre, osservare che la previsione incriminatrice in esame si rivolge indiscriminatamente a tutti coloro che verranno eventualmente a trovarsi quali indagati o imputati, e quindi per il verificarsi di una condizione futura, incerta ed imprevedibile, derivandone che il soggetto non è posto nella possibilità di evitare il realizzarsi della situazione oggettiva che varrà ad integrare la condotta illecita e quindi l'elemento oggettivo del reato (il possesso dei beni), in relazione al quale, essendo esso previsto come delitto, non potranno valere le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale a proposito dell'art. 708 del c.p.

Ancora va aggiunto che, coincidendo il momento iniziale della condotta (possesso dei beni) con quello del presupposto di fatto costituente elemento costitutivo del reato (assunzione da parte del soggetto della qualità di indagato in relazione a un reato diverso), non sembra contestabile che con la disposizione in questione si viene a criminalizzare un fatto (acquisizione della disponibilità dei beni) antecedentemente commesso e in quel momento non costituente reato, almeno in via di presunzione, nell'assenza di un qualsiasi precetto che imponga particolari cautele per colui che agisce non rientrando in categorie considerate sospette, ponendosi inammissibilmente a carico del soggetto stesso l'onere di una prova che deve invece incombere sull'accusa, in violazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito.

Diversamente si verifica invece per le ipotesi previsti dall'art. 708 del c.p. nella quale il momento della sorpresa in flagrante possesso altro non costituisce che quello dell'accertamento di una condotta presuntivamente illecita, certamente anche essa antecedente, ma successiva alla insorgenza del presupposto riferentesi alla condizione personale dell'agente (condanna per reati contro il patrimonio) legittimante il sospetto circa le modalità di acquisizione del possesso stesso, giustificandosi per tale ragione, come da questa Corte costantemente ritenuto, sin dal momento stesso dell'acquisizione la pretesa dello Stato ed una immediata attendibile spiegazione della provenienza delle cose.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies, secondo comma, della legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, di cui agli artt. 5 del dd.l. 21 gennaio 1993, n. 14 e 23 marzo 1993, n. 73, in relazione agli artt. 3, 24, secondo comma, 25 e 27, secondo e terzo comma, della Costituzione, proposta dal p.g.:

Sospende il procedimento in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 7 aprile 1993

Il presidente: FRANCO

Il consigliere estensore: BUOGO

93C0941

N. 553

Ordinanza emessa il 9 giugno 1993 dal pretore di Torino
nel procedimento civile vertente tra Papandrea Maria Rosaria ed altro e Bortolin Maurizio

Distanze legali - Alberi piantati a distanze inferiori a quelle previste - Potere del confinante di esigere l'estirpazione - Preventiva valutazione dell'autorità giudiziaria sulla necessità o convenienza del taglio - Omessa previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto al regime delle immissioni.

(C.C., artt. 892, comb. disp., e 894 in relazione all'art. 844).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta in primo grado al n. 9514/90 r.g., promossa da Papandrea Maria Rosaria e Pace Nicola, residenti in Torino ed ivi elettivamente domiciliati in via San Clemente n. 27, presso lo studio dell'avv. Massimo Fossetti, che il rappresenta e difende per delega 6 settembre 1990 a margine dell'atto di citazione, attori, contro Bortolin ing. Maurizio, residente in Torino ed ivi elettivamente domiciliato in via Assietta n. 21, presso lo studio dell'avv. Boccalatte Marziano, che lo rappresenta e difende per delega 30 ottobre 1990 in calce alla copia notificata dall'atto di citazione, convenuto.

Gli attori sono comproprietari di un immobile, sito al secondo piano di via Fratelli Carle n. 46 in Torino, ed invocano la tutela, di cui al combinato disposto degli artt. 892 e 894 del c.c., per ottenere la condanna di Bortolin Maurizio, proprietario di un confinante cortile destinato a giardino, all'estirpazione di quattro alberi di alto fusto, piantati nel fondo del vicino a distanza inferiore di m. 3 dal confine, previsto dall'art. 892 del c.c.

Il pretore, prima di decidere la controversia, ritiene di rimettere, d'ufficio, alla Corte costituzionale la questione incidentale di incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 892 e 894 del c.c., in relazione all'art. 844 del c.c., per contrasto con il principio d'uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui tale combinato disposto non prevede che «il giudice possa valutare se gli alberi e le piante, sorgenti a distanza inferiore a quella indicata dall'art. 892 del c.c., possano essere estirpati, qualora le loro immissioni nocive o simili propagazioni nel fondo confinante superino la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alle condizioni dei luoghi».

