

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

*Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b  
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma*

Anno 142° — Numero 45

**GAZZETTA**



**UFFICIALE**

**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

---

*PARTE PRIMA*

**Roma - Mercoledì, 21 novembre 2001**

**SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ**

---

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA    UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI    VIA ARENULA 70    00100 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO    PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

---

**CORTE COSTITUZIONALE**



# S O M M A R I O

---

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 363. Sentenza 6 - 16 novembre 2001  
 Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato  
**Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese da un deputato nel corso di un pubblico dibattito in un pubblico locale - Procedimento penale per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza del parlamentare - Ricorso per conflitto tra poteri proposto dalla Corte di appello di Roma, sezione IV penale - Carenza dei requisiti formali e sostanziali - Inammissibilità del ricorso.**  
 - Deliberazione della Camera dei deputati 23 marzo 1999.  
 - Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 37 e 38; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26 Pag. 11
- N. 364. Sentenza 6 - 16 novembre 2001  
 Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato  
**Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese da un deputato nel corso di trasmissioni televisive - Procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa, continuata ed aggravata - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza del parlamentare - Ricorso per conflitto tra poteri proposto dal Tribunale di Treviso - Carenza dei requisiti formali e sostanziali - Inammissibilità del ricorso.**  
 - Deliberazione della Camera dei deputati 24 febbraio 1999.  
 - Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 22, 37 e 38; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26 ..... » 15
- N. 365. Ordinanza 6 - 16 novembre 2001  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale  
**Procedure concorsuali - Azioni necessarie per la ricostruzione dell'attivo fallimentare - Anticipazione delle spese da parte dell'Erario - Mancata previsione - Lamentato deterioro trattamento dei fallimenti sprovvisti di attivo rispetto a quelli con attivo - Prospettazione di due linee ermeneutiche in assenza di un diritto vivente - Questione formulata allo scopo di ottenere un avallo alla interpretazione preferita - Manifesta inammissibilità.**  
 - R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 91.  
 - Costituzione, artt. 3, 23, 35, 36 ..... » 20
- N. 366. Ordinanza 6 - 16 novembre 2001  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale  
**Previdenza e assistenza sociale - Provvidenze economiche a favore degli invalidi civili - Legittimazione passiva dell'INPS nei giudizi relativi - Asserita violazione della legge di delegazione - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Assenza di argomenti ulteriori rispetto a quelli già esaminati - Manifesta infondatezza.**  
 - D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 130.  
 - Costituzione, art. 77, primo comma ..... » 22

## N. 367. Ordinanza 6 - 16 novembre 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Reati militari - Reato di insubordinazione con ingiuria o minaccia - Fatto commesso da militare per cause estranee al servizio in danno di pubblico ufficiale - Mancata esclusione della punibilità - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza alla luce della intervenuta abrogazione del reato comune di oltraggio a pubblico ufficiale - Questione risolvibile dal rimettente nell'esercizio dei suoi poteri interpretativi - Manifesta inammissibilità.**

- Cod. pen. mil. di pace, artt. 189 e 199.
- Costituzione, art. 3

Pag. 24

## N. 368. Ordinanza 6 - 16 novembre 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Opposizione di terzo - Opponibilità del solo titolo anteriore (non al pignoramento, ma) all'anno di iscrizione a ruolo del tributo - Omesso preliminare esame della idoneità del titolo (contratto di comodato) ai fini della dimostrazione della proprietà - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 65 nel testo modificato dal d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 27

## N. 369. Ordinanza 6 - 16 novembre 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Prescrizione e decadenza - Autotrasporto per conto terzi - Contratto con sistema tariffario a forcilla - Sospensione in corso di rapporto della prescrizione dei diritti derivanti dal contratto - Omessa previsione - Lamentato deterioro trattamento riservato al lavoratore parasubordinato rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato - Motivazione contraddittoria e carente in ordine alla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. civ. art. 2951, primo e terzo comma.
- Costituzione, art. 3

» 29

## N. 370. Ordinanza 6 - 16 novembre 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Processo penale - Competenza - Procedimenti per delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, codice di procedura penale - Declaratoria di incompetenza pronunciata dal giudice del dibattimento - Trasmissione degli atti al pubblico ministero, anziché direttamente al giudice competente per il giudizio - Questione già dichiarata non fondata - Manifesta infondatezza.**

- Cod. proc. pen., art. 23, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, e 101, secondo comma .....

» 31

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale della Regione Toscana, depositato in cancelleria il 12 ottobre 2001.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Soppressione dell'Agenzia di protezione civile e trasferimento delle relative funzioni ad apparati governativi (Presidente del Consiglio dei ministri e Dipartimento della protezione civile) - Denunciata abolizione della sede istituzionale della concertazione fra Stato e Regioni per le attività di protezione civile - Mancata consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni in fase di adozione del decreto-legge, senza indicazione di ragioni che possano giustificare la consultazione successiva in sede di conversione - Lesione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Mancanza assoluta dei presupposti per l'esercizio della decretazione d'urgenza.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343.
- Costituzione, artt. 5, 76, 117 e 118; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 3, 4 e 5

Pag. 35

- N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale della Regione Emilia Romagna, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2001.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Soppressione dell'Agenzia di protezione civile e trasferimento delle relative funzioni ad apparati puramente governativi - Mancata consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni in fase di adozione del decreto-legge, senza indicazione di ragioni che possano giustificare la consultazione successiva in sede di conversione - Abolizione dei meccanismi di collaborazione e partecipazione nella gestione della protezione civile, precedentemente assicurati alle Regioni attraverso l'Agenzia - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione sia al procedimento di adozione, sia ai contenuti normativi del decreto-legge censurato - Contrasto con il principio di progressiva attuazione delle autonomie.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, artt. 1, comma 1, lett. e) ed f), 4 e 5.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 4 e 5.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Poteri di coordinamento in materia - Attribuzione, dopo la soppressione dell'Agenzia di protezione civile, al solo Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione dei limiti relativi alle funzioni statali di indirizzo delle attività regionali.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 95, 117 e 118.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Ripristino in capo al Corpo forestale dello Stato delle attribuzioni di cui al d.lgs. n. 804/1948, già trasferite alle Regioni - Denunciata riappropriazione unilaterale di funzioni da parte dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione e delle norme poste dalla legge n. 59/1997 e dai decreti legislativi nn. 143/1997 e 112/1998.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, art. 7.
- Costituzione, artt. 5 e 118.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Denunciata carenza dei presupposti di necessità e urgenza - Asserita incongruità e contraddittorietà delle ragioni enunciate nel preambolo dell'atto e ritenuta inesistenza di fatto dei presupposti evocati dal Governo per giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, artt. 1, comma 1, lett. e) ed f), 4, 5 e (in particolare) 7.
- Costituzione, artt. 77, 117 e 118.....

» 39

- N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale della Regione Umbria, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2001.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Soppressione dell'Agenzia di protezione civile e trasferimento delle relative funzioni ad apparati puramente governativi - Mancata consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni in fase di adozione del decreto-legge, senza indicazione di ragioni che possano giustificare la consultazione successiva in sede di conversione - Abolizione dei meccanismi di collaborazione e partecipazione nella gestione della protezione civile, precedentemente assicurati alle Regioni attraverso l'Agenzia - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione sia al procedimento di adozione, sia ai contenuti normativi del decreto-legge censurato - Contrasto con il principio di progressiva attuazione delle autonomie.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, artt. 1, comma 1, lett. e) ed f), 4 e 5.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 4 e 5.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Poteri di coordinamento in materia - Attribuzione, dopo la soppressione dell'Agenzia di protezione civile, al solo Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione dei limiti relativi alle funzioni statali di indirizzo delle attività regionali.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 95, 117 e 118.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Ripristino in capo al Corpo forestale dello Stato delle attribuzioni di cui al d.lgs. n. 804/1948, già trasferite alle Regioni - Denunciata riappropriazione unilaterale di funzioni da parte dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione e delle norme poste dalla legge n. 59/1997 e dai decreti legislativi nn. 143/1997 e 112/1998.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, art. 7.
- Costituzione, artt. 5 e 118.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Denunciata carenza dei presupposti di necessità e urgenza - Asserita incongruità e contraddittorietà delle ragioni enunciate nel preambolo dell'atto e ritenuta inesistenza di fatto dei presupposti evocati dal Governo per giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, artt. 1, comma 1, lett. e) ed f), 4, 5 e (in particolare) 7.
- Costituzione, artt. 77, 117 e 118.....

Pag. 45

- N. 34. Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento, depositato il 28 settembre 2001.

**Corte dei conti - Affermazione della competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo a sottoporre a verifica di compatibilità economico-finanziaria l'ipotesi di accordo di settore per il personale con qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti funzionali (periodo 1998-2001), ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993 - Lamentata invasione della sfera di competenza provinciale, non applicandosi, secondo la ricorrente, i controlli previsti dal predetto d.lgs. n. 29/1993 agli atti provinciali, in quanto non compresi tra quelli tassativamente indicati dallo Statuto regionale e dalle relative norme di attuazione.**

- Delibera 24 luglio 2001 n. 42/CONTR/CL/01 della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo.
- Statuto Trentino-Alto Adige (approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16 e relative norme di attuazione, e in particolare, art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, come modificato dal d.lgs. 2 ottobre 1997, n. 385 e dal d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212

» 52

- N. 35. Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Lombardia, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2001.

**Università - Svolgimento delle attività assistenziali - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra Regioni ed Università - Provvedimento adottato ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 59/1997 (che disciplina le ipotesi nelle quali non venga raggiunta la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni) - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia - Denunciata mancata concreta concessione alla Regione della possibilità di pervenire ad un accordo - Definizione dettagliata di automatismi per la individuazione del numero e delle caratteristiche delle strutture e del personale - Contrasto con i contenuti dell'accordo intervenuto l'8 agosto 2001 (in data precedente rispetto a quella di pubblicazione del provvedimento denunciato) tra Governo, Regioni e Province autonome, e successivamente recepito dal decreto legge n. 347/2001 - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alla Regione in materia sanitaria, in particolare in materia di programmazione ed organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera - Lesione dell'autonomia aziendale.**

- D.P.C.M. 24 maggio 2001 *in toto* e, *in parte qua*, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 4; 2, comma 3, lett. b); 3, commi 1 e 8; 4, commi 3 e 7, lett. f); 10, commi 2 e 6.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, 118 e 119 .....

Pag. 60

- N. 36. Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Lazio, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2001.

**Università - Svolgimento delle attività assistenziali - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra Regioni ed Università - Provvedimento adottato ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 59/1997 (che disciplina le ipotesi nelle quali non venga raggiunta la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni) - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lazio - Denunciata mancata concreta concessione alla Regione della possibilità di pervenire ad un accordo - Definizione dettagliata di automatismi per la individuazione del numero e delle caratteristiche delle strutture e del personale - Contrasto con i contenuti dell'accordo intervenuto l'8 agosto 2001 (in data precedente rispetto a quella di pubblicazione del provvedimento denunciato) tra Governo, Regioni e Province autonome, e successivamente recepito dal decreto legge n. 347/2001 - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alla Regione in materia sanitaria, in particolare in materia di programmazione ed organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera - Lesione dell'autonomia aziendale.**

- D.P.C.M. 24 maggio 2001 *in toto* e, *in parte qua*, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 4; 2, comma 3, lett. b); 3, commi 1 e 8; 4, commi 3 e 7, lett. f); 10, commi 2 e 6.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, 118 e 119 .....

» 72

- N. 907. Ordinanza del tribunale di Milano del 21 marzo 2001

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Conseguenze - Permanenza indiscriminata nel centro per un periodo di complessivi venti giorni - Contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 13, primo e secondo comma.

- Straniero - Espulsione amministrativa - Impossibilità di eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento per impossibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo - Possibilità per il questore di disporre il trattenimento dello straniero in centri di permanenza temporanea e assistenza - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**
- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 1.
  - Costituzione, art. 13, comma secondo .....

Pag. 84

N. 908. Ordinanza del tribunale di Milano del 21 marzo 2001.

- Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Conseguenze - Permanenza indiscriminata nel centro per un periodo di complessivi venti giorni - Contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**
- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 4 e 5.
  - Costituzione, art. 13, primo e secondo comma.

- Straniero - Espulsione amministrativa - Impossibilità di eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento per impossibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo - Possibilità per il questore di disporre il trattenimento dello straniero in centri di permanenza temporanea e assistenza - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**
- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 1.
  - Costituzione, art. 13, comma secondo .....

» 87

N. 909. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Piacenza del 25 luglio 2001.

- Contenzioso tributario - Estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere - Spese processuali - Mantenimento a carico della parte che la ha anticipate, anche se le ragioni del contribuente siano state riconosciute dall'Amministrazione in sede di autotutela - Violazione dei principi di uguaglianza e di difesa - Contrasto con i criteri direttivi e con i limiti della delega ex lege n. 413/1991 - Mancato recepimento del principio della soccombenza posto dall'art. 91 cod. proc. civ.**
- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 46, comma 3.
  - Costituzione, artt. 3, 24, 75 e 76 .....

» 89

N. 910. Ordinanza del tribunale di Lecce del 27 aprile 2001.

- Processo penale - Prove - Testimonianza indiretta - Divieto di testimonianza degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, lett. a) e b), cod. proc. pen. - Irragionevolezza a fronte, in particolare, della mancata previsione di un analogo divieto per gli investigatori privati autorizzati.**
- Codice di procedura penale, art. 195, comma 4, come modificato dall'art. 4 della legge 1° marzo 2001, n. 63.
  - Costituzione, art. 3

» 91

N. 911. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Isernia del 25 ottobre 2000.

**Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Disciplina - Assoggettamento dei professionisti lavoratori autonomi - Non deducibilità dalla base imponibile delle spese per i lavoratori subordinati e parasubordinati - Non deducibilità della nuova imposta ai fini IRPEF - Equiparazione dell'esercizio di arti e professioni all'esercizio di impresa - Assunzione del valore netto della produzione come indice di capacità contributiva - Spostamento della spesa relativa al servizio sanitario nazionale solo su alcune categorie di cittadini - Determinazione della misura dell'acconto mediante atto di rango inferiore alla legge - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Aggravamento del carico fiscale sui professionisti - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.**

- D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, artt. 8, 11, comma 1, lett. c), e 45, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53 e 76 .....

Pag. 93

N. 912. Ordinanza della Corte di cassazione del 9 marzo 2001.

**Giustizia amministrativa - Devoluzione al giudice amministrativo delle controversie in materia di edilizia e urbanistica e riserva al giudice ordinario delle sole controversie relative alla determinazione e corresponsione delle indennità in conseguenza di atti espropriativi o ablativi - Conseguente istituzione di una nuova figura di giurisdizione esclusiva e piena sulle controversie aventi ad oggetto atti, provvedimenti o comportamenti delle pubbliche amministrazioni in materia di edilizia e urbanistica, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno ingiusto - Esorbitanza dai limiti della legge delegante - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 292/2000.**

- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, artt. 34, commi 1 e 2, e 35, comma 1.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma .....

» 95



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 363

*Sentenza 6 - 16 novembre 2001*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

**Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese da un deputato nel corso di un pubblico dibattito in un pubblico locale - Procedimento penale per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza del parlamentare - Ricorso per conflitto tra poteri proposto dalla Corte di appello di Roma, sezione IV penale - Carenza dei requisiti formali e sostanziali - Inammissibilità del ricorso.**

- Deliberazione della Camera dei deputati 23 marzo 1999.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 37 e 38; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Cesare RUPERTO;

*Giudici:* Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 23 marzo 1999 relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Vittorio Sgarbi nei confronti del dott. Giancarlo Caselli, promosso con ricorso della Corte di appello di Roma, sezione IV penale, notificato il 3 agosto 2000, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 36 del registro conflitti 2000.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2001 il giudice relatore Valerio Onida;

Udito l'avv. Roberto Nania per la Camera dei deputati.

### *Ritenuto in fatto*

1. — La Corte d'appello di Roma, IV sezione penale, ha proposto — con ordinanza in data 25 ottobre 1999, depositata nella cancelleria della Corte il 21 febbraio 2000, nel corso di un giudizio nei confronti del deputato Vittorio Sgarbi, per il delitto previsto dagli artt. 81, 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale, e dagli artt. 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, in danno del dr. Giancarlo Caselli — conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in riferimento alla deliberazione, adottata dall'Assemblea nella seduta del 23 marzo 1999 (documento IV-*quater* n. 65), con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità delle dichiarazioni rese dal parlamentare.

2. — La Corte d'appello premette che si procede in sede penale nei confronti del deputato Vittorio Sgarbi per le seguenti dichiarazioni, da lui rese nel corso di un pubblico dibattito al Palalido di Milano: «solo la mente perversa di alcuni magistrati può permettere di attribuire a Berlusconi l'associazione mafiosa. Loro che arrivano dal Piemonte per inquinare la Sicilia», pubblicate nelle note A.G.I. ed A.N.S.A. del 27 marzo 1996. La Corte d'appello deduce altresì di avere già emesso sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non costituisce reato

nei confronti degli autori delle due note d'agenzia e che la Corte di cassazione ha dichiarato inammissibile, per rinuncia, il ricorso proposto dalla parte civile, rinviando il giudizio alla stessa Corte d'appello per un nuovo esame nei confronti del deputato Vittorio Sgarbi.

Dopo avere ricordato che la Camera dei deputati, in accoglimento della conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni *de quibus*, la Corte d'appello sostiene che, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, dovrebbero ritenersi insindacabili esclusivamente gli atti tipici del mandato parlamentare compiuti nei vari organi parlamentari o «para-parlamentari» (gruppi), con esclusione, quindi, delle attività che, sebbene latamente connesse con l'esercizio di tali funzioni, siano ad esse estranee, quale appunto l'attività politica extra-parlamentare espletata all'interno dei partiti.

A suo avviso, poiché le dichiarazioni in esame sono state rese in occasione di un dibattito politico in corso in un pubblico locale, non sussisterebbe alcun nesso tra esse e le funzioni parlamentari, in quanto a detto fine sarebbe necessario che le opinioni siano strumentali rispetto all'ufficio ricoperto e alla funzione da svolgere, mentre la stessa Giunta per le autorizzazioni a procedere ha riconosciuto che il deputato Vittorio Sgarbi avrebbe esercitato il legittimo diritto di critica parlamentare «in modo paradossale e forse non conveniente».

La Corte d'appello conclude, infine, affermando che «il dissenso in merito alla deliberazione della Camera dei deputati (...) comporta il dover sollevare il controllo sulla sua legittimità da parte della Corte costituzionale».

3. — Nel giudizio preliminare di delibazione in camera di consiglio il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza del 20 luglio 2000, n. 315, notificata alla Camera dei deputati, il 3 agosto 2000.

4. — La Camera dei deputati si è ritualmente costituita in giudizio, chiedendo che la Corte dichiari che spetta alla Camera affermare l'insindacabilità delle opinioni espresse dal proprio deputato.

Secondo la difesa della Camera, tra le opinioni dei parlamentari riconducibili alla previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione rientrerebbero anche quelle espresse, come nel caso in esame, «nel corso di un dibattito politico» ed in un «pubblico locale». A suo avviso, contrasterebbe con la logica dell'odierna società pluralista, che ruota attorno al rafforzamento del raccordo tra l'organo parlamentare e la società civile, un'interpretazione diretta a distinguere nettamente l'attività parlamentare e l'attività politica, soprattutto qualora quest'ultima sia svolta nell'imminenza delle elezioni. La relazione di «inerenza» delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari non potrebbe essere configurata in termini così restrittivi da rendere in sostanza inoperante il criterio dell'applicabilità della garanzia costituzionale alle dichiarazioni rese al di fuori della sede istituzionale, mentre la Corte d'appello avrebbe affermato in modo apodittico l'inesistenza del nesso funzionale.

4.1. — La difesa della Camera sostiene che ricorrerebbero i presupposti per ritenere riconducibili le opinioni in esame alla previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, in quanto il deputato Vittorio Sgarbi, nell'esercizio dell'attività ispettiva, avrebbe costantemente manifestato un atteggiamento critico nei confronti dell'operato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, come dimostrerebbero molteplici interrogazioni: la n. 3/00009 e la n. 3/00010 dell'aprile 1994 (in cui si chiedono accertamenti ispettivi sull'ufficio di detta procura e la promozione dell'azione disciplinare nei confronti del dr. Caselli); la n. 4/08683 del marzo 1995 (avente ad oggetto l'operato del dr. Caselli); e ancora, fra le altre, la n. 3/01624 del 1997 (particolarmente critica nei confronti di alcuni magistrati di detta Procura).

Tra le dichiarazioni oggetto della delibera di insindacabilità e le opinioni formalizzate in sede ispettiva non intercorrerebbe soltanto un rapporto di comunanza tematica, ma una vera e propria identità di impostazione e di svolgimento dei medesimi contenuti critici: le prime costituirebbero anzi una mera divulgazione — sia pure nei termini sintetici ed icastici che sono propri degli interventi resi nel corso di manifestazioni politiche — delle seconde.

La difesa della Camera conclude, infine, sostenendo che la fattispecie in esame presenterebbe molteplici profili di analogia con quella decisa con la sentenza della Corte n. 321 del 2000 e chiede che il conflitto sia dichiarato infondato.

5. — In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa della Camera dei deputati ha depositato memoria, nella quale ha ribadito le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione.

6. — All'udienza pubblica la difesa della Camera, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del conflitto per difetto dei presupposti, sostenendo, tra l'altro, che l'atto introduttivo mancherebbe della esposizione dei motivi del conflitto, i quali sarebbero stati affermati in modo apodittico e senza alcun riferimento alla fattispecie concreta. Nel merito ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

*Considerato in diritto*

1. — Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato con l'atto indicato in epigrafe, ha ad oggetto la deliberazione adottata nella seduta del 23 marzo 1999, con la quale la Camera dei deputati ha dichiarato che i fatti per i quali era in corso, innanzi alla Corte d'appello di Roma - IV sezione penale — il giudizio per diffamazione aggravata nei confronti del deputato Vittorio Sgarbi concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e quindi insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte d'appello di Roma - IV sezione penale - contesta la predetta deliberazione della Camera dei deputati, in quanto, a suo avviso, non sussisterebbe alcun nesso tra le funzioni parlamentari e le opinioni espresse dal deputato Sgarbi, che possa determinare la loro insindacabilità in base al primo comma dell'art. 68 della Costituzione, cosicché deduce che l'adozione della delibera in oggetto «comporta il dover sollevare il controllo sulla sua legittimità» da parte della Corte costituzionale.

2. — Va premesso che questa Corte con l'ordinanza n. 315 del 2000 ha ritenuto, in linea di prima e sommaria delibazione, ammissibile il conflitto, riservando peraltro espressamente ogni definitiva decisione sul punto all'attuale fase processuale, nella quale il giudizio si svolge nel contraddittorio tra le parti. In questa sede va quindi sciolta definitivamente, e con cognizione piena, la riserva formulata in ordine alle questioni di ammissibilità del proposto conflitto.

3. — Il conflitto è inammissibile.

All'udienza pubblica la difesa della Camera dei deputati ha formalmente eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del conflitto, sostenendo, tra l'altro, che l'atto introduttivo sarebbe carente di motivazione, mancando la puntuale esposizione dei motivi del conflitto, i quali sarebbero stati affermati in modo apodittico, senza un preciso riferimento alla fattispecie concreta, cosicché difetterebbero i presupposti per ritenere ritualmente introdotto il giudizio.

L'eccezione va accolta e non può pertanto essere confermato l'esito della delibazione effettuata nella fase sommaria con la citata ordinanza n. 315 del 2000, poiché l'atto con il quale è stato sollevato il conflitto è carente dei requisiti stabiliti dagli artt. 37 e 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Va premesso che secondo la giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, è assolutamente rilevante che dall'atto introduttivo, indipendentemente dalla forma dell'ordinanza eventualmente rivestita, sia in ogni caso individuabile un duplice contenuto in relazione alla duplice funzione cui esso è diretto: per una parte, provvedendo in ordine al processo in corso; per l'altra, e contestualmente, denunciando l'insorto conflitto e chiedendone la risoluzione (*cf.* ordinanze nn. 228 e 229 del 1975).

Ed infatti nel conflitto di attribuzione — a differenza che in sede di questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale — occorre che il giudice, quale titolare della funzione giurisdizionale, si faccia promotore del giudizio come parte ricorrente, in vista della tutela di un interesse astrattamente fornito di protezione costituzionale; a questo fine l'atto introduttivo deve assumere i contenuti e le forme del giudizio costituzionale sui conflitti e seguirne le regole (sentenza n. 10 del 2000). Occorre pertanto che tale atto contenga un preciso riferimento agli elementi indispensabili per l'identificazione delle «ragioni del conflitto» e inoltre non sia privo di una domanda chiaramente individuabile (*cf.* ordinanza n. 264 del 2000), anche se implicitamente desumibile dal contesto dell'atto (sentenza n. 137 del 2001), consistente nella sostanziale richiesta di una pronuncia della Corte che dichiari non spettare alla Camera di appartenenza la valutazione contenuta nella deliberazione impugnata e che annulli quest'ultima (*cf.* sentenza n. 10 del 2000).

L'ordinanza della Corte d'appello di Roma in esame non si conforma invece a queste regole, dal momento che difetta, innanzi tutto, la richiesta alla Corte di una declaratoria di non spettanza alla Camera dei deputati del potere in contestazione e di conseguente annullamento della deliberazione impugnata. Né può ritenersi sufficiente, a tal fine, rilevare, come si legge nell'ordinanza in esame, che il dissenso in ordine alla delibera parlamentare «comporta il dover sollevare il controllo sulla sua legittimità da parte della Corte costituzionale, attraverso

il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato», poiché è invece consolidato orientamento di questa Corte che la giurisdizione sui conflitti, essendo determinata in relazione alle competenze la cui integrità viene difesa dai soggetti confliggenti (sentenza n. 457 del 1999), non dà adito ad un generale controllo di legittimità dell'atto invasivo, ma consente la sola disamina delle censure che configurano una diretta lesione di tali attribuzioni.

D'altra parte, la richiesta del controllo sulla legittimità della delibera è l'unica forma di *petitum* indirettamente ricavabile nell'atto in questione, giacché il dispositivo si limita a stabilire che la Corte d'appello di Roma «sospende» il giudizio in corso ed «ordina» l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, «sollevando conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato». Si può quindi dire che, sotto questo aspetto, l'atto in esame si conforma, in modo inammissibile, allo schema del giudizio di legittimità in via incidentale, anziché a quello del giudizio per risoluzione dei conflitti di attribuzione, giacché sono individuabili solo i profili propri dell'ordinanza e sono invece del tutto carenti quelli propri del ricorso.

Appare poi lacunosa l'indicazione delle «ragioni del conflitto», in quanto esse vengono enunciate in modo generico ed astratto, prevalentemente attraverso citazioni della giurisprudenza, senza essere puntualmente riferite al caso concreto. Valga in proposito la considerazione che l'ordinanza afferma la pretesa inesistenza, nella specie, del nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare, sulla base della sola constatazione che le frasi incriminate sono state pronunciate nel corso di un dibattito politico in un pubblico locale. Ma non indica alcuna ragione di diritto o di fatto perché, ad avviso del ricorrente, non sarebbe, nelle frasi considerate, individuabile un intento divulgativo di precedente attività ispettiva parlamentare e non sarebbe stato quindi correttamente usato «il potere di autotutela spettante alla Camera di appartenenza».

D'altra parte, il difetto di motivazione su questo profilo comporta anche il mancato chiarimento sui modi con cui si sarebbe verificata l'interferenza della Camera, che avrebbe determinato la menomazione delle prerogative costituzionali, subita, nella fattispecie concreta, dal giudice ricorrente.

Difettano quindi in questa vicenda processuale i presupposti formali e sostanziali che possano far riconoscere il giudice come parte ricorrente di un conflitto di attribuzione, in quanto l'atto introduttivo, non osservando le regole del giudizio, sembra superare la fondamentale distinzione tra conflitto di attribuzione e controllo di costituzionalità. Inoltre non si consente a questa Corte un esame adeguato delle ragioni poste a base del sollevato conflitto, non risultando espressa in maniera compiuta la censura che si intende muovere nei confronti della delibera che ha dato origine al conflitto (ordinanza n. 318 del 1999), venendo così a «mancare un elemento essenziale del ricorso» (sentenza n. 477 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte d'appello di Roma, IV sezione penale, nei confronti della Camera dei deputati con l'atto indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

*Il Presidente:* RUPERTO

*Il redattore:* CAPOTOSTI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 novembre 2001.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 364

*Sentenza 6 - 16 novembre 2001*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

**Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese da un deputato nel corso di trasmissioni televisive - Procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa, continuata ed aggravata - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza del parlamentare - Ricorso per conflitto tra poteri proposto dal Tribunale di Treviso - Carenza dei requisiti formali e sostanziali - Inammissibilità del ricorso.**

- Deliberazione della Camera dei deputati 24 febbraio 1999.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 22, 37 e 38; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Cesare RUPERTO;

*Giudici:* Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 24 febbraio 1999, relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Vittorio Sgarbi nei confronti della dott.ssa Anna Fasan, promosso con ricorso del Tribunale di Treviso, notificato il 17 febbraio 2000, depositato in cancelleria il 23 successivo ed iscritto al n. 10 del registro conflitti 2000.

Visto l'atto di costituzione della Camera di deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2001 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'avvocato Pietro Barolo per il Tribunale di Treviso e l'avvocato Sergio Panunzio per la Camera dei deputati.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio penale a carico del deputato Vittorio Sgarbi, per il reato di diffamazione a mezzo stampa, continuata ed aggravata, il tribunale di Treviso, sezione penale, ha promosso, con ordinanza del 16 aprile 1999, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla deliberazione adottata dall'Assemblea il 24 febbraio 1999, con la quale è stato dichiarato che i fatti per cui è in corso il menzionato procedimento penale riguardano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Premette il tribunale che i fatti per cui si procede contro l'on. Sgarbi riguardano le dichiarazioni rilasciate nei confronti del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Pordenone, Anna Fasan, nel corso delle trasmissioni televisive «Sgarbi Quotidiani» del 10, 14, 18 gennaio 1997 e 28 luglio 1997.

Rileva, ancora, il ricorrente che le espressioni utilizzate dal parlamentare in dette occasioni sono state definite dallo stesso Relatore della Giunta per le autorizzazioni a procedere «astrattamente diffamatorie» e «caratterizzate da uno stile particolarmente insinuante», degne di essere «censurate» per gli «eccessi verbali». Cionono-

stante il parere della Giunta è stato nel senso dell'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato, assumendosi, in particolare, che le dichiarazioni stesse «si ricollegano ad una generica funzione di informazione e ad un non meglio precisato esercizio del diritto di satira»; l'Assemblea della Camera dei deputati ha, quindi, recepito il parere della Giunta, deliberando, in data 24 febbraio 1999, l'insindacabilità delle opinioni espresse dal suo componente.

Ciò premesso, il tribunale contesta la sussistenza dei presupposti della deliberazione di insindacabilità, osservando, anzitutto, che le espressioni diffamatorie oggetto dell'imputazione sono state rese non in sede istituzionale, né nelle forme tipiche della funzione, bensì nel corso di una trasmissione televisiva «non qualificabile come tipicamente politica ... ma ricollegabile ad una attività professionale di natura giornalistica».

Sostiene, ancora, il ricorrente che, nel corso delle trasmissioni televisive, l'on. Sgarbi non ha fatto riferimento alcuno ad atti parlamentari, né tantomeno all'interpellanza presentata dall'on. Veneto sulle vicende relative agli Uffici giudiziari di Pordenone, quale atto richiamato dalla difesa del deputato soltanto a seguito delle querele presentate dalla persona offesa. Peraltro, a differenza di detta interpellanza, in cui i fatti sono presentati in modo dubitativo, le dichiarazioni televisive danno «per scontati i fatti» e su questi innestano «una serie di insinuazioni a carattere personale e sessuale di contenuto pesantemente ingiurioso e lesivo dell'altrui reputazione», ove «l'aspetto denigratorio risulta assolutamente prevalente ... rispetto anche ad una ipotizzata funzione informativa».

Nell'assumere, poi, che il giudizio della Giunta, recepito dall'Assemblea, «non tiene assolutamente conto di questi elementi di fatto, riferendosi ad un presunto diritto di critica, di cronaca e di satira», il Tribunale ricorrente sostiene che i limiti posti dai regolamenti parlamentari alle modalità e alle forme di esercizio della relativa funzione devono reputarsi sussistenti «non solo nello svolgimento delle attività istituzionali *intra moenia* ma anche al di fuori di dette sedi», concretandosi, altrimenti, una palese disparità di trattamento tra parlamentari e cittadini (con violazione dell'art. 3 della Costituzione), in quanto soltanto i secondi sarebbero tenuti al rispetto «dei principi e dei limiti imposti al diritto di manifestazione del pensiero».

Del resto, si argomenta ancora nell'atto di promovimento del conflitto, la compressione dei diritti del cittadino persona offesa «trova una giustificazione costituzionale nel bilanciamento degli interessi in causa», ove l'esercizio della funzione parlamentare rimanga nell'alveo di contenuti e forme strettamente correlate alla funzione stessa, «senza travalicare in comportamenti non necessitati e gratuitamente lesivi».

In ragione di quanto sopra il Tribunale di Treviso ritiene che la deliberazione di insindacabilità, oggetto di conflitto, lede la sfera di attribuzione costituzionalmente garantita ad esso giudice, concretando un illegittimo esercizio del potere spettante alla Camera, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il ricorrente conclude, pertanto, chiedendo che questa Corte «voglia dichiarare l'ammissibilità del ricorso e risolvere il presente conflitto».

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, con ordinanza n. 3 del 7 gennaio 2000.

Il ricorso e la menzionata ordinanza risultano notificati alla Camera dei deputati il 17 febbraio 2000 e depositati, unitamente alla prova della notificazione, in data 23 febbraio 2000.

3. — Si è costituita la Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, per sentir dichiarare l'inammissibilità del conflitto ovvero, in subordine, la sua infondatezza.

Premessa la ricostruzione in fatto delle vicende che hanno dato origine al conflitto, la memoria eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità del ricorso, non avendo il Tribunale di Treviso rispettato la disciplina che regola il giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e, segnatamente, l'art. 26, primo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Nel rilevare che il conflitto non è stato introdotto con ricorso bensì con ordinanza, la Camera è dell'avviso che, nel caso di specie, non sussista neppure quella fungibilità del predetto atto con il ricorso, che va riconosciuta — secondo la più recente giurisprudenza costituzionale — «ove l'ordinanza sia comunque dotata di tutti i requisiti occorrenti, ai sensi dell'articolo 37 della legge n. 87 del 1953 e dell'articolo 26 delle norme integrative».

In particolare l'atto:

- 1) sarebbe carente nell'individuazione delle specifiche attribuzioni dell'autorità giudiziaria asseritamente lese;
- 2) sarebbe carente, altresì, nell'individuazione delle specifiche norme costituzionali sulle quali si fonderebbero dette attribuzioni, essendo insufficiente il solo richiamo all'art. 68 della Costituzione;

3) ometterebbe la richiesta di «non spettanza» della valutazione contestata e, comunque, «la richiesta di annullamento della deliberazione impugnata», limitandosi a chiedere alla Corte di «dichiarare l'ammissibilità del ricorso e risolvere il presente conflitto»;

4) sarebbe privo «di una valida sottoscrizione del soggetto ricorrente», e cioè della sottoscrizione di tutti i membri del collegio giudicante, essendo l'ordinanza sottoscritta dal solo Presidente.

Ad avviso della Camera, sussisterebbe, poi, un ulteriore motivo di inammissibilità del conflitto, discendente «dalla irritalità della notifica» dell'ordinanza-ricorso.

3.1. — Nel merito, la Camera deduce l'infondatezza del conflitto e ciò a motivo del «contesto parlamentare» in cui si inseriscono le dichiarazioni oggetto della delibera di insindacabilità, il «contenuto essenziale» delle quali — «aldilà degli eccessi verbali connessi alla forma satirica adottata» — «corrispondeva ad una interrogazione già presentata alla Camera poco tempo prima dall'onorevole Veneto e pubblicata negli atti parlamentari» (n. 5/01331 del 22 dicembre 1996), trattandosi, dunque, «di fatti su cui aveva già iniziato a svolgersi il sindacato ispettivo da parte della Camera dei deputati cui anche l'onorevole Sgarbi, in quanto membro di quella Camera, partecipava».

Secondo la memoria, la delibera di insindacabilità risulta, perciò, adottata nel rispetto dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Poiché, tuttavia, «tale conclusione potrebbe essere revocata in dubbio sulla base delle recentissime sentenze dell'anno 2000», nelle quali si è inteso «precisare quando ricorra il nesso funzionale», la memoria afferma che il senso della più recente giurisprudenza va colto, quanto alle espressioni rese dai parlamentari *extra moenia*, nella distinzione tra espressioni «attinenti alla politica in senso lato ed indifferenziato» ed espressioni «che invece attengono propriamente alla politica parlamentare, solo queste ultime essendo identificabili quali espressione di attività parlamentare».

In tal senso, la Camera sostiene che l'ambito della «politica parlamentare» non può esaurirsi «nei puntuali atti di esercizio attivo di poteri del parlamentare, ma ricomprende l'intera comunicazione politico-parlamentare di cui egli è stato partecipe: anche ascoltando, leggendo, valutando dichiarazioni rese da altri parlamentari». Cosicché, quando un fatto o dei comportamenti di soggetti pubblici o privati «entrano nel campo dei lavori parlamentari» (come accade «se essi sono oggetto di un atto di sindacato ispettivo, chiunque l'abbia posto in essere»), essi finiscono per collocarsi nell'ambito della comunicazione politico-parlamentare cui partecipa ogni parlamentare, mentre le successive dichiarazioni *extra moenia*, se sostanzialmente corrispondenti ai contenuti della comunicazione politico-parlamentare, «saranno anch'esse espressione di attività parlamentare».

Rilevato, perciò, che le affermazioni dell'on. Sgarbi, oggetto di procedimento penale dinanzi al tribunale ricorrente, «erano espressione di attività parlamentare», secondo la Camera è irrilevante, poi, il fatto che le dichiarazioni siano state rese nell'ambito di una trasmissione televisiva «ricollegabile ad una attività professionale di natura giornalistica», giacché ciò che conta «non è il mezzo dell'espressione dell'opinione, ma è l'opinione in sé e, soprattutto, il suo nesso con l'attività parlamentare».

4. — Nell'imminenza dell'udienza entrambe le parti hanno depositato memoria illustrativa.

4.1. — Il Tribunale di Treviso sostenendo, anzitutto, l'ammissibilità del sollevato conflitto, così come già affermato dall'ordinanza n. 3 del 2000 in sede di deliberazione sommaria, insiste, nel merito, nelle argomentazioni già svolte nel ricorso e conclude affinché la Corte dichiari che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Sgarbi per le quali pende procedimento penale innanzi al medesimo Tribunale di Treviso, con conseguente annullamento della deliberazione adottata nella seduta del 24 febbraio 1999.

4.2. — La Camera dei deputati, ribadendo preliminarmente le eccezioni già formulate nell'atto di costituzione, rimette, altresì, alla Corte la valutazione in ordine ad una ulteriore ipotesi di inammissibilità del ricorso, non avendo il Tribunale di Treviso depositato, unitamente agli atti del processo, l'atto asseritamente lesivo delle sue attribuzioni.

Nel merito, la memoria, richiamando anche la più recente giurisprudenza costituzionale, conferma le già esposte ragioni di infondatezza del ricorso.

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Treviso, sezione penale, ha promosso, con ordinanza del 16 aprile 1999, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla deliberazione adottata dall'Assemblea il 24 febbraio 1999, con la quale è stata affermata l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, dei fatti per cui pende, dinanzi al predetto tribunale, procedimento penale a carico del deputato Vittorio Sgarbi, imputato del reato di diffamazione a mezzo stampa, a seguito delle dichiarazioni rilasciate nei confronti del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Pordenone, Anna Fasan, nel corso delle trasmissioni televisive «Sgarbi Quotidiani» del 10, 14, 18 gennaio 1997 e 28 luglio 1997.