Il combinato disposto degli artt. 892 e 894 del c.c., offre, in aggiunta a quello dell'art. 896 del c.c., dell'art. 849, secondo comma, e 1172 del c.c., una supertutela per il proprietario di un fondo, il quale può chiedere l'estirpazione di alberi o piante sorgenti nel fondo confinante a distanza anche minore di un solo centimetro a quella minima prevista dall'art. 892 del c.c., a prescindere dal fatto che alberi o piante costituiscano o meno un'effettiva turbativa per il proprietario del fondo che ne chiede l'estirpazione.

La presenza nel nostro ordinamento di una tutela così ampia del diritto di proprietà deve avere una giustificazione che si armonizzi con i limiti sociali della facoltà di godimento del proprietario, che lo stesso legislatore precostituzionale

tenne in considerazione nella legislazione codicistica (cfr. art. 833 del c.c.), altrimenti si dovrebbe ammettere che una tale tutela costituisce applicazione dell'antico principio codicistico dell'estensione della facoltà di godimento contenuto del diritto di proprietà *usque ad infera et usque ad sidera*.

E la *ratio* della sussistenza del diritto potestativo di cui all'art. 894 del c.c., di ottenere dal vicino l'estirpazione degli alberi e siepi piantati a distanza minore di quella legale, si può solo giustificare con una presunzione assoluta del legislatore secondo cui alberi e piante, sorgenti a distanza inferiore a quella minima da lui prevista, costituiscano una *noxa* per la proprietà dei confinanti per immissioni di umidità, ombrosità, propagazione di rami o simili, senza tenere in alcun conto l'eventuale beneficio all'ambiente, bene anch'esso di rilevanza costituzionale non più trascurabile *ex* art. 9 della Costituzione e beneficiario di una tutela specifica introdotta — in esplicitazione del valore costituzionale espresso dall'articolo citato — dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, circostante apportato dagli alberi e dalle piante.

Se la *ratio* della normativa, che si sospetta di incostituzionalità, va individuata in un possibile pregiudizio per il proprietario del fondo vicino, appare consequenziale a questo pretore, il paragone con la norma di cui all'art. 884 del c.c., con cui il legislatore ha previsto in via generale, il limite delle immissioni nocive nel fondo del vicino nella soglia della normale tollerabilità.

Ad avviso di questo giudice remittente la situazione di pregiudizio al fondo vicino, arrecabile da piante sorgenti a distanza non legale, è omogenea con quella del pregiudizio da immissione, provenienti dal fondo vicino di cui all'art. 844 del c.c., ed il legislatore ha previsto per l'una la sanzione precisa dell'estirpazione della pianta, mentre per l'altra ha previsto solo una generica sanzione da determinarsi secondo il caso concreto e previa deliberazione del superamento dei limiti della normale tollerabilità dell'immissione nociva.

Tuttavia appare irragionevole che il pregiudizio arrecabile da alberi e piante sorgenti a distanza inferiore da quella legale debba sempre essere considerato in modo assoluto rispetto a situazioni di luogo molto diverse nella realtà fenomenica ed addirittura in maniera più sfavorevole rispetto ad un pregiudizio, come quello di cui all'art. 844 del c.c., non presunto ma in *re ipsa*, dalle immissioni e propagazioni simili dirette al fondo del vicino.

Secondo questo giudice remittente solo una pronuncia additiva di questa ecc.ma Corte può far venir meno i casi di estirpazione di alberi che hanno la ventura di sorgere anche ad un solo centimetro in meno dalla distanza legale e che non arrechino alcun fastidio al fondo vicino.

La pronuncia sulla questione prospettata, che non appare manifestamente infondata, è assolutamente rilevante nella decisione della causa, perché in base ad essa questo giudice *a quo* può disporre l'obbiettivo abbattimento degli alberi solo se arrechino pregiudizio superiore alla normale tollerabilità per gli attori.

P. Q. M.

Dispone la remissione della causa sul ruolo;

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

Solleva d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 892 e 894 del codice civile, in riferimento all'art. 844 del codice civile, nella parte in cui tale combinato disposto non prevede che il giudice possa valutare se gli alberi e le piante, sorgenti a distanza inferiore a quella indicata dall'art. 892 del c.c., possano essere estirpati, qualora le loro immissioni nocive o simili propagazioni nel fondo confinante superino la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso e dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al presidente del Consiglio dei Ministri e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, addì 9 giugno 1993

Il pretore: GIOVANETTI

Depositato in cancelleria oggi 10 giugno 1993.