Nel contestare la sussistenza dei presupposti della adottata deliberazione di insindacabilità, il giudice ricorrente sostiene che le espressioni diffamatorie oggetto dell'imputazione non sono state rese in sede istituzionale, né nelle forme tipiche della funzione, né, ancora, fanno riferimento alcuno ad atti parlamentari; trattasi, infatti, di dichiarazioni rilasciate nel corso di una trasmissione televisiva «non qualificabile come tipicamente politica ... ma ricollegabile ad una attività professionale di natura giornalistica», nelle quali «l'aspetto denigratorio risulta assolutamente prevalente ... rispetto anche ad una ipotizzata funzione informativa».

Sicché, ad avviso del Tribunale di Treviso, la deliberazione di insindacabilità oggetto di conflitto lede la sfera di attribuzione costituzionalmente garantita ad esso giudice, in conseguenza dell'illegittimo esercizio del potere spettante alla Camera, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il ricorrente chiede, pertanto, che questa Corte voglia dichiarare l'ammissibilità del ricorso e risolvere il presente conflitto.

2. — Nel costituirsi in giudizio, la Camera dei deputati ha, preliminarmente, eccepito l'inammissibilità del ricorso, per non aver il Tribunale di Treviso rispettato la disciplina sui giudizi che hanno per oggetto i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e, segnatamente, l'art. 26, primo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Al riguardo, la memoria lamenta che il conflitto non sia stato introdotto con ricorso bensì con ordinanza, senza che, nel caso di specie, sussista neppure quella fungibilità tra i due atti riconosciuta dalla più recente giurisprudenza costituzionale «ove l'ordinanza sia comunque dotata di tutti i requisiti occorrenti, ai sensi dell'articolo 37 della legge n. 87 del 1953 e dell'articolo 26 delle norme integrative».

L'atto di promovimento del conflitto mancherebbe, anzitutto, di individuare, specificamente, le attribuzioni dell'autorità giudiziaria asseritamente lese, nonché le norme costituzionali sulle quali si fondano dette attribuzioni, essendo insufficiente il solo richiamo all'art. 68 della Costituzione. Inoltre, il medesimo atto ometterebbe «la richiesta di non spettanza della valutazione contestata e, comunque, la richiesta di annullamento della deliberazione impugnata», limitandosi a chiedere alla Corte di «dichiarare l'ammissibilità del ricorso e risolvere il presente conflitto». Lo stesso atto sarebbe, infine, privo «di una valida sottoscrizione del soggetto ricorrente», e cioè della sottoscrizione di tutti i membri del collegio giudicante, essendo l'ordinanza sottoscritta dal solo Presidente.

Ulteriore motivo di inammissibilità del conflitto discenderebbe, ad avviso della Camera, «dalla irritualità della notifica» dell'ordinanza-ricorso.

In subordine e nel merito, la Camera dei deputati argomenta diffusamente sull'infondatezza del conflitto, adducendo che le dichiarazioni contestate, oltre ad inserirsi in ben preciso «contesto parlamentare», corrispondono, nel loro «contenuto essenziale», in base ad una valutazione da effettuarsi «secondo criteri di ragionevolezza e non formalistici», all'interrogazione parlamentare precedentemente presentata alla Camera da altro parlamentare e cioè dall'on. Veneto, concernendo, dunque, «fatti su cui aveva già iniziato a svolgersi il sindacato ispettivo da parte della Camera dei deputati cui anche l'onorevole Sgarbi, in quanto membro di quella Camera, partecipava».

Ne consegue, secondo la Camera, che la delibera di insindacabilità risulta, anche alla luce dei principi giurisprudenziali, adottata nel rispetto dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, essendo ravvisabile, nella specie, «la inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari».

3. — Il ricorso è inammissibile.

La fase preliminare del giudizio, svoltasi senza contraddittorio, in quanto sommariamente deliberativa della ammissibilità del conflitto, si è conclusa con l'ordinanza n. 3 del 2000, la quale ha lasciato impregiudicata ogni

ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità; sicché, ora, la Corte è tenuta ad esaminare e risolvere, nel contraddittorio delle parti e, quindi, anche alla luce delle eccezioni sollevate dalla Camera dei deputati, ogni relativa questione.

Nel dettare la disciplina del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la legge 11 marzo 1953, n. 87, prevede, all'art. 37, che il giudizio medesimo si instauri, ad iniziativa dell'organo interessato, per mezzo di ricorso.

Come è dato evincere dalla giurisprudenza costituzionale, la richiamata disciplina, configurando il conflitto come procedimento inteso non ad un generale controllo della legittimità dell'atto, bensì alla verifica dell'ordine costituzionale delle competenze (sentenza n. 457 del 1999), implica che il giudice, nella sua veste di titolare della funzione giurisdizionale, si faccia «promotore del giudizio come parte ricorrente, in vista della tutela di un interesse potenzialmente fornito di protezione costituzionale» (sentenza n. 10 del 2000).

Da ciò consegue che l'atto di promovimento deve soddisfare i requisiti necessari per la valida instaurazione del giudizio, nel senso che da esso possa ricavarsi la pretesa che la parte intende far valere e ciò in relazione all'attribuzione costituzionale che si assume menomata o che si voglia rivendicare.

Quanto detto comporta che sul ricorrente gravi l'onere di precisare l'oggetto della propria domanda, quale indicazione necessaria al fine di consentire alla Corte, in base all'art. 38 della legge n. 87 del 1953, di dichiarare, nella risoluzione del conflitto, «il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione» e di annullare, se del caso, ove emanato, l'atto viziato da incompetenza.

La necessaria indicazione del *petitum* si evince, del resto, non solo dalla stessa conformazione del giudizio per conflitto, secondo quanto risulta dal titolo II della legge n. 87 del 1953, e dalle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale del 16 marzo 1956, ma, ove occorra, anche dall'art. 17 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, alle cui disposizioni rinvia, in quanto applicabili, l'art. 22 della stessa legge n. 87 del 1953.

Ciò posto, va osservato che il Tribunale di Treviso, nel limitarsi, con l'atto di promovimento del giudizio, a chiedere alla Corte di «risolvere il presente conflitto», ha semplicemente evidenziato il potere dovere di decidere, senza con ciò assolvere l'onere imposto dalle norme sopra ricordate, avendo omesso del tutto la necessaria indicazione dell'oggetto della domanda. Ne consegue l'inammissibilità del ricorso, in quanto carente di uno dei suoi requisiti essenziali (vedi sentenza n. 363 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di cui in epigrafe, proposto dal Tribunale di Treviso, sezione penale, nei confronti della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

*Il Presidente:* RUPERTO

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 novembre 2001.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 365

Ordinanza 6 - 16 novembre 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Procedure concorsuali - Azioni necessarie per la ricostruzione dell'attivo fallimentare - Anticipazione delle spese da parte dell'Erario - Mancata previsione - Lamentato deterioro trattamento dei fallimenti sprovvisti di attivo rispetto a quelli con attivo - Prospettazione di due linee ermeneutiche in assenza di un diritto vivente - Questione formulata allo scopo di ottenere un avallo alla interpretazione preferita - Manifesta inammissibilità.**

- R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 91.
- Costituzione, artt. 3, 23, 35, 36.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernando SANTOSUOSSO;*Giudici:* Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 91 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso con ordinanza emessa l'8 giugno 1999 dal tribunale di Potenza sul reclamo proposto dal Curatore del Fallimento di Cuccaro Vincenzo e Salzarulo Caterina, iscritta al n. 853 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione del Curatore del Fallimento di Cuccaro Vincenzo e Salzarulo Caterina nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 26 settembre 2001 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto che, a seguito del reclamo del curatore avverso un provvedimento del giudice delegato del fallimento con il quale era stata respinta la richiesta di rimborso delle spese anticipate dal difensore della procedura, con addebito all'erario, il tribunale di Potenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 35 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 91 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) nella parte in cui non prevede che tra gli «atti richiesti dalla legge», per i quali l'Erario deve anticipare le spese giudiziali, rientrino anche le azioni necessarie per la ricostruzione dell'attivo fallimentare;

che, secondo quanto premesso dal tribunale, il giudice delegato al fallimento aveva autorizzato il curatore a proporre azione revocatoria per il recupero, nella massa attiva, di un appartamento venduto dai falliti, e il difensore aveva proceduto alla notifica dell'atto di citazione, alla iscrizione a ruolo della causa e alla trascrizione della domanda, anticipando la somma di lire ottocentomila, della quale aveva chiesto il rimborso, negatogli dal giudice di prime cure;

che, a parere del Collegio, la giurisprudenza prevalente interpreta la nozione di «atti richiesti dalla legge», contenuta nell'art. 91 menzionato, come riferibile ai soli atti «interni al fallimento», ossia a tutti quelli necessari e indispensabili agli adempimenti connessi alla sentenza dichiarativa del fallimento e al decreto di chiusura della procedura (apposizione di sigilli, inventario, ecc.), con esclusione di ogni attività pur utile al suo scopo (es. azioni revocatorie);

che tale interpretazione restrittiva non dovrebbe essere seguita in ragione delle caratteristiche pubbliche proprie del fallimento, le quali esigono che le decisioni del giudice delegato all'amministrazione del dissesto devono ritenersi atti necessari per la procedura, rientranti fra quelli di cui all'art. 91 della legge fallimentare;

che tali caratteristiche, miranti a far conseguire il soddisfacimento paritario dei creditori e, perciò, a realizzare una peculiare prospettiva distributiva, verrebbero ad improntare tutta l'attività degli organi fallimentari; con la conseguenza che le attività svolte nell'interesse del fallimento, in mancanza di fondi, dovrebbero essere poste a carico dell'erario;

che la questione sarebbe rilevante per la decisione della controversia, atteso che solo la rimozione del «diritto vivente» sopra indicato potrebbe consentire di far riferimento alla diversa interpretazione dell'articolo 91 della legge fallimentare;

che vi sarebbe una violazione del principio di uguaglianza per il diverso trattamento riservato al fallimento del tutto sprovvisto di liquidità, costretto a ricorrere all'istituto del gratuito patrocinio, rispetto a quello del fallimento con attivo, il quale potrebbe fruire dell'accettazione dell'incarico da parte di professionisti certi di conseguire un vantaggio, negato in quell'altro caso;

che vi sarebbe anche violazione del principio di ragionevolezza poiché, se il fallimento è attivo, le decisioni del giudice delegato sarebbero sufficienti a far avanzare la procedura, mentre, se la liquidità (o l'attivo) manchi del tutto, occorrerebbe trovare concorde il giudizio sul probabile esito favorevole della causa da parte dell'apposita Commissione per il gratuito patrocinio;

che, pur in presenza di uno scrutinio negativo della stessa disposizione, compiuto con le sentenze n. 488 del 1993 e n. 326 del 1996 da questa Corte, in riferimento agli artt. 3, 35 e 36 della Costituzione, il tribunale ritiene di dover investire nuovamente della questione il giudice delle leggi, per la necessità «di un intervento della Corte costituzionale che chiarisca una volta per tutte ed in maniera inconfutabile il disposto di cui all'art. 91» della legge fallimentare;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o il rigetto della questione: la prima, oltre che per l'assoluto difetto di motivazione in relazione ai parametri costituiti dagli artt. 23, 35 e 36 della Costituzione solo formalmente evocati, perché nella specie non verrebbe in rilievo un problema di anticipazione ma di rimborso delle spese anticipate; la seconda, per la giurisprudenza della Corte, espressa nelle citate decisioni;

che si è altresì costituito il fallimento, in persona del curatore, chiedendo l'accoglimento della questione e depositando un'ulteriore memoria illustrativa in prossimità della discussione in camera di consiglio.

Considerato che ritorna all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 91 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) sollevata, in riferimento agli artt. 3, 23, 35 e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che tra gli «atti richiesti dalla legge» rientrino anche le azioni giudiziarie autorizzate dagli organi fallimentari, e rese necessarie per la ricostruzione dell'attivo, sostanzialmente già oggetto di scrutinio negativo da parte di questa Corte (ordinanze n. 368 del 1994 e n. 488 del 1995 e sentenza n. 302 del 1985);

che il giudice rimettente non precisa la sua scelta, né motiva, in ordine al presupposto interpretativo che è alla base della questione sollevata, ma si riporta alla «giurisprudenza prevalente», senza far sua, questa o quella linea ermeneutica;

che, nel caso in esame, non può affermarsi (come invece sembra sostenere il giudice *a quo* in alcuni passaggi della sua ordinanza) l'esistenza di un diritto vivente, in quanto nella materia dell'anticipazione delle spese si fronteggiano due diversi orientamenti giurisprudenziali (e dottrinali) che non hanno ancora dato segni di assettamento e, tanto meno, di consolidamento;

che, pertanto, la questione di costituzionalità risulta sollevata, in ultima analisi, al fine di ottenere un avallo all'interpretazione preferita dal rimettente, con la conseguente attribuzione a questa Corte di un compito che rientra tra quelli del giudice della controversia, il quale — quando siano prospettabili diverse interpretazioni della disposizione censurata, di cui una sola sia conforme alla Costituzione — ha il dovere di farla propria, promuovendo il giudizio di costituzionalità solo quando risulti impossibile seguire l'interpretazione costituzionalmente corretta (vedi, da ultimo, l'ordinanza n. 233 del 2000);

che il tribunale rimettente, al contrario, dopo aver motivato in ordine alla maggior correttezza della tesi estensiva, svolta in base a criteri teleologici e sistematici, pone a fondamento della presente questione l'altra tesi, dal medesimo non condivisa, ma ritenuta prevalente nella giurisprudenza di merito;

che, pertanto, secondo quanto più volte affermato da questa Corte (da ultimo con le ordinanze n. 233, n. 158 e n. 93 del 2000), finalità estranee alla logica del giudizio incidentale (quali l'avallo all'emananda pronuncia) portano alla dichiarazione di manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale non correttamente sollevate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 91 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 23, 35 e 36 della Costituzione, dal tribunale di Potenza, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

*Il Presidente:* SANTOSUOSSO

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 novembre 2001.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

01C1139

N. 366

*Ordinanza 6 - 16 novembre 2001*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Previdenza e assistenza sociale - Provvidenze economiche a favore degli invalidi civili - Legittimazione passiva dell'INPS nei giudizi relativi - Asserita violazione della legge di delegazione - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Assenza di argomenti ulteriori rispetto a quelli già esaminati - Manifesta infondatezza.**

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 130.
- Costituzione, art. 77, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernando SANTOSUOSSO;

*Giudici:* Massimo VARI, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), promosso con ordinanza emessa il 16 maggio 2000 dal Tribunale di Viterbo nel procedimento civile vertente tra A. T. e l'INPS ed altro, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; Udito nella camera di consiglio del 26 settembre 2001 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti.

Ritenuto che nel corso di un procedimento nel quale è stata richiesta la condanna dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) «alla corresponsione dell'indennità di accompagnamento», il Tribunale di Viterbo, con ordinanza del 16 maggio 2000, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) per violazione dell'art. 77, primo comma, della Costituzione;

che, secondo il giudice *a quo* la disposizione impugnata, nel disporre che l'INPS «è passivamente legittimato» nei giudizi relativi alla concessione di provvidenze economiche spettanti a titolo di invalidità civile, contrasta con la legge di delegazione 15 marzo 1997, n. 59, e viola l'art. 77, primo comma, della Costituzione, in quanto con detta legge «il Governo non era stato in alcun modo delegato a conferire funzioni all'INPS»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza della questione di costituzionalità;

che si è costituito l'INPS, concludendo nel senso di «rimettersi» alle decisioni di questa Corte, sulla base della premessa che identica questione ha già costituito oggetto di un giudizio di costituzionalità.

Considerato che il Tribunale di Viterbo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto legislativo n. 112 del 1998, in quanto avrebbe attribuito all'INPS, in violazione della legge di delegazione, la legittimazione passiva nei giudizi aventi ad oggetto la corresponsione di provvidenze economiche a favore degli invalidi civili;

che questa Corte, con l'ordinanza 30 marzo 2001, n. 90, ha dichiarato manifestamente infondata un'identica questione di legittimità costituzionale e che il giudice *a quo* non propone argomenti ulteriori rispetto a quelli già esaminati, o comunque tali da indurre la Corte a modificare il relativo orientamento;

che pertanto la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), sollevata dal Tribunale di Viterbo in relazione all'art. 77, primo comma, della Costituzione con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

*Il Presidente:* SANTOSUOSSO

*Il redattore:* CAPOTOSTI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 novembre 2001.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 367

Ordinanza 6 - 16 novembre 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Reati militari - Reato di insubordinazione con ingiuria o minaccia - Fatto commesso da militare per cause estranee al servizio in danno di pubblico ufficiale - Mancata esclusione della punibilità - Lamentata violazione dei principî di eguaglianza e ragionevolezza alla luce della intervenuta abrogazione del reato comune di oltraggio a pubblico ufficiale - Questione risolvibile dal rimettente nell'esercizio dei suoi poteri interpretativi - Manifesta inammissibilità.**

- Cod. pen. mil. di pace, artt. 189 e 199.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Cesare Ruperto;*Giudici:* Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero ALBERTO CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 189 e 199 del codice penale militare di pace, promosso con ordinanza emessa il 12 ottobre 2000 dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di T. C., iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2001.

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2001 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

Ritenuto che con ordinanza del 12 ottobre 2000 il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale militare di Padova ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 189 e 199 cod. pen. mil. pace, nella parte in cui non escludono la punibilità per il reato di insubordinazione con ingiuria o con minaccia «in ordine a fatti compiuti da un militare per cause estranee e non collegabili al servizio da lui prestato ma inerenti il servizio di pubblico ufficiale svolto dalla persona offesa dal reato»;

che il rimettente premette che nel caso di specie il fatto oggetto del giudizio riguarda una persona che, in abiti civili e in compagnia di persone non militari, aveva apostrofato con parole oltraggiose e minacciose un maresciallo dei carabinieri in divisa, precisando che solo in un momento successivo era stato accertato che l'autore del fatto era un militare di leva in licenza; da detto accertamento ha preso avvio il procedimento penale, che sottolinea il giudice *a quo* — «può dirsi almeno in parte dovuto al casuale accertamento dello *status* di militare del soggetto agente, in nessun modo collegato allo svolgimento dei fatti»;

che nell'ordinanza il giudice di merito afferma che la disposizione dell'art. 199 cod. pen. mil. pace, nella parte in cui esclude l'applicabilità della fattispecie incriminatrice dell'art. 189 dello stesso codice qualora il fatto che configura il reato di insubordinazione con minaccia o ingiuria sia commesso, tra l'altro, «per cause estranee al servizio» e alla disciplina militare, sarebbe da riferire — alla stregua della «lettera della norma» nonché dell'interpretazione «fatta propria dalla dottrina maggioritaria e da una costante giurisprudenza» — al solo servizio

svolto dalla persona ingiuriata o minacciata, indipendentemente da ogni relazione con il servizio svolto dall'autore del fatto; che, pertanto, nel caso sottoposto al suo giudizio, poiché il maresciallo dell'arma dei carabinieri «è stato oggetto di frasi ingiuriose e minacciose proprio a causa del servizio da lui svolto e della divisa da lui indossata, non può escludersi l'applicabilità dell'art. 189 cod. pen. mil. pace», donde la rilevanza della questione sollevata;

che il giudice *a quo* dopo aver svolto una disamina dei diversi orientamenti interpretativi registratisi *a)* circa la configurabilità del concorso formale fra il reato di insubordinazione con minaccia e ingiuria e il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, configurabilità di recente esclusa in ragione del principio di specialità, con applicazione dunque del solo reato (speciale) militare, e *b)* circa il divario nel trattamento sanzionatorio rispettivamente previsto per i due reati anzidetti, ritenuto non discriminatorio dalla giurisprudenza comune generalmente in base alla considerazione della maggiore gravità dell'illecito penale militare, fa richiamo a talune pronunce rese dalla giurisprudenza costituzionale, nelle quali la Corte, esaminando la materia in esame e in particolare i rapporti tra i reati militari e i reati comuni, ha parlato talora di gravità equiparabile fra le fattispecie (sentenza n. 188 del 1996), ma — sottolinea il rimettente — «pur sempre evidenziando che il rispetto del rapporto gerarchico militare è elemento aggiuntivo rispetto al disvalore espresso dai reati avverso pubblici ufficiali» (sentenza n. 278 del 1990);

che, ciò premesso, il rimettente muove dall'intervenuta abrogazione del delitto di oltraggio a pubblico ufficiale a opera dell'art. 18 della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario), entrata in vigore anteriormente al fatto per cui egli procede, per affermare che, se da un lato ha perso di rilievo la questione del concorso formale fra oltraggio a pubblico ufficiale e insubordinazione con minaccia o ingiuria, dall'altro lato tale intervento legislativo ha radicalmente «ribaltato» l'assetto normativo valutato come non irragionevole dalla ricordata giurisprudenza;

che appunto l'*abolitio criminis* relativamente alla fattispecie comune — per molti aspetti assimilabile a quella militare — determina il rimettente a sollevare, in riferimento ai principi di uguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 189 e 199 cod. pen. mil. pace, nella parte in cui rendono possibile che siano sanzionate penalmente condotte di minaccia e di offesa all'onore di un superiore, causate dal servizio di pubblico ufficiale da quest'ultimo svolto, ma non collegate in alcun modo al servizio svolto dal (militare) soggetto attivo del reato;

che il giudice rimettente afferma in particolare che, una volta venuta meno la norma incriminatrice di cui all'art. 341 cod. pen., «condotte identiche risultano penalmente irrilevanti o sanzionate con la reclusione militare sino a tre anni, a seconda della qualità di civile o di militare del soggetto agente, indipendentemente da ogni effettiva offesa del bene giuridico della disciplina militare», e che ciò comporterebbe la lesione del principio di uguaglianza;

che la suddetta diversità di disciplina, collegata alla sola appartenenza alle forze armate dell'autore del fatto, sarebbe ancor meno giustificabile — ancora secondo il giudice *a quo* — se rapportata alla recente tendenza del legislatore, manifestatasi anche nei più recenti provvedimenti di depenalizzazione, a non ritenere la mera qualità di pubblico ufficiale quale ragione idonea a giustificare, di per sé, una più rigorosa tutela penale, nel quadro di un più generale ripensamento quanto alla struttura e alle funzioni delle forze armate;

che, alla stregua di questo mutato assetto normativo, conclude il rimettente, non appare ragionevole collegare alla sola qualità di militare un differenziato e deteriore trattamento penale «a tutela di una nozione formale e generalistica di disciplina militare, invasiva di ogni momento della vita del militare, in servizio o fuori servizio, anche in assenza di ogni effettiva lesione o collegamento con i rapporti gerarchici inerenti il servizio svolto» dall'autore del fatto.

Considerato che il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale militare di Padova solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, degli artt. 189 e 199 cod. pen. mil. pace, nella parte in cui non escludono la punibilità per insubordinazione con ingiuria o con minaccia relativamente a fatti compiuti da un militare per cause estranee e non collegabili al servizio da lui prestato ma inerenti al servizio di pubblico ufficiale svolto dalla persona offesa dal reato;

che l'art. 199 citato esclude l'applicabilità dell'art. 189, che prevede come reato l'insubordinazione con minaccia o ingiuria, quando il fatto «è commesso per cause estranee al servizio e alla disciplina militare» e che il giudice rimettente afferma che tale clausola di esclusione del reato di insubordinazione opera con riguardo soltanto alla condizione in cui in concreto si trova la persona ingiuriata o minacciata, essendo irrilevante l'eventuale inesistenza di una correlazione col servizio militare della situazione in cui si è trovato ad agire l'autore del fatto;

che la questione di costituzionalità si basa su quest'interpretazione ed è indirizzata a ottenere da questa Corte una pronuncia che, in forza del principio di uguaglianza e di ragionevolezza alla luce dell'avvenuta abrogazione del reato di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 18 della legge 25 giugno 1999, n. 205), impedisca per l'appunto tale interpretazione, escludendo la punibilità del fatto quando l'ingiuria o la minaccia siano bensì indirizzate a un militare in servizio, ma da parte di un militare non in servizio;

che l'interpretazione che il giudice rimettente pone a base della questione di costituzionalità che egli solleva sarebbe — secondo le sue espressioni — indotta dalla lettera della disposizione censurata e sarebbe comunque fatta propria dalla dottrina maggioritaria e da una costante giurisprudenza;

che, al contrario di quanto affermato, la lettera della legge non conduce a un'interpretazione obbligata nel senso dianzi detto, un'interpretazione che il giudice rimettente intende avvalorare col riferimento agli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza: orientamenti ai quali — qualora anche essi fossero (e nella specie non sono) univoci — non può assegnarsi un valore limitativo dell'autonomia interpretativa del giudice;

che l'iniziativa del giudice rimettente si configura dunque, impropriamente, come strumento rivolto a promuovere un'interpretazione della legge alla quale non è precluso al giudice stesso di pervenire, nell'esercizio di poteri interpretativi che gli sono propri e che non richiedono alcun avallo costituzionale;

che pertanto, indipendentemente dalla valutazione circa la legittimità costituzionale della norma sottoposta all'esame di questa Corte, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 189 e 199 del codice penale militare di pace, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale militare di Padova, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

*Il Presidente:* RUPERTO

*Il redattore:* ZAGREBELSKY

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 novembre 2001

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 368

Ordinanza 6 - 16 novembre 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Opposizione di terzo - Opponibilità del solo titolo anteriore (non al pignoramento, ma) all'anno di iscrizione a ruolo del tributo - Omesso preliminare esame della idoneità del titolo (contratto di comodato) ai fini della dimostrazione della proprietà - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 65 nel testo modificato dal d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Cesare RUPERTO;*Giudici:* Massimo VARI giudice, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 65 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), nel testo modificato dal d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, promosso con ordinanza emessa il 21 novembre 2000 dal Tribunale di Forlì, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2001.

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

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2001 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che nel corso di un giudizio di opposizione di terzo all'esecuzione esattoriale promosso nei confronti di un concessionario del servizio di riscossione dei tributi, il Tribunale di Forlì, con ordinanza emessa il 21 novembre 2000 e pervenuta in cancelleria il 7 febbraio 2001, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 65 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), nel testo modificato dal decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, «nella parte in cui prevede che il titolo di proprietà opposto dal terzo avverso la pretesa creditoria dell'ente impositore debba avere data certa anteriore non al pignoramento ma all'anno cui si riferisce il tributo iscritto a ruolo e dal quale il pignoramento deriva»;

che il giudice remittente premesso che il tributo rimasto inevaso dal debitore era stato iscritto a ruolo nel 1995 ed era relativo a un credito fiscale di un anno antecedente — riferisce che l'ufficiale esattoriale aveva proceduto in data 22 aprile 1998 al pignoramento di alcuni beni mobili rinvenuti nell'abitazione del debitore e che i beni staggiti erano stati rivendicati dal terzo opponente, il quale, a sostegno del proprio diritto di proprietà, aveva prodotto un contratto registrato di comodato, stipulato in data 22 dicembre 1997;

che il Tribunale di Forlì ritiene che l'elemento temporale imposto dalla norma (l'anteriorità della reclamata proprietà del terzo rispetto all'anno di insorgenza del tributo) attinga la sfera della occasionalità e come tale sfugge alla previsione e al controllo del terzo proprietario: di qui l'incostituzionalità, *in parte qua*, della norma denunciata, atteso che l'esistenza di un debito tributario pregresso da un lato resterebbe ignota al proprietario, dall'altro assurgerebbe ad elemento essenziale per la inopponibilità del titolo di proprietà al creditore pignorante, preferito nel vincolare e sottrarre beni anche in danno del terzo proprietario solo perché questi ha trasferito la detenzione di propri beni ad un contribuente moroso, ignaro della situazione debitoria di costui;

che nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per l'inammissibilità o comunque per la manifesta infondatezza della questione, ribadendo la richiesta in una memoria depositata in prossimità della camera di consiglio;

che la ragione di inammissibilità, precisata nella memoria, risiederebbe nel fatto che, a fronte dell'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, con cui è stata sostituita l'intera disciplina del titolo II del d.P.R. n. 602 del 1973 che contiene la disposizione denunciata, il giudice remittente non avrebbe svolto alcuna deduzione in ordine alla eventuale residua applicabilità della disposizione previgente;

che, nel merito, la difesa erariale richiama i precedenti di questa Corte con cui sono state respinte analoghe questioni (sentenza n. 351 del 1998; ordinanza n. 455 del 2000), sul rilievo che una disciplina dei limiti in ordine alla prova della proprietà di beni pignorati nella casa del contribuente moroso, diversa da quella prevista per la comune esecuzione forzata, sarebbe giustificata, in relazione alle specifiche finalità del procedimento di esecuzione esattoriale ed alla posizione dei soggetti coinvolti, dall'esigenza di escludere la possibilità di fraudolente elusioni stabilendo la sostanziale inopponibilità al fisco di atti di alienazione, successivi al sorgere dell'obbligazione tributaria, di beni che permangono nella casa del debitore o in altri luoghi a lui appartenenti.

Considerato che l'ordinanza di rimessione investe l'art. 65 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 — nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 16 del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, ancora applicabile nel giudizio *a quo*, essendo la procedura esecutiva, sulla quale si è innestato l'incidente di cognizione, in corso al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina (v. art. 36, comma 9, d.lgs. cit., nonché ordinanza n. 28 del 2001) — nella parte in cui, dettando una norma destinata ad operare anche nel giudizio di opposizione promosso dal terzo, prevede che il titolo dell'appartenenza del bene a persona diversa dal debitore, di fronte al quale soltanto si arresta l'attività dell'ufficiale esattoriale procedente, debba essere «di data anteriore all'anno cui si riferisce il tributo iscritto a ruolo», anziché semplicemente al pignoramento;

che, pur in presenza di una costante lettura giurisprudenziale della norma denunciata, secondo cui il contratto di comodato dei beni pignorati nella casa di abitazione del contribuente moroso non è sufficiente a dimostrare il diritto di proprietà del terzo opponente sui medesimi beni, provandone solo l'affidamento, il giudice *a quo* solleva la questione di legittimità costituzionale concernente la data del titolo invocato dal terzo opponente, che si afferma consistente in un contratto di comodato, senza affrontare l'esame del profilo, logicamente preliminare, della idoneità e della sufficienza del titolo medesimo ai fini della dimostrazione della proprietà dei beni;

che, pertanto, la sollevata questione di legittimità costituzionale si palesa manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 65 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), nel testo modificato dal decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Forlì con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

*Il Presidente:* RUPERTO

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 novembre 2001.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 369

Ordinanza 6 - 16 novembre 2001

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Prescrizione e decadenza - Autotrasporto per conto terzi - Contratto con sistema tariffario a forcella - Sospensione in corso di rapporto della prescrizione dei diritti derivanti dal contratto - Omessa previsione - Lamentato deterioro trattamento riservato al lavoratore parasubordinato rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato - Motivazione contraddittoria e carente in ordine alla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. civ. art. 2951, primo e terzo comma.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Cesare RUPERTO;

*Giudici:* Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2951, primo e terzo comma, del codice civile, promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 2001 dal Tribunale di Genova, iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

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

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2001 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che con ordinanza emessa il 12 gennaio 2001, e pervenuta in cancelleria il 23 febbraio 2001, nel corso di un procedimento promosso dal titolare di una ditta individuale artigiana di trasporti nei confronti della società committente per ottenere la condanna al pagamento di maggiori compensi dovuti in applicazione del sistema di tariffe «a forcella», il Tribunale di Genova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2951, primo e terzo comma, del codice civile, «nella parte in cui non sospende la decorrenza della prescrizione dei diritti del prestatore nel corso del rapporto di lavoro parasubordinato»;

che il remittente, premesso di avere pronunciato sentenza non definitiva con cui è stato accertato che il rapporto dedotto in giudizio, e svoltosi dal settembre 1989 al dicembre 1993, riveste natura parasubordinata e rientra nella previsione di cui all'art. 409, numero 3), cod. proc. civ., motiva la rilevanza della questione affermando che la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata consentirebbe, in relazione a tutti i compensi reclamati dal ricorrente nel giudizio *a quo* di fissare al dicembre 1993, vale a dire alla cessazione del rapporto, la decorrenza dei termini della prescrizione quinquennale prevista dall'art. 2 del decreto legge 29 marzo 1993, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1993, n. 162, *medio tempore* intervenuto; con l'ulteriore conseguenza che l'eccezione di prescrizione, sollevata dal convenuto, sarebbe da respingere, giacché il ricorso introduttivo è stato notificato il 16 febbraio 1996;

che, ad avviso del Tribunale, integrerebbe una violazione dell'art. 3 della Costituzione l'irragionevole disparità di trattamento risultante dalla disciplina rispettivamente dettata, per il lavoratore parasubordinato, dall'art. 2951 cod. civ. e, per il lavoratore subordinato, dall'art. 2948, numeri 4) e 5), cod. civ., come risultante dalle sentenze della Corte costituzionale n. 63 del 1966, n. 143 del 1969, n. 86 del 1971 e n. 174 del 1972: solo per que-

st'ultimo, infatti, la prescrizione inizia a decorrere dal momento estintivo del rapporto di lavoro, salvo il caso in cui il rapporto stesso sia assistito da stabilità reale, benché anche il lavoratore parasubordinato si trovi, almeno di regola, in una posizione di inferiorità economica analoga a quella che caratterizza il lavoratore subordinato;

che, osserva il remittente, l'analogia di posizioni del lavoratore subordinato e di quello parasubordinato ha indotto il legislatore ad estendere alle ipotesi di lavoro *ex art. 409, numero 3), cod. proc. civ.* la disciplina che delinea il rito nelle controversie di lavoro subordinato, la regola del cumulo di rivalutazione monetaria ed interessi in base al terzo comma dell'art. 429 cod. proc. civ., nonché la disciplina dell'art. 2113 cod. civ. in materia di rinunce e transazioni, che fa decorrere il termine di decadenza per l'impugnazione dalla cessazione del rapporto: in questo quadro la norma denunciata sarebbe, *in parte qua*, irragionevole, tanto più considerando — secondo l'insegnamento della sentenza n. 63 del 1966 di questa Corte — che l'inerzia del titolare del diritto, la quale faccia maturare i termini della prescrizione, è in definitiva equiparabile ad una rinuncia implicita;

che nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo, e ribadendo in una memoria depositata in prossimità della camera di consiglio, che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque manifestamente infondata;

che, ad avviso dell'Avvocatura, la questione sarebbe irrilevante (o in ogni caso non motivata sulla rilevanza) in quanto, essendo stato il contratto stipulato nel settembre 1989, andrebbe comunque applicata la prescrizione annuale: e poiché il rapporto è venuto a cessare nel dicembre 1993, la prescrizione annuale sarebbe comunque già maturata alla data della domanda giudiziale, anche se si facesse decorrere dalla cessazione del rapporto, non potendosi applicare la prescrizione quinquennale per rapporti di lavoro che hanno avuto termine nel 1993 ma che sono sorti antecedentemente al 1993;

che, nel merito, la difesa erariale sostiene, richiamando in particolare la sentenza di questa Corte n. 365 del 1995, che la categoria della parasubordinazione vale ai fini processuali ma non impone una assimilazione, ai fini sostanziali, del lavoro autonomo al lavoro subordinato; in ogni caso, ove si ritenga, come nel caso, che la fattispecie concreta integri un'ipotesi di lavoro parasubordinato e si pretenda di estendere ad essa la disciplina del rapporto di lavoro subordinato, compito del giudice sarebbe quello di individuare la norma idonea a regolarla e non già di sollecitare la declaratoria di incostituzionalità di quella norma che segnatamente si esclude di dover applicare.

Considerato che il dubbio di legittimità costituzionale investe l'art. 2951, primo e terzo comma, cod. civ. nella parte in cui consente che la prescrizione, di durata annuale, del diritto dell'autotrasportatore decorra durante l'esecuzione del rapporto di lavoro parasubordinato;

che il giudice remittente non spiega quale rilevanza abbia il far decorrere il termine di prescrizione, anziché, secondo la regola generale, dal momento in cui il diritto è sorto, dalla cessazione del rapporto, in una fattispecie nella quale il termine, annuale, di prescrizione, stabilito dalla norma denunciata, anche se computato dalla data di cessazione del rapporto, ossia dal dicembre 1993, era comunque maturato allorché, nel febbraio 1996, il ricorrente ha azionato in giudizio il credito di natura contrattuale;

che il giudice *a quo* neppure spiega su quale base potrebbe trovare applicazione nella specie la prescrizione quinquennale, che l'art. 2 del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82, prevede bensì in relazione ai diritti derivanti da contratti di autotrasporto per conto terzi soggetti al sistema di tariffe «a forcilla», ma solo per i contratti stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, e non per tutti i diritti non ancora prescritti a quella data: mentre il rapporto *sub iudice*, svoltosi dal 1989 al 1993, non può che far capo, almeno in massima parte, a contratti stipulati anteriormente a tale data;

che, d'altra parte, se alla specie fosse applicabile non già l'art. 2951 cod. civ., ma l'art. 2 del decreto-legge n. 82 del 1993, trattandosi di rapporti contrattuali sorti dopo l'entrata in vigore di quest'ultima norma, la questione della decorrenza della prescrizione non sarebbe rilevante, non essendo il termine quinquennale di prescrizione, in quella ipotesi, ancora decorso, al momento di instaurazione del giudizio, quale che fosse il *dies a quo* della decorrenza del termine medesimo;

che, pertanto, stante la motivazione carente e contraddittoria in ordine alla rilevanza, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2951, primo e terzo comma, del codice civile, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

*Il Presidente:* RUPERTO

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 novembre 2001

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

01C1143

N. 370

*Ordinanza 6 - 16 novembre 2001*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Processo penale - Competenza - Procedimenti per delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, codice di procedura penale - Declaratoria di incompetenza pronunciata dal giudice del dibattimento - Trasmissione degli atti al pubblico ministero, anziché direttamente al giudice competente per il giudizio - Questione già dichiarata non fondata - Manifesta infondatezza.**

- Cod. proc. pen., art. 23, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, primo comma, e 101, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Cesare RUPERTO;

*Giudici:* Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del codice di procedura penale, promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze con ordinanza emessa il 7 giugno 2000, iscritta al n. 448 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

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

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2001 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del codice di procedura penale, come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 1996, nella parte in cui prevede che il giudice del dibattimento, quando dichiara con sentenza la propria incompetenza per territorio, ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero presso il giudice competente, anziché direttamente a quest'ultimo, anche in relazione ai delitti, per i quali, ai sensi degli artt. 51, comma 3-bis e 328, comma 1-bis cod. proc. pen., le funzioni di pubblico ministero e di giudice per le indagini preliminari e per l'udienza preliminare sono esercitate rispettivamente dall'ufficio del pubblico ministero e da un magistrato del tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente;

che il Tribunale di Firenze, dinanzi al quale il giudice dell'udienza preliminare dello stesso Tribunale aveva disposto il rinvio a giudizio di un imputato per i delitti di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e 416-bis del codice penale, dichiarava la propria incompetenza per territorio e ordinava la trasmissione degli atti al Tribunale di Grosseto, il quale emetteva decreto di citazione a giudizio per l'udienza del 7 maggio 1996;

che davanti al Tribunale di Grosseto la difesa eccepiva la nullità del decreto che dispone il giudizio ritenendo che, in applicazione della regola sancita dalla sentenza n. 70 del 1996, gli atti avrebbero dovuto essere trasmessi al pubblico ministero per un nuovo esercizio dell'azione penale;

che il medesimo tribunale respingeva l'eccezione sul presupposto che la sentenza indicata non opera nel caso di procedimenti per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis cod. proc. pen., procedendo all'istruttoria dibattimentale ed emettendo sentenza in data 16 dicembre 1997;

che la Corte di appello di Firenze, in accoglimento dell'impugnazione proposta dal pubblico ministero e dalla difesa, dichiarava la nullità del decreto che dispone il giudizio per «incompetenza funzionale del Tribunale di Grosseto» ritenendo che l'art. 23, comma 1, cod. proc. pen., come risultante a seguito della sentenza n. 70 del 1996, debba trovare applicazione anche nel caso in esame e ordinava la trasmissione degli atti alla Procura distrettuale di Firenze per l'ulteriore corso;

che in data 25 giugno 1999 la Direzione distrettuale antimafia presso il Tribunale di Firenze formulava una nuova richiesta di rinvio a giudizio al giudice dell'udienza preliminare del medesimo Tribunale, che sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, cod. proc. pen. nei termini sopra indicati;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente sottolinea come nel caso di procedimenti per i delitti indicati nell'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., essendo la competenza del giudice per le indagini preliminari e per l'udienza preliminare fissata a livello distrettuale, la regressione del procedimento imposta dalla sentenza n. 70 del 1996 si risolve in sostanza nella ripetizione di una udienza già validamente svolta davanti al giudice naturale e nella quale le parti hanno potuto liberamente esercitare i propri diritti;

che pertanto la disciplina censurata sarebbe non solo priva «di valida *ratio* costituzionale» ma anche contraria al buon andamento degli uffici giudiziari;

che inoltre, secondo il giudice *a quo*, qualunque significato si attribuisca alla nuova celebrazione dell'udienza — la si intenda, cioè, come una mera ripetizione della precedente o come svolgimento *ex novo* della stessa con attribuzione di pieni poteri al giudice — si vengono a determinare situazioni tali da ledere l'indipendenza del giudice, in contrasto con l'art. 101, secondo comma, Cost;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata, con riserva di dedurre;

che in prossimità della camera di consiglio l'Avvocatura ha depositato memoria con cui ribadisce le richieste già formulate.