Il cancelliere: (firma illeggibile)

93C0942

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. Herio, 21
- ◇ **PESCARA**
Libreria COSTANTINI
Corso V. Emanuele, 146
Libreria dell'UNIVERSITA
di Lidia Cornacchia
Via Galilei, 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
- ◇ **PALMI (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

- ◇ **ANGRI (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 Polivalente 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

- ◇ **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 Civiltà 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 Chiosco Pretura di Roma
Piazzale Clodio
- ◇ **SORA (Frosinone)**
Libreria Di MICCO UMBERTO
Via E. Zincone, 28
- ◇ **TIVOLI (Roma)**
Cartolibreria MANNELLI
di Rosarita Sabatini
Viale Mannelli, 10
- ◇ **TUSCANIA (Viterbo)**
Cartolibreria MANCINI DUILIO
Viale Trieste
- ◇ **VITERBO**
Libreria "AR" di Massi 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 Caimi, 14
- ◇ **VARESE**
Libreria PIROLA
Via Albuzzi, 8
Libreria PONTIGGIA e C.
Corso Moro, 3

MARCHE

- ◇ **ANCONA**
Libreria FOGOLA
Piazza Cavour, 4/5

ASCOLI PICENO

- ◇ **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 DI E.M.
Via Capriglione, 42-44
- ◇ **ISERNI**
Libreria PATRIARCA
Corso Garibaldi, 115

RIEMONTE

- ◇ **ALESSANDRIA**
Libreria BERTELOTTI
Corso Roma, 122
Libreria BOFFI
Via dei Martiri, 31
- ◇ **ALBA (Cuneo)**
Casa Editrice ICAP
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◇ **ASTI**
Libreria BORELLI TRE RE
Corso Allieri, 364
- ◇ **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, 16
- ◇ **BRINDISI**
Libreria PIAZZO
Piazza Vittoria, 4
- ◇ **CORATO (Bari)**
Libreria GIUSEPPE GALISE
Piazza G. Matteotti, 9
- ◇ **FOGGIA**
Libreria PATIERNO
Portici Via Dante, 21
- ◇ **LECCE**
Libreria MILÈLLA
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
Libreria LA PAGLIA
Via Enea, 393/395

ENNA

- Libreria BUSCEMI G. B.
Piazza V. Emanuele
- ◇ **FAYARA (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 Maestranza, 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 dei Milite, 13
- ◇ **PISTOIA**
Libreria TURELLI
Via Macallè, 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 Calmaggiora, 31
- ◇ **VENEZIA**
Libreria GOLDONI
San Marco 4742/43
Calle dei Fabri
- ◇ **VERONA**
Libreria GHELFÌ & 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:

Genova, Libreria Lalerza S.p.a., via Sparano, 134 - BOLOGNA, Libreria Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - FIRENZE, Libreria Pirola (Storia S.r.l.), 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 Fiacco S.F., via Ruggero Settimo, 37 - ROMA, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - TORINO, Cartiere Miliani Fabriano - S.p.a., via Cavour, 17;

presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.

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

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 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>Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 345.000 - semestrale L. 188.000 	<p>Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 63.000 - semestrale L. 44.000
<p>Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 63.000 - semestrale L. 44.000 	<p>Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 193.000 - semestrale L. 105.000
<p>Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 193.000 - semestrale L. 105.000 	<p>Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 664.000 - semestrale L. 366.000

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 materie 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

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1993

Abbonamento annuale	L. 325.000
Abbonamento semestrale.	L. 198.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni sedici pagine o frazione di esso.	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, sono raddoppiati.

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

MODALITÀ PER LE INSERZIONI - ANNO 1993

Tariffe compresa IVA 19%

Prezzi delle inserzioni commerciali:

testata (massimo tre righe).	L. 99.000
testo, per ogni rigo o frazione di rigo	L. 33.000

Prezzi delle inserzioni giudiziarie:

testata (massimo due righe)	L. 26.000
testo, per ogni rigo o frazione di rigo	L. 13.000

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

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

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

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

Affinché la pubblicazione degli avvisi di convocazione di assemblee e di aste possa effettuarsi entro i termini stabiliti dalla legge, è necessario che gli avvisi medesimi, quando vengono spediti per posta, pervengano all'Ufficio Inserzioni almeno 23 giorni prima della data fissata. Tutti gli avvisi presentati agli sportelli dell'Ufficio Inserzioni di Roma vengono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* 5 giorni feriali dopo quello di presentazione.

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

AVVISO AGLI INSERZIONISTI

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

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

non è indispensabile per gli avvisi già visti dalla predetta Autorità.

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

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



* 4 1 1 1 1 0 0 3 9 0 9 3 *

L. 5.200