Considerato che successivamente all'ordinanza di rimessione identica questione di legittimità costituzionale è stata dichiarata non fondata con sentenza n. 104 del 2001, in quanto basata «sull'erroneo presupposto interpretativo che, anche nei casi in cui il rinvio a giudizio è disposto da un giudice dell'udienza preliminare ritualmente investito della competenza, la declaratoria di incompetenza pronunciata dal giudice del dibattimento debba comportare, alla stregua della sentenza n. 70 del 1996, la trasmissione degli atti al pubblico ministero, anziché direttamente al giudice competente per il giudizio»;

che questa Corte ha chiarito come nella sentenza n. 70 del 1996 la regressione del procedimento era imposta dall'esigenza di porre l'imputato, che a seguito dell'erronea individuazione della competenza non aveva potuto accedere al giudizio abbreviato davanti al giudice naturale, in condizioni di esercitare nell'udienza preliminare le facoltà connesse al proprio diritto di difesa;

che invece «tale esigenza non ricorre evidentemente nei casi, come quelli dei giudizi *a quibus*, di procedimenti per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., attratti alla sede distrettuale per quanto riguarda l'individuazione sia dell'ufficio del pubblico ministero incaricato delle indagini, sia del giudice dell'udienza preliminare competente ai sensi dell'art. 328, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.», in quanto in tali procedimenti la competenza territoriale infradistrettuale acquista rilievo solo nella fase del dibattimento, mentre nelle fasi delle indagini e dell'udienza preliminare l'ufficio titolare dell'azione penale è unico per l'intero distretto e uno solo è il giudice territorialmente competente a celebrare l'udienza preliminare;

che la Corte ha concluso che «la *ratio decidendi* della sentenza n. 70 del 1996 può quindi riferirsi ai procedimenti per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. solo ove sia messa in discussione la stessa competenza distrettuale, cioè nell'ipotesi in cui venga ritenuto competente un giudice dell'udienza preliminare di altro distretto»;

che la questione va pertanto dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2001.

*Il Presidente:* RUPERTO

*Il redattore:* NEPPI MODONA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 novembre 2001

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

01C1144



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 39

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale della Regione Toscana,  
depositato in cancelleria il 12 ottobre 2001*

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Soppressione dell'agenzia di protezione civile e trasferimento delle relative funzioni ad apparati governativi (Presidente del Consiglio dei ministri e Dipartimento della protezione civile) - Denunciata abolizione della sede istituzionale della concertazione fra Stato e Regioni per le attività di protezione civile - Mancata consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni in fase di adozione del decreto-legge, senza indicazione di ragioni che possano giustificare la consultazione successiva in sede di conversione - Lesione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Mancanza assoluta dei presupposti per l'esercizio della decretazione d'urgenza.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343.
- Costituzione, artt. 5, 76, 117 e 118; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 3, 4 e 5.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente regionale *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1054 del 24 settembre 2001, rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, dagli Avvocati Lucia Bora, Vito Vacchi e Fabio Lorenzoni, presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 210 del 10 settembre 2001, con cui il Governo ha soppresso l'agenzia di protezione civile, disciplinata dal capo IV del titolo V del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, attribuendo le relative funzioni al Presidente del Consiglio dei ministri che si avvale a tal fine del Dipartimento della protezione civile, il quale «subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi eventualmente posti in essere dall'agenzia di protezione civile» (art. 5, sesto comma).

Com'è notò, la legge 24 febbraio 1992, n. 225 ha istituito il Servizio nazionale della protezione civile, di cui fanno parte le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze; le attività di promozione e di coordinamento erano state affidate al Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvaleva delle strutture del Dipartimento della protezione civile istituito nell'ambito della stessa Presidenza del Consiglio.

Successivamente il sistema generale della protezione civile ha formato oggetto di riforma. Infatti la legge Bassanini 15 marzo 1997, n. 59 ha previsto che allo Stato avrebbero dovuto essere riservati solo i compiti di rilievo nazionale (art. 1, quarto comma, lettera c); il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ha quindi riallocato i relativi compiti e funzioni, mantenendo allo Stato, tra l'altro, la funzione di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività di tutti i componenti del servizio nazionale di protezione civile (art. 107) e potenziando i compiti delle Regioni e degli enti locali (art. 108).

In particolare alle Amministrazioni regionali sono state attribuite le funzioni di predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi; di attuazione di interventi urgenti a fronte di eventi che comportano l'azione coordinata di più enti competenti in via ordinaria; di indirizzo per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza; di attuazione degli interventi diretti a favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi; di spegnimento degli incendi boschivi, di organizzazione e utilizzo del volontariato.

Come conseguenza di tale complessiva riallocazione delle funzioni di protezione civile, l'art. 109 del decreto n. 112/1998 ha previsto il futuro riordino del Dipartimento della protezione civile, della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendio del Ministero dell'interno, del corpo nazionale dei Vigili del fuoco, del Consiglio nazionale della Protezione civile e del comitato operativo della protezione civile.

Infatti il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nel dettare norme per il riordino dell'organizzazione dell'Amministrazione statale, in attuazione della delega disposta dall'art. 11 della legge n. 59/1997, e successive modificazioni, al capo IV del titolo V, ha istituito l'Agenzia di protezione civile, prevedendo il trasferimento a questa delle funzioni e dei compiti tecnico-operativi e scientifici in materia di protezione civile già svolti dalla direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendio del Ministero dell'interno, dal dipartimento della protezione civile e dal servizio sismico nazionale (art. 79).

L'art. 81 dello stesso decreto elenca i compiti dell'Agenzia, che diviene l'unico centro organizzativo di riferimento per tutti gli enti che esercitano funzioni di protezione civile; l'art. 82 individua nel direttore, nel comitato direttivo e nel collegio dei revisori dei conti gli organi dell'Agenzia ed assicura che nel comitato direttivo sia presente un rappresentante delle autonomie, designato dalla conferenza unificata; l'art. 83 poi — a conferma ulteriore del ruolo di aggregazione organizzativa attribuito all'agenzia dal legislatore — dispone che presso la stessa agenzia operano la commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi ed il comitato operativo della protezione civile; gli articoli successivi disciplinano infine le fonti di finanziamento e l'inquadramento del personale dell'agenzia medesima.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 concernente l'ordinamento, l'organizzazione e le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha ribadito, all'art. 10, comma 6, la previsione del trasferimento all'Agenzia per la protezione civile delle funzioni e dei compiti esercitati dal dipartimento della protezione civile.

La successiva legge 21 novembre 2000, n. 353 ha previsto l'avvalimento dell'Agenzia di protezione civile da parte del Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile per l'esercizio delle funzioni inerenti la prevenzione e la lotta contro gli incendi boschivi.

Il decreto-legge n. 343/2001, come già rilevato, sopprime l'Agenzia di protezione civile e riporta i relativi compiti al Presidente del Consiglio dei ministri che si avvale a tale fine del Dipartimento della protezione civile, il quale subentra nei rapporti giuridici eventualmente posti in essere dall'agenzia stessa.

Tale decreto-legge appare lesivo delle attribuzioni regionali per i seguenti motivi:

1. — Violazione degli articoli 5, 117 e 118 della Costituzione sotto il profilo della lesione del principio della leale cooperazione tra Stato e Regioni.

Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, la protezione civile non è una materia riservata allo Stato, ma consiste in un complesso di compiti ed attività che, per tutelare dagli eventi calamitosi i beni fondamentali degli individui e della collettività, coinvolgono l'intero arco di azione delle Amministrazioni statali, regionali e degli enti locali presenti sul territorio. Perciò il legislatore «non ha accentrato competenze e poteri, né ha organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale», ma ha previsto e disciplinato la promozione ed il coordinamento per assicurare che i numerosi organismi interessati alle attività di protezione civile agiscano in modo armonico e razionale (Corte costituzionale, sentenza n. 418/1992: la sentenza, riferita alla legge n. 225/1992 è, nel suddetto principio, ancor più valida oggi alla luce delle modifiche legislative apportate dalle leggi Bassanini che, come visto, hanno valorizzato il ruolo e le funzioni di protezione civile delle Regioni e degli enti locali).

In considerazione di tale natura «trasversale» dei compiti di protezione civile, la scelta organizzativa operata con il decreto legislativo n. 300/1999 di ricondurre in capo all'agenzia tutte le competenze, garantiva il rispetto del ruolo e delle attribuzioni regionali.

Infatti, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 300/1999, l'agenzia è una struttura che svolge attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale e che opera anche al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali.

Tale carattere dell'Agenzia trovava conferma anche nel successivo art. 81, quarto comma, dello stesso decreto legislativo n. 300/1999 — ora abrogato dal d.l. n. 343/2001 — ai sensi del quale: «l'agenzia assicura, mediante convenzioni ed intese, il supporto tecnico-operativo e tecnico-scientifico a favore di tutte le amministrazioni pubbliche interessate», con ciò fornendo alle amministrazioni regionali ed agli enti locali un unico supporto tecnico per i compiti di protezione civile.

In considerazione di queste funzioni ricondotte in capo all'Agenzia, il legislatore aveva garantito che nel comitato direttivo della stessa fosse assicurata anche la presenza di un rappresentante delle autonomie (art. 82, comma 3).

Il suddetto ruolo dell'Agenzia, a servizio anche delle amministrazioni regionali, veniva ancora evidenziato dall'art. 83 del decreto legislativo n. 300/1999 — ora abrogato — il quale poneva ad operare presso l'Agenzia sia la commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi sia il comitato operativo della protezione civile. Nella commissione, chiamata a svolgere attività consultiva tecnico-scientifica e propositiva per

la prevenzione delle situazioni di rischio, era assicurata la presenza di due esperti designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni; alle riunioni del comitato operativo, chiamato a stabilire gli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interessati al soccorso, potevano partecipare le autorità regionali di protezione civile interessate a specifiche emergenze.

Dunque l'Agenzia rappresentava la struttura a servizio di tutte le amministrazioni per i compiti di protezione civile e riunificava anche gli organismi nazionali operanti nel settore, con meccanismi di coordinamento con le Amministrazioni regionali e di adeguata rappresentanza delle stesse, come testimoniato dai citati articoli 82 e 83.

Così configurata dal legislatore, l'Agenzia era lo strumento per garantire il rispetto della leale cooperazione, perché costituiva il modulo organizzativo in cui avveniva la concertazione istituzionale ed operativa tra lo Stato e le Regioni per le attività e gli interventi di protezione civile che, per la loro rilevata natura trasversale, interferiscono inevitabilmente anche con le attribuzioni regionali.

Il decreto-legge impugnato, nel sopprimere l'agenzia e nel ricondurre tutti i compiti in capo al dipartimento della Protezione civile, elimina la sede istituzionale del raccordo e della concertazione, in violazione degli articoli 5, 117 e 118 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione tra Stato e Regioni.

Infatti, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, tale principio della leale collaborazione trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione (sentenza n. 373/1997), presiede ad ogni ipotesi in cui l'esercizio di competenze spettanti allo Stato comporta interferenze con l'esercizio di attribuzioni costituzionali affidate alle regioni ed è definito un vero e proprio «dovere costituzionale» (sent. n. 279/1992); il rispetto di tale principio tanto più si impone — a presidio delle attribuzioni regionali — quanto è maggiore, in base alla disciplina legislativa, la concorrenza dei compiti statali e regionali in un determinato settore (Corte cost. n. 37/1991; n. 464/1991; n. 462/1992; n. 109/1993; n. 204/1993; n. 116/1994; n. 338/1994; n. 437/2000).

Gli interventi di protezione civile, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 418/1992 sopra citata, sono sicuramente caratterizzati da un particolare ed accentuato legame delle funzioni regionali e statali, per cui è incontestabile quella interferenza che, in base alla giurisprudenza costituzionale, impone l'osservanza del principio della leale cooperazione.

Per i suddetti motivi il decreto-legge in oggetto appare dunque incostituzionale, sopprimendo la sede istituzionale in cui effettuare il raccordo ed il coordinamento fra Stato e sistema delle autonomie per gli interventi di protezione civile.

2. — Ulteriore violazione degli articoli 5, 117 e 118 della Costituzione sotto il profilo della lesione del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Il decreto-legge n. 343/2001 è incostituzionale anche perché la scelta organizzativa di sopprimere l'Agenzia di protezione civile è stata assunta unilateralmente dal Governo, senza alcuna consultazione sul punto con le regioni. Tale consultazione avrebbe invece dovuto essere effettuata, per garantire il principio della leale collaborazione, posto che — come già rilevato al precedente punto 1 — l'Agenzia era una struttura tecnica a servizio anche delle Regioni, per lo svolgimento dei compiti di protezione civile alle stesse spettanti.

Pertanto il testo normativo in oggetto avrebbe dovuto essere sottoposto al parere della conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 2, terzo e quarto comma del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tale normativa dà attuazione alla delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59/1997 il quale ha stabilito, come principio e criterio direttivo per il legislatore delegato, il potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza, prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, almeno a livello di attività consultiva obbligatoria.

Perciò la Conferenza costituisce la sede della concertazione, del confronto politico, della valutazione e ponderazione di una pluralità di interessi che si imputano ai diversi soggetti dell'ordinamento e rappresenta pertanto uno strumento essenziale per la leale cooperazione.

Come ha chiarito la giurisprudenza costituzionale «la premessa per l'intervento della Conferenza è sempre la presenza di una qualche implicazione degli indirizzi di politica generale di pertinenza degli organi statali e la conferenza è sede di raccordo per consentire alle Regioni di partecipare a processi decisionali che resterebbero altrimenti nella esclusiva disponibilità dello Stato» (Corte cost. sentenza n. 408/1998). In tale ottica, attuando il criterio del potenziamento delle funzioni della conferenza di cui al citato art. 9 della legge n. 59/1997, l'art. 2 del decreto legislativo n. 281/1997 ha generalizzato «la partecipazione consultiva obbligatoria della conferenza Stato-Regioni sull'attività e sull'iniziativa normativa del Governo nelle materie regionali» (sent. citata n. 408/1998, par. n. 23).

Pertanto il testo normativo qui contestato — in quanto incidente sull'esercizio di funzioni regionali, perché sopprime una struttura tecnica a servizio anche delle Regioni per l'esercizio delle funzioni di protezione civile ad esse attribuite — avrebbe dovuto essere sottoposto alla suddetta consultazione della Conferenza Stato-regioni.

Tale consultazione è invece stata omessa, con conseguente illegittimità costituzionale del decreto-legge, per violazione del principio della leale cooperazione.

Né può obiettarsi che la situazione d'urgenza non ha consentito la consultazione medesima.

Infatti, ove così fosse stato, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto dichiarare le ragioni di urgenza precludenti la consultazione preventiva della Conferenza, ai sensi dell'art. 2, quinto comma, del decreto legislativo n. 281/1997.

Questa norma dispone infatti che, ove il Presidente del Consiglio dei ministri dichiari che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva della Conferenza, la stessa è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri in sede di esame parlamentare, tra l'altro, anche delle leggi di conversione dei decreti-legge.

Da tale disposizione discende quindi che la consultazione obbligatoria della Conferenza va garantita anche sui decreti-legge e che, a fronte di una reale urgenza, la prevista dichiarazione del Presidente del Consiglio dei ministri circa l'impossibile consultazione preventiva della conferenza, costituisce un ineliminabile presupposto di legittimità del medesimo decreto-legge. La dichiarazione in parola costituisce non già un mero adempimento formale, ma una garanzia per le Regioni a vedere comunque salvaguardata la consultazione obbligatoria della Conferenza.

Nel caso in oggetto tale dichiarazione è stata omessa, con conseguente illegittimità costituzionale del decreto-legge, per gli evidenziati profili. D'altra parte, ove si ammettesse che il Governo possa modificare le vigenti normative incidenti sulle competenze regionali unilateralmente con propri decreti-legge, senza alcuna consultazione con le Regioni, si sovvertirebbero i principi fondamentali del regionalismo cooperativo, così come enucleati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, la quale ha ribadito che il principio della leale collaborazione deve attuarsi in forme concrete ed effettive ed operare sempre a fronte di interferenze e di interconnessione tra funzioni statali e regionali.

3. — Violazione dell'art. 76 della Costituzione con conseguente lesione delle attribuzioni regionali di cui agli articoli 117 e 118 Cost.

Il decreto-legge in oggetto difetta completamente dei presupposti di necessità ed urgenza. Nel testo si legge che questi sarebbero costituiti dalla necessità di avere un'unica struttura di coordinamento nell'avvicinarsi della stagione invernale in cui solitamente si verificano eventi calamitosi.

In merito è doveroso fare presente che la necessità del coordinamento era già garantita dalla struttura esistente e che, altrimenti, ogni modifica organizzativa, pur incidente sulle funzioni delle regioni e delle autonomie, potrebbe essere effettuata «a colpi» di decreti-legge in nome di una non meglio specificata necessità di garantire il coordinamento delle funzioni.

Quanto al paventato timore dell'avvicinarsi dell'inverno, deve rilevarsi che il decreto-legge è stato emanato il 7 settembre e quindi in estate quando vi sarebbe stato il tempo per approvare una legge con la procedura ordinaria prima dell'inverno.

Pertanto i motivi addotti per giustificare la necessità e l'urgenza sono talmente vaghi ed inconsistenti da equivalere ad una loro totale assenza chiara e manifesta, con conseguente vizio dell'atto rilevabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale (Corte cost. n. 398/1998).

Il vizio rilevato dell'assenza dei presupposti della decretazione d'urgenza è legittimamente prospettato dalla Regione ricorrente perché, nel caso in esame, il vizio medesimo determina una lesione delle competenze regionali. In particolare, poiché — come rilevato ai precedenti punti — il decreto-legge in questione incide sulle funzioni di protezione civile attribuite alle Regioni, l'assenza dei presupposti costituzionali per l'emanazione dello stesso d.l. costituisce una illegittima lesione di quelle competenze, perché il Governo agisce sulle stesse in casi in cui non è costituzionalmente consentito.

*P. Q. M.*

*Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343.*

Firenze - Roma, addì 8 ottobre 2001

Avv. Lucia BORA; Avv. Vito VACCHI; Avv. Fabio LORENZONI

N. 40

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale della Regione Emilia Romagna,  
depositato in cancelleria il 18 ottobre 2001*

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Soppressione dell'agenzia di protezione civile e trasferimento delle relative funzioni ad apparati puramente governativi - Mancata consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni in fase di adozione del decreto-legge, senza indicazione di ragioni che possano giustificare la consultazione successiva in sede di conversione - Abolizione dei meccanismi di collaborazione e partecipazione nella gestione della protezione civile, precedentemente assicurati alle Regioni attraverso l'agenzia - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione sia al procedimento di adozione, sia ai contenuti normativi del decreto-legge censurato - Contrasto con il principio di progressiva attuazione delle autonomie.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, artt. 1, comma 1, lett. e) ed f), 4 e 5.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 4 e 5.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Poteri di coordinamento in materia - Attribuzione, dopo la soppressione dell'agenzia di protezione civile, al solo Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione dei limiti relativi alle funzioni statali di indirizzo delle attività regionali.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 95, 117 e 118.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Ripristino in capo al Corpo forestale dello Stato delle attribuzioni di cui al d.lgs. n. 804/1948, già trasferite alle Regioni - Denunciata riappropriazione unilaterale di funzioni da parte dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione e delle norme poste dalla legge n. 59/1997 e dai decreti legislativi nn. 143/1997 e 112/1998.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, art. 7.
- Costituzione, artt. 5 e 118.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Denunciata carenza dei presupposti di necessità e urgenza - Asserita incongruità e contraddittorietà delle ragioni enunciate nel preambolo dell'atto e ritenuta inesistenza di fatto dei presupposti evocati dal Governo per giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, artt. 1, comma 1, lett. e) ed f), 4, 5 e (in particolare) 7.
- Costituzione, artt. 77, 117 e 118.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna in persona del Presidente della Giunta *pro-tempore*, autorizzato con delibera della Giunta regionale 1° ottobre 2001, n. 2000 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura notarile del 2 ottobre 2001, n. rep. 45478 (doc. 2), rogata dal dott. Federico Stame di Bologna, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto presso l'avv. Manzi, in via Confalonieri n. 5, a Roma;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale, n. 210 del 10 settembre 2001, nella parte in cui sopprime l'agenzia di protezione civile, trasferendone le funzioni agli apparati governativi, nonché nella parte in cui tiene ferme le attribuzioni di cui al d.lgs. n. 804 del 1948, con riferimento in particolare alle seguenti disposizioni:

art. 1, comma 1, lett. e) e lett. f); art. 4; art. 5; art. 7; per violazione degli artt. 5, 95, 117 e 118 della Costituzione; del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni; dell'art. 2, commi 4 e 5, d.lgs. n. 281 del 1997; dell'art. 77 della Costituzione, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

F A T T O

Il presente ricorso investe la legittimità costituzionale del decreto-legge n. 343 del 2001, contenente disposizioni in materia di protezione civile. Come noto, l'espressione «protezione civile» non compare espressamente nell'elenco dell'art. 117. Tuttavia, la materia vi è ugualmente compresa, in quanto non si tratta propriamente di

una materia a se stante, ma piuttosto (v. per tutti sul punto M. MALO, *Protezione civile regionale*, in *Regioni* n. 4/1993, 1140 s.) di un insieme di funzioni «trasversale» rispetto a diverse materie regionali, quali l'agricoltura e foreste, la beneficenza pubblica nel suo attuale significato di protezione sociale, la viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e l'urbanistica, la cui nozione aggiornata comprende pacificamente la tutela del territorio.

Si tratta dunque di materia rientrante nelle competenze legislative ed amministrative delle regioni a statuto ordinario, e per quanto qui interessa della Regione Emilia-Romagna, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La competenza regionale in materia è stata riconosciuta anche dalla legge quadro sulla protezione civile (v. in particolare gli artt. 6, 8, comma 3, 9, comma 3, e 12 della legge n. 225 del 1992); del resto, codesta Corte costituzionale ha chiarito (nella sent. n. 418 del 1992, in *Regioni*, n. 4/1993, 1120 ss, n. 4 del *Diritto*) che la protezione civile consiste in un «complesso di attività che, relativamente al fine di tutelare da eventi calamitosi beni fondamentali degli individui e della collettività, potenzialmente coinvolgono l'intero arco dell'azione delle amministrazioni, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio»

La ripartizione di funzioni fra Stato, regioni ed enti locali è stata poi ridefinita dagli artt. 107 ss. del d.lgs. n. 112 del 1998. Giova qui ricordare, in particolare, che tale decreto ha affidato al centro molte funzioni di interesse comune del sistema, per il cui esercizio è stato previsto lo strumento dell'intesa tra Stato, regioni e enti locali, da raggiungersi in sede di conferenza unificata (art. 107, comma 2), mentre per altre funzioni statali è prevista l'intesa con le regioni interessate (art. 107, comma 1, lett. b, c, f n. 2).

Con il d.lgs. n. 300 del 1999 l'organizzazione di tali funzioni «statali», che in definitiva corrisponde al governo dell'intero sistema, ha trovato il proprio baricentro nell'agenzia di protezione civile, «dotata di personalità giuridica e di autonomia regolamentare, amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile» (art. 79). Ad essa sono stati assegnati, con tale disposizione, «le funzioni ed i compiti tecnico-operativi e scientifici in materia di protezione civile svolti dalla direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del ministero dell'interno, dal dipartimento della protezione civile, già istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e dal servizio sismico nazionale». I seguenti articoli 80, 81 e 82 del decreto n. 300 disciplinavano la vigilanza, i compiti e gli organi dell'Agenzia, mentre l'art. 83 ridisciplinava la «commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e il comitato operativo della protezione civile di cui agli articoli 9 e 10 della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Il modello organizzativo dell'agenzia, al quale apparteneva l'Agenzia di protezione civile, dà vita a strutture che, secondo le previsioni del citato decreto legislativo, «svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici». In particolare, per quel che qui interessa, le agenzie che «hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge» «operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali» (art. 8 d. lgs. n. 300/1999).

Il collegamento tra l'assetto dato alla materia con il decreto legislativo n. 112 del 1998 e lo strumento dell'Agenzia risulta evidente dall'enunciazione dei compiti di questa, a partire dal primo di essi consistente appunto nella «formulazione degli indirizzi e dei criteri generali, di cui all'art. 107, comma 1, lettera a) e f), n. 1, e all'art. 93, comma 1, lett. g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, da sottoporre al ministro dell'interno per l'approvazione del Consiglio dei ministri».

Dalla disciplina generale delle agenzie e da quella specifica dell'Agenzia di protezione civile risulta che con l'istituzione di questa si perseguivano essenzialmente tre obiettivi:

- 1) unificare la gestione di funzioni svolte da diversi apparati statali;
- 2) assicurare l'autonomia tecnica della gestione di tali funzioni rispetto agli apparati ministeriali;
- 3) assicurare il coinvolgimento delle Regioni, il che avveniva non solo in virtù delle caratteristiche generali dell'Agenzia (che, come detto, operava anche a servizio delle amministrazioni regionali) ma anche perché — come si vedrà — gli artt. 79 ss. del d.lgs. n. 300/1999 prevedevano diversi meccanismi di coordinamento, di tipo sia organizzativo che operativo.

È stato così progressivamente costruito, con la piena collaborazione ed accordo delle Regioni, un modello condiviso di amministrazione «centrale» ma non esclusivamente statale, imperniato su uno strumento tecnico costituente al tempo stesso una sede di cooperazione tra le diverse istituzioni territoriali protagoniste del sistema di protezione civile.

Il decreto legge n. 343 del 2001, qui impugnato, interviene ora inopinatamente a sconvolgere l'assetto, unilateralmente sopprimendo l'Agenzia di protezione civile e restaurando il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'interno.

Precisamente, l'art. 1 del decreto n. 343 sopprime l'intero capo del decreto n. 300 relativo all'Agenzia di protezione civile; l'art. 4 stabilisce che «tutti i riferimenti alla Agenzia di protezione civile, già prevista dall'articolo 79 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, contenuti nella legislazione vigente si intendono effettuati al Dipartimento della protezione civile»; l'art. 5 elenca le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile. L'art. 7, infine, dispone che «nelle materie oggetto del presente decreto restano ferme le attribuzioni di cui al decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804», concernente il corpo forestale dello Stato.

Il d.l. qui impugnato, dunque, da un lato riattribuisce agli apparati puramente statali le funzioni già assegnate all'Agenzia, travolgendo al tempo stesso il carattere «comune» dello strumento organizzativo e i meccanismi di collaborazione tra Stato e Regioni che in esso trovavano sede ed espressione; mentre dall'altro riafferma la tradizionale configurazione statale del Corpo forestale: in entrambe le direzioni realizzando una compressione ed invasione della sfera di competenza delle Regioni, costituzionalmente illegittima per le seguenti ragioni di

## D I R I T T O

1. — Violazione degli artt. 5, 117 e 118 Cost. del principio di leale collaborazione e dell'art 2, commi 4 e 5, d.lgs. n. 281 del 1997 per il mancato coinvolgimento delle Regioni.

Ad avviso della ricorrente Regione risulta in primo luogo non conforme a Costituzione la circostanza stessa che il Governo abbia proceduto all'emanazione del decreto-legge qui impugnato in difetto di qualunque forma di consultazione delle Regioni, risultando violato il principio di leale collaborazione. A questo modo, infatti, una scelta organizzativa, condivisa dalle Regioni, nel senso di porre al centro del sistema della protezione civile una struttura tecnica autonoma, è stata disattesa senza avere assunto la valutazione delle Regioni, e senza dunque averne tenuto conto alcuno. Pare invece chiaro che, in base al principio di leale collaborazione, la soppressione di una struttura tecnica chiamata ad operare in una materia di competenza anche regionale, al servizio non solo dell'amministrazione statale ma anche delle Regioni, costituente inoltre essa stessa sede della collaborazione, e la riattribuzione delle funzioni in materia di protezione civile a strutture puramente statali richiedono necessariamente, quale livello minimo di protezione, il coinvolgimento delle Regioni, sotto forma di consultazione della conferenza Stato-Regioni.

Che tale sia lo stato del diritto positivo, anche quando il Governo ritenga di dovere ricorrere al decreto-legge, è dimostrato anche dal disposto dell'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281/1997, in base al quale, «quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-Regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti legge».

Da tale norma risulta infatti con evidenza che il principio di leale collaborazione vale, in generale ed in linea di principio, anche per i decreti-legge: tanto è vero che si dispone che, qualora specifiche ragioni di urgenza impediscano la consultazione della Conferenza, esse devono essere dichiarate e rese esplicite dal Presidente del Consiglio dei ministri. In altre parole, la stessa legge considera come normale che, pur nella sua natura urgente, l'adozione dei decreti-legge non sfugga ai «doveri cooperativi». Naturalmente, può darsi che l'effettiva e concreta urgenza del provvedere sia tale da non consentire forma alcuna di consultazione, e per tale ipotesi la legge dispone che questa avvenga successivamente, in sede di esame della legge di conversione: e per tale ipotesi si prevede apposita segnalazione e motivazione.

Nel caso di specie, invece, è stata omessa ogni consultazione e non sono state dichiarate le specifiche ragioni di urgenza che giustificano tale omissione, con conseguente lesione della sfera di competenza regionale.

2. — Violazione degli artt. 5, 95, 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione in relazione al contenuto delle modifiche disposte.

Ad avviso della Regione, gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione risultano violati in relazione non solo al modo della scelta statale ma anche al contenuto di essa, cioè alla soppressione dell'Agenzia di protezione civile in quanto tale. Come già accennato, infatti la soluzione dell'Agenzia era stata predisposta in vista della gestione unitaria e ad elevata partecipazione regionale delle funzioni centrali in materia di protezione civile. Tale partecipazione regionale si traduceva in diversi meccanismi di coordinamento, di tipo non solo organizzativo ma anche operativo. Quanto al primo profilo, si può ricordare che uno dei membri del Comitato direttivo dell'Agenzia era «nominato su designazione della conferenza unificata» (art. 82, comma 3), e che il Comitato operativo della protezione civile (chiamato ad operare «presso l'Agenzia» e ad assicurare «la direzione unitaria ed il coordinamento delle attività in emergenza stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interes-

sati al soccorso»: art. 83, comma 3, d.lgs. n. 300) si componeva, fra l'altro, di «due rappresentanti designati dalle regioni», la Commissione grandi rischi non l'ho messa perché l'art. 9, comma 3 della legge n. 225/1992 prevedeva già tre esperti (quindi uno in più rispetto all'art. 83, comma 2, d.lgs. n. 300) nominati dalla Conferenza.

Quanto al secondo profilo, si può ricordare che la maggior parte dei compiti spettanti All'agenzia (elencati dall'art. 81 del d.lgs. n. 300/1999) dovevano essere svolti o previa intesa con le Regioni, o previa intesa in sede di Conferenza unificata, o sentite comunque le Regioni. In particolare, l'art. 81, comma 1, stabiliva che l'agenzia svolge «le attività, connesse agli eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, relative a:

1) l'approvazione, d'intesa con le regioni e gli enti locali, dei piani di emergenza e la loro attuazione, compreso il coordinamento per l'utilizzazione delle organizzazioni di volontariato;

3) la rilevazione dei danni e l'approvazione di piani di interventi volti al superamento delle emergenze ed alla ripresa delle normali condizioni di vita, da attuarsi d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati» (lett. c) nonché compiti relativi a «la raccolta sistematica, la valutazione e la diffusione dei dati sulle situazioni di rischio, anche attraverso la realizzazione di sistemi informativi e di sistemi di monitoraggio, d'intesa con le regioni ed altre amministrazioni pubbliche» (lett. i).

L'art. 81, comma 5, prevedeva a sua volta che «i compiti di cui al comma 1, lettere a) e i) e al comma 3, lettera a), sono esercitati attraverso intese nella conferenza unificata ai sensi dell'articolo 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», e che «i compiti di cui al comma 1, lettere e), f), g), h) ed l), sono esercitati sentite le regioni». L'art. 83, comma 5, poi, disponeva che «l'agenzia, sentite le regioni, definisce, in sede locale e sulla base dei piani di emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica». Infine, è da segnalare che, in base all'art. 81, comma 4, l'agenzia doveva assicurare, «mediante convenzioni e intese, il supporto tecnico-operativo e tecnico-scientifico a favore di tutte le amministrazioni pubbliche interessate».

Ne risultava, dunque, un insieme di meccanismi collaborativi, che viene per la maggiore parte soppresso dal decreto-legge qui impugnato. Infatti, i soli strumenti di coordinamento in esso conservati risultano quelli di cui all'art. 5, comma 2 (secondo cui «il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro da lui delegato, predispone gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, d'intesa con le regioni e gli enti locali») e comma 4 (in base al quale il Dipartimento della protezione civile «promuove l'esecuzione di periodiche esercitazioni, di intesa con le regioni e gli enti locali»). Ne risulta un saldo drasticamente negativo in termini di collaborazione e partecipazione regionale.

Nella stessa prospettiva, è altresì da ricordare il carattere generale dell'Agenzia, che costituiva un ente a se stante, operante anche al servizio delle Amministrazioni regionali (v. art. 8, comma 1, d.lgs. n. 300/1999). La sua soppressione costituisce dunque la deprivatione per la Regione di uno strumento organizzativo per l'esercizio dei suoi stessi compiti amministrativi, che lo stesso Stato aveva posto a disposizione, e che anche sotto questo profilo costituiva strumento di cooperazione nell'esercizio della funzione.

Ora, la soppressione degli strumenti di collaborazione esistenti operata dalle disposizioni degli articoli 1, 4 e 5 del decreto legge citato in premessa, senza che tali strumenti siano sostituiti da altri equivalenti, si traduce in violazione dell'art. 5 Cost., sia nella parte in cui dispone che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali», sia in quella in cui prevede che essa «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Da tali disposizioni, infatti, si ricava un principio dinamico di progressiva attuazione del principio di autonomia e collaborazione, la cui attuazione non può, per così dire, mutare direzione e regredire senza che cogenti interessi nazionali lo richiedano.

Né costituisce apprezzabile contrappeso a quanto qui considerato il generico fare «salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» operato dall'art. 5, comma 1, decreto-legge oggetto del presente giudizio.

L'art. 5 è poi da censurare là dove attribuisce al solo Presidente del Consiglio dei ministri poteri di coordinamento in materia di protezione civile. Precisamente, si tratta in primo luogo del potere di promuovere e coordinare «le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi, che determinano situazioni di grave rischio»: in secondo luogo del potere di predisporre «gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi». Tali compiti venivano svolti, in base all'art. 81, comma 1, lett. a), d.lgs.

n. 300/1999, dall'Agazia di protezione civile: la medesima norma prevedeva che gli indirizzi definiti dall'Agazia venissero approvati dal Consiglio dei ministri. In questo modo, una funzione di indirizzo (anche) delle Regioni era riportata alla sede costituzionalmente necessaria, cioè al Consiglio dei ministri (su ciò si veda la sent. Corte costituzionale n. 408/1998, punti 13 e 14 del *Diritto*). L'art. 5, commi 1 e 2, d.l. n. 343, invece, attribuisce le funzioni di cui sopra alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri, violando così quelli che — secondo la costante giurisprudenza di codesta Corte — sono i limiti costituzionali relativi alle funzioni statali di indirizzo delle attività regionali, ed in particolare gli artt. 95, 117 e 118 Cost.

È infine da censurare l'art. 7 d.l. n. 343/2001, in base al quale «nelle materie oggetto del presente decreto restano ferme le attribuzioni di cui al decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804». Tale decreto disciplina il Corpo forestale dello Stato, le cui funzioni, però, sono state trasferite alle Regioni «salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale» in materia di protezione dell'ambiente (art. 70, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 112/1998; ma v. già l'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 143/1997, attuato con il d.P.C.m. 11 maggio 2001).

Ora, a parte la genericità e l'oscurità del riferimento a non meglio precisate «attribuzioni» contenuto nell'art. 7 del d.l. n. 343 (che di per sé costituirebbe vizio della norma per contrasto con il principio di certezza del diritto), sembra evidente che tale norma viene ad incidere negativamente sulla ripartizione di competenze operata, ad esito delle procedure di cooperazione svolte mediante la Conferenza Stato-Regioni, con il d.lgs. n. 143/1997 e con il d.lgs. n. 112/1998, ripristinando parzialmente le funzioni del Corpo forestale dello Stato, già trasferite alle Regioni salvo quelle necessarie allo svolgimento dei compiti spettanti allo Stato in base agli stessi decreti n. 143 e n. 112.

Lo Stato, dunque, si riappropria unilateralmente di funzioni già trasferite alle Regioni: in violazione, quanto al metodo, del principio di leale collaborazione e dell'art. 5 Cost, quanto alla sostanza dell'art. 118 della Costituzione (come attuato dalla legge n. 59/1997 e dai succitati decreti).

### 3. — Violazione degli artt. 77, 117 e 118 Cost.

Ad avviso della ricorrente Regione, il decreto-legge qui impugnato è affetto da una ulteriore e più evidente illegittimità costituzionale, per essere stato assunto al di fuori dei necessari presupposti giustificativi costituzionali.

In effetti, le ragioni giustificatrici del decreto legge enunciate nel preambolo dell'atto sono:

1) la circostanza che «lo statuto dell'Agazia di protezione civile non è ancora operativo, a seguito delle obiezioni formulate dalla Corte dei conti»;

2) La necessità di attribuire ad un'unica struttura centrale il coordinamento di tutte le attività in materia di protezione civile, al fine di assicurare una composizione unitaria dei molteplici profili ed esigenze che rilevano in tale delicato settore»;

3) le «conseguenze negative derivanti dalla mancata conclusione delle procedure finalizzate all'operatività dell'Agazia di protezione civile»;

4) la «straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la continuità del coordinamento e la concreta funzionalità delle strutture attualmente preposte all'attività di protezione civile, in attesa di una eventuale ridefinizione complessiva del settore»;

5) la «urgenza di intervenire in considerazione dell'avvicinarsi della stagione invernale, periodo nel quale solitamente si verificano numerosi eventi calamitosi».

Di fronte a tale elencazione di presunte circostanze giustificative, sia consentito in primo luogo osservare che, quanto alla seconda (la asserita «necessità di attribuire ad un'unica struttura centrale il coordinamento di tutte le attività in materia di protezione civile, al fine di assicurare una composizione unitaria dei molteplici profili ed esigenze che rilevano in tale delicato settore»), la motivazione, oltre a non evidenziare alcun profilo di straordinaria necessità ed urgenza, risulta incongrua, perché proprio l'Agazia di protezione civile realizzava, fra l'altro, lo scopo di unificare funzioni svolte da strutture diverse (cioè dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministero dell'interno), e assicurava proprio quella «composizione unitaria» asseritamente ricercata dal d.l. n. 343/2001, facendo anche dipendere funzionalmente dall'Agazia il corpo dei vigili del fuoco; mentre è proprio il decreto-legge n. 343 che inopinatamente e contraddittoriamente ripristina la precedente frammentazione di competenze.

Ma neppure le altre ragioni enunciate dal preambolo del decreto qui impugnato evidenziano affatto i presupposti che l'art. 77 della Costituzione richiede per l'adozione dei decreti-legge.

Infatti, le giustificazioni fornite fanno riferimento agli inconvenienti derivanti dalla asserita inoperatività dell'Agazia, per dedurre «la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la continuità del coordinamento e la

concreta funzionalità delle strutture attualmente preposte all'attività di protezione civile, in attesa di una eventuale ridefinizione complessiva del settore»; l'urgenza sarebbe poi dovuta, in particolare, all'«avvicinarsi della stagione invernale, periodo nel quale solitamente si verificano numerosi eventi calamitosi».

Sia consentito osservare che una simile motivazione è del tutto incoerente con un atto che, anziché assicurare l'operatività di ciò che esiste, provvede alla sua distruzione, disponendo una transizione inevitabilmente difficoltosa ad un nuovo sistema. Si vuol dire, in altre parole, che la giustificazione enunciata avrebbe perfettamente spiegato che la piena operatività dell'Agenzia venisse assicurata con lo strumento del decreto-legge, ad esempio approvandone lo Statuto, mentre non spiega affatto l'abbandono del modello organizzativo dell'Agenzia, con ritorno al diretto apparato governativo.

Inoltre, si può osservare che la pendenza del procedimento di controllo presso la Corte dei conti non è un evento tale da imporre il ricorso al decreto-legge, dato che l'art. 3, comma 2, legge n. 20 del 1994 scandisce il procedimento in modo tale che, decorsi brevi termini senza una pronuncia negativa, il provvedimento diviene esecutivo. Dunque, perlomeno il Governo avrebbe dovuto attendere una pronuncia negativa della Corte dei conti, che non risulta sia mai stata adottata.

In realtà, peraltro, i presupposti indicati dal decreto risultano non solo incoerenti e contraddittori, ma persino di fatto inesistenti.

Lo statuto dell'Agenzia di protezione civile, approvato con decreto del Ministro dell'interno 9 maggio 2001, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale, n. 115 del 19 maggio 2001. A seguito di ciò, risulta che l'Agenzia ha cominciato concretamente a operare.

Ora, la pubblicazione dell'atto lascia supporre, salvo verifiche, che gli adempimenti che dovevano precederla si siano compiuti. Ma anche qualora effettivamente il controllo della Corte dei conti non si fosse ancora compiuto, per quanto tale eventuale ipotesi possa suscitare perplessità, risulterebbe comunque del tutto assente il presupposto del d.l. n. 343/2001, cioè l'esigenza di colmare un «vuoto operativo» nel campo della protezione civile.

Del resto, la possibilità di un tale vuoto era esclusa a priori dall'art. 87, comma 1, d.lgs. n. 300/1999. Esso disponeva che «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo si provvede alla nomina degli organi dell'agenzia», e che nei «successivi sei mesi l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia sono disciplinati con lo statuto e i regolamenti e ad essa sono trasferiti i compiti svolti dalle strutture di cui all'articolo 79, comma 2, che vengono contestualmente soppresse». Da tali disposti risulta che l'effettivo trasferimento dei compiti e l'effettiva soppressione delle strutture di cui all'articolo 79, comma 2 (direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno, Dipartimento della protezione civile, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e Servizio sismico nazionale), erano comunque collegati al momento in cui, entrati in vigore gli atti fondamentali in materia di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia, questa sarebbe divenuta concretamente operativa (in questo senso v. anche A. SANDULLI, *L'agenzia di protezione civile* (articoli 79-87), in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna 2000, 429): com'è del resto logico, non avendo senso che, permanendo le funzioni, una struttura cessi di operare prima di essere sostituita da un'altra struttura.

Conferma di ciò viene dalla legge n. 353 del 2000 (modificata dall'art. 3 d.l. n. 343), in materia di incendi boschivi, che, là dove attribuisce funzioni all'Agenzia di protezione civile, pone la condizione della sua «effettiva operatività», prevedendo altrimenti il ricorso alle strutture già operanti.

Dunque, il ritardo nell'entrata in vigore dello statuto dell'Agenzia non sarebbe idoneo a giustificare la soppressione d'urgenza dell'Agenzia stessa per le ragioni allegate. In ogni modo, non sussisteva alcun «vuoto» tale da richiedere un decreto-legge.

Il difetto dei presupposti di cui all'art. 77 è poi ancora più evidente in relazione all'art. 7 d.l. n. 343/2001, dato che la salvaguardia delle attribuzioni del Corpo forestale dello Stato non è affatto collegata alle ragioni espresse nel preambolo, cioè all'esigenza di rimediare al ritardo nell'approvazione dello statuto dell'Agenzia.

La censura di difetto dei presupposti del decreto-legge ex art. 77 Cost. di cui si è sin qui illustrata la fondatezza, è altresì ad avviso della Regione pienamente ammissibile.

Codesta Corte ha più volte riconosciuto che le Regioni possono far valere violazioni di norme costituzionali poste al di fuori del Titolo V, qualora la violazione si traduca in una lesione delle prerogative costituzionali della Regione (com'è nel presente caso, secondo quanto sopra si è visto). In questo senso si possono qui ricordare, fra le altre, le sentenze n. 503/2000, n. 87/1996, n. 338/1994, n. 355/1993, n. 961/1988. In relazione alle censure ex art. 77 della Costituzione tale orientamento non è costante (nel senso dell'ammissibilità v. comunque le sent.

n. 302/1983 e n. 398/1998). Tuttavia, le oscillazioni sembra si possano ricollegare alla maturazione ancora incerta del principio sopra enunciato: non potendosi ravvisare ragioni che giustifichino per le violazioni dell'art. 77 un trattamento diverso rispetto alle violazioni di altri parametri costituzionali non direttamente collegati al Titolo V.

In effetti, la sfera di competenza regionale risulta lesa non solo quando il legislatore statale violi una norma posta a specifica garanzia di quella sfera, ma in ogni caso in cui esso vincoli in modo illegittimo l'attività regionale. Se la Costituzione stabilisce che l'attività legislativa deve svolgersi solo in presenza di certi presupposti o nel rispetto di determinate forme e competenze, sembra palese che tali norme non hanno rilievo solo nel rapporto interno agli organi dello Stato, ma anche in relazione a coloro che si trovino a dovere applicare la legge o a subirne comunque gli effetti.

*P. Q. M.*

*La Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede: voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1. comma 1, lett. e) e lett. f); 4; 5; 7 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile, per violazione delle norme indicate in epigrafe, nei termini sopra illustrati.*

Padova-Roma, addì 8 ottobre 2001.

AVV. PROF. Giandomenico FALCON; AVV. Luigi MANZI

01C1070

N. 41

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale della Regione Umbria,  
depositato in cancelleria il 18 ottobre 2001*

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Soppressione dell'Agenzia di protezione civile e trasferimento delle relative funzioni ad apparati puramente governativi - Mancata consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni in fase di adozione del decreto-legge, senza indicazione di ragioni che possano giustificare la consultazione successiva in sede di conversione - Abolizione dei meccanismi di collaborazione e partecipazione nella gestione della protezione civile, precedentemente assicurati alle Regioni attraverso l'Agenzia - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione sia al procedimento di adozione, sia ai contenuti normativi del decreto-legge censurato - Contrasto con il principio di progressiva attuazione delle autonomie.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, artt. 1, comma 1, lett. e) ed f), 4 e 5.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 4 e 5.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Poteri di coordinamento in materia - Attribuzione, dopo la soppressione dell'Agenzia di protezione civile, al solo Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione dei limiti relativi alle funzioni statali di indirizzo delle attività regionali.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 95, 117 e 118.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Ripristino in capo al Corpo forestale dello Stato delle attribuzioni di cui al d.lgs. n. 804/1948, già trasferite alle Regioni - Denunciata riappropriazione unilaterale di funzioni da parte dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione e delle norme poste dalla legge n. 59/1997 e dai decreti legislativi nn. 143/1997 e 112/1998.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, art. 7.
- Costituzione, artt. 5 e 118.

**Protezione civile - Disciplina recata dal decreto-legge n. 343/2001 - Denunciata carenza dei presupposti di necessità e urgenza - Asserita incongruità e contraddittorietà delle ragioni enunciate nel preambolo dell'atto e ritenuta inesistenza di fatto dei presupposti evocati dal Governo per giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza.**

- D.l. 7 settembre 2001, n. 343, artt. 1, comma 1, lett. e) ed f), 4, 5 e (in particolare) 7.
- Costituzione, artt. 77, 117 e 118.

Ricorso della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta *pro-tempore*, autorizzato con delibera della Giunta regionale 26 settembre 2001, n. 1183 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura a margine del presente atto, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto presso l'avv. Manzi, in via Confalonieri n. 5, a Roma,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte all'attività di protezione civile, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 210 del 10 settembre 2001, nella parte in cui sopprime l'Agenzia di protezione civile, trasferendone le funzioni agli apparati governativi, nonché nella parte in cui tiene ferme le attribuzioni di cui al d.lgs. n. 804 del 1948, con riferimento in particolare alle seguenti disposizioni: art. 1, comma 1, lett. e) e lett. f); art. 4; art. 5; art. 7, per violazione degli artt. 5, 95, 117 e 118 della Costituzione; del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni; dell'art. 2, commi 4 e 5, d.lgs. n. 281 del 1997; dell'art. 77 della Costituzione, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

#### F A T T O

Il presente ricorso investe la legittimità costituzionale del decreto-legge n. 343 del 2001, contenente disposizioni in materia di protezione civile. Come noto, l'espressione «protezione civile» non compare espressamente nell'elenco dell'art. 117. Tuttavia, la materia vi è ugualmente compresa, in quanto non si tratta propriamente di una materia a se stante, ma piuttosto (v. per tutti sul punto M. MALO, *Protezione civile regionale*, in *Regioni*, n. 4/1993, n. 1140 s.) di un insieme di funzioni «trasversale» rispetto a diverse materie regionali, quali l'agricoltura e foreste, la beneficenza pubblica nel suo attuale significato di protezione sociale, la viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e l'urbanistica, la cui nozione aggiornata comprende pacificamente la tutela del territorio.

Si tratta dunque di materia rientrante nelle competenze legislative ed amministrative delle Regioni a statuto ordinario, e per quanto qui interessa della Regione Umbria, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La competenza regionale in materia è stata riconosciuta anche dalla legge quadro sulla protezione civile (v. in particolare gli artt. 6, 8, comma 3, 9, comma 3, e 12 della legge n. 225 del 1992); del resto, codesta Corte costituzionale ha chiarito (nella sentenza n. 418 del 1992, in *Regioni*, n. 4/1993, 1120 ss., n. 4 del *Diritto*) che la protezione civile consiste in un «complesso di attività che, relativamente al fine di tutelare da eventi calamitosi beni fondamentali degli individui e della collettività, potenzialmente coinvolgono l'intero arco dell'azione delle amministrazioni, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio».

La ripartizione di funzioni fra Stato, Regioni ed enti locali è stata poi ridefinita dagli artt. 107 ss, del d.lgs. n. 112 del 1998. Giova qui ricordare, in particolare, che tale decreto ha affidato al centro molte funzioni di interesse comune del sistema, per il cui esercizio è stato previsto lo strumento dell'intesa tra Stato, Regioni e enti locali, da raggiungersi in sede di conferenza unificata (art. 107, comma 2), mentre per altre funzioni statali è prevista l'intesa con le Regioni interessate (art. 107, comma 1, lett. b, c, f n. 2).

Con il d.lgs. n. 300 del 1999 l'organizzazione di tali funzioni «statali» che in definitiva corrisponde al governo, dell'intero sistema, ha trovato il proprio baricentro nell'Agenzia di protezione civile, «dotata di personalità giuridica e di autonomia regolamentare, amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile» (art. 79). Ad essa sono stati assegnati, con tale disposizione, «le funzioni ed i compiti tecnico-operativi e scientifici in materia di protezione civile svolti dalla direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del ministero dell'interno, dal dipartimento della protezione civile, già istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, e dal servizio sismico nazionale».

I seguenti articoli 80, 81 e 82 del decreto n. 300 disciplinavano la vigilanza, i compiti e gli organi dell'Agenzia, mentre l'art. 83 ridisciplinava la «commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e il comitato operativo della protezione civile di cui agli articoli 9 e 10 della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Il modello organizzativo dell'agenzia, al quale apparteneva l'Agenzia di protezione civile, dà vita a strutture che, secondo le previsioni del citato decreto legislativo, «svolgono attività a carattere tecnico-operativo di inte-

resse nazionale, in atto esercitate da Ministeri ed enti pubblici». In particolare, per quel che qui interessa, le agenzie (che «hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge») «operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali» (art. 8 d.lgs. n. 300/1999).

Il collegamento tra l'assetto dato alla materia con il decreto legislativo n. 112 del 1998 e lo strumento dell'Agenzia risulta evidente dall'enunciazione dei compiti di questa, a partire dal primo di essi, consistente appunto nella «formulazione degli indirizzi e dei criteri generali, di cui all'art. 107, comma 1, lettera a) e f), n. 1, e all'art. 93, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, da sottoporre al Ministro dell'interno per l'approvazione del Consiglio dei ministri».

Dalla disciplina generale delle agenzie e da quella specifica dell'Agenzia di protezione civile risulta che con l'istituzione di questa si perseguivano essenzialmente tre obiettivi:

- 1) unificare la gestione di funzioni svolte da diversi apparati statali;
- 2) assicurare l'autonomia tecnica della gestione di tali funzioni rispetto agli apparati ministeriali;
- 3) assicurare il coinvolgimento delle Regioni, il che avveniva non solo in virtù delle caratteristiche generali dell'Agenzia (che, come detto, operava anche a servizio delle Amministrazioni regionali), ma anche perché — come si vedrà — gli artt. 79 ss. del d.lgs. n. 300/1999 prevedevano diversi meccanismi di coordinamento, di tipo sia organizzativo che operativo.

È stato, così progressivamente costruito, con la piena collaborazione ed accordo delle Regioni, un modello condiviso di amministrazione «centrale» ma non esclusivamente statale, imperniato su uno strumento tecnico costituente al tempo stesso una sede di cooperazione tra le diverse istituzioni territoriali protagoniste del sistema di protezione civile.

Il decreto-legge n. 343 del 2001, qui impugnato, interviene ora inopinatamente a sconvolgere l'assetto, unilateralmente sopprimendo l'Agenzia di protezione civile e restaurando il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'interno.

Precisamente, l'art. 1 del decreto n. 343 sopprime l'intero capo del decreto n. 300 relativo all'Agenzia di protezione civile; l'art. 4 stabilisce che «tutti i riferimenti alla Agenzia di protezione civile, già prevista dall'art. 79 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, contenuti nella legislazione vigente si intendono effettuati al dipartimento della protezione civile»; l'art. 5 elenca le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile, l'art. 7, infine, dispone che «nelle materie oggetto del presente decreto restano ferme le attribuzioni di cui al decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804», concernente il Corpo forestale dello Stato.

Il d.l. qui impugnato, dunque, da un lato riattribuisce agli apparati puramente statali le funzioni già assegnate all'Agenzia travolgendo al tempo stesso il carattere «comune» dello strumento organizzativo e i meccanismi di collaborazione tra Stato e Regioni che in esso trovavano sede ed espressione; mentre dall'altro riafferma la tradizionale configurazione statale del Corpo forestale: in entrambe le direzioni realizzando una compressione ed invasione della sfera di competenza delle Regioni, costituzionalmente illegittima per le seguenti ragioni di

## D I R I T T O

1. — Violazione degli artt. 5, 117 e 118 Cost., del principio di leale collaborazione e dell'art. 2, commi 4 e 5, d.lgs. n. 281 del 1997 per il mancato coinvolgimento delle Regioni.

Ad avviso della ricorrente Regione risulta in primo luogo non conforme a Costituzione la circostanza stessa che il Governo abbia proceduto all'emanazione del decreto-legge qui impugnato in difetto di qualunque forma di consultazione delle Regioni, risultando violato il principio di leale collaborazione. A questo modo, infatti, una scelta organizzativa, condivisa dalle Regioni, nel senso di porre al centro del sistema della protezione civile una struttura tecnica autonoma, è stata disattesa senza avere assunto la valutazione delle Regioni, e senza dunque averne tenuto conto alcuno.

Pare invece chiaro che, in base al principio di leale collaborazione, la soppressione di una struttura tecnica chiamata ad operare in una materia di competenza anche regionale, al servizio non solo dell'amministrazione statale ma anche delle Regioni, costituente inoltre essa stessa sede della collaborazione, e la riattribuzione delle funzioni in materia di protezione civile a strutture puramente statali richiedono necessariamente, quale livello minimo di protezione, il coinvolgimento delle Regioni, sotto forma di consultazione della Conferenza Stato-Regioni.

Che tale sia lo stato del diritto positivo, anche quando il Governo ritenga di dovere ricorrere al decreto-legge, è dimostrato anche dal disposto dell'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281/1997, in base al quale, «quando il Presidente

del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-Regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: *a)* in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge».

Da tale norma risulta infatti con evidenza che il principio di leale collaborazione vale, in generale ed in linea di principio, anche per i decreti-legge: tanto è vero che si dispone che, qualora specifiche ragioni di urgenza impediscano la consultazione della Conferenza, esse devono essere dichiarate e rese esplicite dal Presidente del Consiglio dei ministri. In altre parole, la stessa legge considera come normale che, pur nella sua natura urgente, l'adozione dei decreti-legge non sfugga ai «doveri cooperativi».

Naturalmente, può darsi che l'effettiva e concreta urgenza del provvedere sia tale da non consentire forma alcuna di consultazione, e per tale ipotesi la legge dispone che questa avvenga successivamente, in sede di esame della legge di conversione: e per tale ipotesi si prevede apposita segnalazione e motivazione.

Nel caso di specie, invece, è stata omessa ogni consultazione e non sono state dichiarate le specifiche ragioni di urgenza che giustificano tale omissione, con conseguente lesione della sfera di competenza regionale.

2. — Violazione degli artt. 5, 95, 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione in relazione al contenuto delle modifiche disposte.

Ad avviso della regione, gli artt. 117 e 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione risultano violati in relazione non solo al modo della scelta statale ma anche al contenuto di essa, cioè alla soppressione dell'Agenzia di protezione civile in quanto tale.

Come già accennato, infatti la soluzione dell'Agenzia era stata predisposta in vista della gestione unitaria e ad elevata partecipazione regionale delle funzioni centrali in materia di protezione civile. Tale partecipazione regionale si traduceva in diversi meccanismi di coordinamento, di tipo non solo organizzativo ma anche operativo. Quanto al primo profilo, si può ricordare che uno dei membri del Comitato direttivo dell'Agenzia era «nominato su designazione della conferenza unificata» (art. 82, comma 3), e che il Comitato operativo della protezione civile (chiamato ad operare «presso l'Agenzia» e ad assicurare «la direzione unitaria ed il coordinamento delle attività in emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interessati al soccorso»: art. 83, comma 3, d.lgs. n. 300) si componeva, fra l'altro, di «due rappresentanti designati dalle regioni» la commissione grandi rischi non l'ho messa perché l'art. 9, comma 3, della legge n. 225/1992 prevedeva già tre esperti (quindi uno in più rispetto all'art. 83, comma 2, d.lgs. n. 300) nominati dalla Conferenza.

Quanto al secondo profilo, si può ricordare che la maggior parte dei compiti spettanti all'Agenzia (elencati dall'art. 81 del d.lgs. n. 300/1999) dovevano essere svolti o previa intesa con le Regioni, o previa intesa in sede di Conferenza unificata, a sentite comunque le Regioni. In particolare, l'art. 81, comma 1, stabiliva che l'agenzia svolge «le attività, connesse agli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *c)*, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, relative a:

1) l'approvazione, d'intesa con le regioni e gli enti locali, dei piani di emergenza e la loro attuazione, compreso il coordinamento per l'utilizzazione delle organizzazioni di volontariato;

3) la rilevazione dei danni e l'approvazione di piani di interventi volti al superamento delle emergenze ed alla ripresa delle normali condizioni di vita, da attuarsi d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati» (lett. *c)*, nonché compiti relativi a «la raccolta sistematica, la valutazione e la diffusione dei dati sulle situazioni di rischio, anche attraverso la realizzazione di sistemi informativi e di sistemi di monitoraggio, d'intesa con le regioni ed altre amministrazioni pubbliche» (lett. *i)*.

L'art. 81, comma 5, prevedeva a sua volta che «i compiti di cui al comma 1, lettere *a)* e *i)* e al comma 3, lettera *a)*, sono esercitati attraverso intese nella conferenza unificata ai sensi dell'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», e che «i compiti di cui al comma 1, lettere *e)*, *f)*, *g)*, *h)* ed *l)*, sono esercitati sentite le regioni». L'art. 83, comma 5, poi, disponeva che «l'agenzia, sentite le regioni, definisce, in sede locale e sulla base dei piani di emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica». Infine, è da segnalare che, in base all'art. 81, comma 4, l'agenzia doveva assicurare, «mediante convenzioni e intese, il supporto tecnico-operativo e tecnico-scientifico a favore di tutte le amministrazioni pubbliche interessate».

Ne risultava, dunque, un insieme di meccanismi collaborativi, che viene per la maggiore parte soppresso dal decreto-legge qui impugnato. Infatti, i soli strumenti di coordinamento in esso conservati risultano quelli di cui all'art. 5, comma 2 (secondo cui «il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro da lui delegato, predispone gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso o i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, d'intesa con le regioni e gli enti

locali») e comma 4 (in base al quale il dipartimento della protezione civile «promuove l'esecuzione di periodiche esercitazioni, di intesa con le regioni e gli enti locali»). Ne risulta un saldo drasticamente negativo in termini di collaborazione e partecipazione regionale.

Nella stessa prospettiva, è altresì da ricordare il carattere generale dell'agenzia, che costituiva un ente a se stante, operante anche al servizio delle amministrazioni regionali (v. art. 8, comma 1, d.lgs. n. 300/1999). La sua soppressione costituisce dunque la deprivatione per la regione di uno strumento organizzativo per l'esercizio dei suoi stessi compiti amministrativi, che lo stesso Stato aveva posto a disposizione, e che anche sotto questo profilo costituiva strumento di cooperazione nell'esercizio della funzione.

Ora, la soppressione degli strumenti di collaborazione esistenti operata dalle disposizioni degli articoli 1, 4 e 5 del decreto-legge citate in premessa, senza che tali strumenti siano sostituiti da altri equivalenti, si traduce in violazione dell'art. 5 Cost. sia nella parte in cui dispone che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali», sia in quella in cui prevede che essa «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Da tali disposizioni, infatti, si ricava un principio dinamico di progressiva attuazione del principio di autonomia e collaborazione, la cui attuazione non può, per così dire, mutare direzione e regredire senza che cogenti interessi nazionali lo richiedano.

Né costituisce apprezzabile contrappeso a quanto qui considerato il generico fare «salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» operato dall'art. 5, comma 1, decreto-legge oggetto del presente giudizio.

L'art. 5 è poi da censurare là dove attribuisce al solo Presidente del Consiglio dei ministri poteri di coordinamento in materia di protezione civile. Precisamente, si tratta in primo luogo del potere di promuovere e coordinare «le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzato alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi, che determinino situazioni di grave rischio»; in secondo luogo del potere di predisporre «gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi». Tali compiti venivano svolti, in base all'art. 81, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 300/1999, dall'agenzia di protezione civile: la medesima norma prevedeva che gli indirizzi definiti dall'agenzia venissero approvati dal Consiglio dei ministri. In questo modo, una funzione di indirizzo (anche) delle regioni era riportata alla sede costituzionalmente necessaria, cioè al Consiglio dei ministri (su ciò si veda la sentenza Corte costituzionale n. 408/1998, punti 13 e 14 del *Diritto*). L'art. 5, commi 1 e 2, d.l. n. 343, invece, attribuisce le funzioni di cui sopra alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri, violando così quelli che — secondo la costante giurisprudenza di codesta, Corte — sono i limiti costituzionali relativi alle funzioni statali di indirizzo delle attività regionali, ed in particolare gli artt. 95, 117 e 118 Cost.

È infine da censurare l'art. 7 d.l. n. 343/2001, in base al quale «nelle materie oggetto del presente decreto restano ferme le attribuzioni di cui al decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804». Tale decreto disciplina il corpo forestale dello Stato, le cui funzioni però, sono state trasferite alle regioni «salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale» in materia di protezione dell'ambiente (art. 70, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 112/1998; ma v. già l'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 143/1997, attuato con il d. Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2001).

Ora, a parte la genericità e l'oscurità del riferimento a non meglio precisate «attribuzioni» contenuto nell'art. 7 del d.l. n. 343 (che di per sé costituirebbe vizio della norma per contrasto con il principio di certezza del diritto), sembra evidente che tale norma viene ad incidere negativamente sulla ripartizione di competenze operata, ad esito delle procedure di cooperazione svolte mediante la conferenza Stato-Regioni, con il d.lgs. n. 143/1997 e con il d.lgs. n. 112/1998, ripristinando parzialmente le funzioni del corpo forestale dello Stato, già trasferite alle regioni salvo quelle necessarie allo svolgimento dei compiti spettanti allo Stato in base agli stessi decreti n. 143 e n. 112.

Lo Stato, dunque, si riappropria unilateralmente di funzioni già trasferite alle regioni: in violazione, quanto al metodo, del principio di leale collaborazione e dell'art. 5 Cost., quanto alla sostanza dell'art. 118 della Costituzione (come attuato dalla legge n. 59/1997 e dai succitati decreti).

### 3. — Violazione degli artt. 77, 117 e 118 Cost.

Ad avviso della ricorrente regione, il decreto-legge qui impugnato è affetto da una ulteriore e più evidente illegittimità costituzionale, per essere stato assunto al di fuori dei necessari presupposti giustificativi costituzionali.

In effetti, le ragioni giustificatrici del decreto-legge enunciate nel preambolo dell'atto sono:

1) la circostanza che «lo statuto dell'agenzia di protezione civile non è ancora operativo, a seguito delle obiezioni formulate dalla Corte dei conti»;

2) la «necessità di attribuire ad un'unica struttura centrale il coordinamento di tutte le attività in materia di protezione civile, al fine di assicurare una composizione unitaria dei molteplici profili ed esigenze che rilevano in tale delicato settore»;

3) le «conseguenze negative derivanti dalla mancata conclusione delle procedure finalizzate all'operatività dell'agenzia di protezione civile»;

4) la «straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la continuità del coordinamento e la concreta funzionalità delle strutture attualmente preposte all'attività di protezione civile, in attesa di una eventuale ridefinizione complessiva del settore»;

5) la «urgenza di intervenire in considerazione dell'avvicinarsi della stagione invernale, periodo nel quale solitamente si verificano numerosi eventi calamitosi».

Di fronte a tale elencazione di presunte circostanze giustificative, sia consentito in primo luogo osservare che, quanto alla seconda (la asserita «necessità di attribuire ad un'unica struttura centrale il coordinamento di tutte le attività in materia di protezione civile, al fine di assicurare una composizione unitaria dei molteplici profili ed esigenze che rilevano in tale delicato settore»), la motivazione, oltre a non evidenziare alcun profilo di straordinaria necessità ed urgenza, risulta incongrua, perché proprio l'agenzia di protezione civile realizzava, fra l'altro, lo scopo di unificare funzioni svolte da strutture diverse (cioè dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministero dell'interno), e assicurava proprio quella «composizione unitaria» asseritamente ricercata dal d.l. n. 343/2001, facendo anche dipendere funzionalmente dall'agenzia il corpo dei vigili del fuoco; mentre è proprio il decreto-legge n. 343 che inopinatamente e contraddittoriamente ripristina la precedente frammentazione di competenze.

Ma neppure le altre ragioni enunciate dal preambolo del decreto qui impugnato evidenziano affatto i presupposti che l'art. 77 della Costituzione richiede per l'adozione dei decreti-legge.

Infatti, le giustificazioni fornite fanno riferimento agli inconvenienti derivanti dalla asserita inoperatività dell'agenzia, per dedurne «la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la continuità del coordinamento e la concreta funzionalità delle strutture attualmente preposte all'attività di protezione civile, in attesa di una eventuale ridefinizione complessiva del settore»; l'urgenza sarebbe poi dovuta, in particolare, allo «avvicinarsi della stagione invernale, periodo nel quale solitamente si verificano numerosi eventi calamitosi».

Sia consentito osservare che una simile motivazione è del tutto incoerente con un atto che, anziché assicurare l'operatività di ciò che esiste, provvede alla sua distruzione, disponendo una transizione inevitabilmente difficoltosa ad un nuovo sistema. Si vuol dire, in altre parole, che la giustificazione enunciata avrebbe perfettamente spiegato che la piena operatività dell'agenzia venisse assicurata con lo strumento del decreto-legge, ad esempio approvandone lo statuto mentre non spiega affatto l'abbandono del modello organizzativo dell'agenzia, con ritorno al diretto apparato governativo.

Inoltre, si può osservare che la pendenza del procedimento di controllo presso la Corte dei conti non è un evento tale da imporre il ricorso al decreto-legge, dato che l'art. 3, comma 2, legge n. 20 del 1994 scandisce il procedimento in modo tale che, decorsi brevi termini senza una pronuncia negativa, il provvedimento diviene esecutivo. Dunque, perlomeno il Governo avrebbe dovuto attendere una pronuncia negativa della Corte dei conti, che non risulta sia mai stata adottata.

In realtà, peraltro, i presupposti indicati dal decreto risultano non solo incoerenti e contraddittori, ma persino di fatto inesistenti.

Lo statuto dell'agenzia di protezione civile, approvato con decreto del Ministro dell'interno 9 maggio 2001, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 115 del 19 maggio 2001. A seguito di ciò, risulta che l'agenzia ha cominciato concretamente a operare.

Ora, la pubblicazione dell'atto lascia supporre, salvo verifiche, che gli adempimenti che dovevano prevederla si siano compiuti. Ma anche qualora effettivamente il controllo della Corte dei conti non si fosse ancora compiuto, per quanto tale eventuale ipotesi possa suscitare perplessità, risulterebbe comunque del tutto assente il presupposto del d.l. n. 343/2001, cioè l'esigenza di colmare un «vuoto operativo» nel campo della protezione civile.

Del resto, la possibilità di un tale vuoto era esclusa a priori dell'art. 87, comma 1, d.lgs. n. 300/1999. Esso disponeva che «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo si provvede alla nomina degli organi dell'agenzia», e che nei «successivi sei mesi l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia sono disciplinati con lo statuto e i regolamenti e ad essa sono trasferiti i compiti svolti dalle strutture di cui all'art. 79, comma 2, che vengono contestualmente soppresse». Da tali disposti risulta che l'effettivo trasferimento dei compiti e l'effettiva soppressione delle strutture di cui all'art. 79, comma 2 (direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno, dipartimento della protezione civile, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e servizio sismico nazionale), erano comunque collegati al momento in cui, entrati in vigore gli atti fondamentali in materia di organizzazione e funzionamento dell'agenzia, questa sarebbe divenuta concretamente operativa (in questo senso v. anche A. SANDULLI, *L'agenzia di protezione civile* (articoli 79 - 87), in A. PAJNO, — L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna 2000, 429): com'è del resto logico, non avendo senso che, permanendo le funzioni, una struttura cessi di operare prima di essere sostituita da un'altra struttura.

Conferma di ciò viene dalla legge n. 353 del 2000 (modificata dall'art. 3 d.l. n. 343), in materia di incendi boschivi, che, là dove attribuisce funzioni all'agenzia di protezione civile, pone la condizione della sua «effettiva operatività», prevedendo altrimenti il ricorso alle strutture già operanti.

Dunque, il ritardo nell'entrata in vigore dello statuto dell'agenzia non sarebbe idoneo a giustificare la soppressione d'urgenza dell'agenzia stessa per le ragioni allegate. In ogni modo, non sussisteva alcun «vuoto» tale da richiedere un decreto-legge.

Il difetto dei presupposti di cui all'art. 77 è poi ancora più evidente in relazione all'art. 7 d.l. n. 343/2001, dato che la salvaguardia delle attribuzioni del corpo forestale dello Stato non è affatto collegata alle ragioni espresse nel preambolo, cioè all'esigenza di rimediare al ritardo nell'approvazione dello statuto dell'agenzia.

La censura di difetto dei presupposti del decreto-legge *ex art. 77 Cost.*, di cui si è sin qui illustrata la fondatezza, è altresì ad avviso della regione pienamente ammissibile.

Codesta Corte ha più volte riconosciuto che le regioni possono far valere violazioni di norme costituzionali poste al di fuori del titolo V, qualora la violazione si traduca in una lesione delle prerogative costituzionali della regione (com'è nel presente caso, secondo quanto sopra si è visto). In questo senso si possono qui ricordare, fra le altre, le sentenze n. 503/2000, n. 87/1996, n. 338/1994, n. 355/1993, n. 961/1988.

In relazione alle censure *ex art. 77* della Costituzione tale orientamento non è costante (nel senso dell'ammissibilità v. comunque le sentt. n. 302/1988 e n. 398/1998). Tuttavia, le oscillazioni sembra si possano ricollegare alla maturazione ancora incerta del principio sopra enunciato: non potendosi ravvisare ragioni che giustificino per le violazioni dell'art. 77 un trattamento diverso rispetto alle violazioni di altri parametri costituzionali non direttamente collegati al titolo V.

In effetti, la sfera di competenza regionale risulta lesa non solo quando il legislatore statale violi una norma posta a specifica garanzia di quella sfera, ma in ogni caso in cui esso vincoli in modo illegittimo l'attività regionale. Se la Costituzione stabilisce che l'attività legislativa deve svolgersi solo in presenza di certi presupposti o nel rispetto di determinate forme e competenze, sembra palese che tali norme non hanno rilievo solo nel rapporto interno agli organi dello Stato, ma anche in relazione a coloro che si trovino a dovere applicare la legge o a subirne comunque gli effetti.

*P. Q. M.*

*La regione Umbria, come sopra rappresentata e difesa, chiede: voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lett. e) e lett. f); 4; 5; 7 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile, per violazione delle norme indicate in epigrafe, nei termini sopra illustrati.*

Padova - Roma, addì 8 ottobre 2001

AVV. PROF. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

## n. 34

*Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento,  
depositato il 28 settembre 2001*

**Corte dei conti - Affermazione della competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo a sottoporre a verifica di compatibilità economico-finanziaria l'ipotesi di accordo di settore per il personale con qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti funzionali (periodo 1998-2001), ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993 - Lamentata invasione della sfera di competenza provinciale, non applicandosi, secondo la ricorrente, i controlli previsti dal predetto d.lgs. n. 29/1993 agli atti provinciali, in quanto non compresi tra quelli tassativamente indicati dallo Statuto regionale e dalle relative norme di attuazione.**

- Delibera 24 luglio 2001 n. 42/CONTR/CL/01 della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo.
- Statuto Trentino-Alto Adige (approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16 e relative norme di attuazione, e in particolare, art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, come modificato dal d.lgs. 2 ottobre 1997, n. 385 e dal d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212.

Ricorso per conflitto di attribuzioni della Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 2282 del 7 settembre 2001 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 12 settembre 2001 (rep. n. 25358), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, ufficiale rogante della Provincia stessa (all. 2) — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, in via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, di sottoporre a verifica di compatibilità economico-finanziaria l'ipotesi di accordo di settore per il personale con qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti funzionali (periodo 1998-2001), e per il conseguente annullamento della delibera 24 luglio 2001, n. 42 contr/cl/01, della Corte dei conti, sezione riunite in sede di controllo (all. 3), comunicata con nota del presidente della Corte dei conti 24 luglio 2001, n. 1074 (all. 4), nella parte in cui afferma la competenza delle sezioni stesse ad operare il controllo di compatibilità finanziaria sull'ipotesi di accordo di cui sopra, per violazione:

dell'art. 8, n. 1, e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione, ed in particolare:

dell'art. 2, d.lgs. n. 266 del 1992;

del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, come modificato dal d.lgs. 2 ottobre 1997, n. 385, e dal d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212.

## F A T T O

Il presente conflitto fa seguito ad un altro conflitto sollevato da questa Provincia, nella medesima materia, con ricorso n. 25/2001 rivolto contro la nota 28 maggio 2001, n. prot. 548, della Corte dei conti, sezione di controllo di Trento. Data la stretta connessione fra i due ricorsi, si chiede fin d'ora la riunione dei giudizi.

Con la nota n. 548 la sezione trentina affermava il dovere della Provincia di sottoporre alla «certificazione» prevista dall'art. 51, d.lgs. n. 29 del 1993 le delibere della giunta provinciale che autorizzano la sottoscrizione dei contratti collettivi. Tale nota rappresentava un drastico mutamento di orientamento della sezione, in quanto era stata proprio quest'ultima ad osservare, con rilievo 26 febbraio 1998, n. 2, che, «a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 2 ottobre 1997, n. 385, il controllo di legittimità si esercita esclusivamente sui regolamenti nonché sugli atti consistenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (all. 5), restituendo alla Provincia due delibere giuntali concernenti l'autorizzazione alla sottoscrizione di contratti collettivi.

La Provincia, condividendo (come ancora condivide) l'orientamento espresso da tale nota, ha da allora cessato di inviare le delibere di autorizzazione alla sottoscrizione dei contratti collettivi alla Corte dei conti, sezione di Trento, per il controllo.

In effetti, va ricordato che, prima del d.lgs. n. 385/1997, il controllo di legittimità sugli atti della Provincia di Trento era previsto in via generalizzata dal testo allora vigente del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, il quale stabiliva, inoltre, la competenza della sezione di controllo di Trento. Inoltre, all'epoca (prima delle modifiche operate con

la legge n. 127 del 15 maggio 1997) l'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 29/1993, prevedeva un controllo di legittimità (e compatibilità economica, ma per così dire «astratta») dell'autorizzazione governativa alla firma dei contratti, e non il controllo di attendibilità e compatibilità dei costi contrattuali attualmente previsto.

Era dunque in termini meramente ricognitivi, cioè traendo le somme del sistema vigente, che l'art. 60 della l.p. 3 aprile 1997, n. 7, indicava come le delibere giuntali di autorizzazione alla sottoscrizione dovessero essere sottoposte «al controllo della Corte dei conti di cui all'art. 51, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29».

Entrato in vigore il d.lgs. n. 385/1997, che limita gli atti della Provincia autonoma di Trento sottoposti a controllo di legittimità ai soli atti regolamentari e a quelli attuativi di obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea, il controllo di legittimità della Corte dei conti (sezione di Trento) sulle delibere di autorizzazione alla sottoscrizione dei contratti collettivi non era più giustificato. L'art. 60, comma 3, l.p. n. 7/1997, che daltronde come detto aveva fin dall'inizio un significato meramente ricognitivo — non esistendo ovviamente una potestà legislativa provinciale in materia di controlli statali sui propri atti — poteva e doveva ritenersi tacitamente abrogato.

La sezione di Trento della Corte dei conti, ovviamente consapevole del proprio mutamento di indirizzo, ha enunciato nell'atto già impugnato dalla Provincia gli argomenti che lo giustificerebbero.

In particolare, secondo la sezione di controllo l'art. 60, comma 3, l.p. n. 7/1997 opererebbe un «rinvio dinamico» al testo vigente dell'art. 51, d.lgs. n. 29/1993, richiedendo, dunque, che i contratti collettivi provinciali siano sottoposti alla certificazione prevista dall'art. 51, comma 4.

Inoltre, dalla circostanza che i principi desumibili dall'art. 2, legge n. 421 del 1992 (sulla base della quale è stato adottato il d.lgs. n. 29/1993) costituiscono per le autonomie speciali norme fondamentali di riforma economico-sociale conseguirebbe che, «ai sensi dello statuto speciale e delle norme di attuazione relative all'esercizio delle funzioni della Corte dei conti e del regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo (delibera n. 14 del 16 giugno 2000 — art. 6, comma 1, lettera b) — pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 156 del 6 luglio 2000), i contratti collettivi di lavoro dei dipendenti provinciali debbano essere trasmessi alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo».

In pratica, secondo la sezione di Trento la limitazione del controllo di legittimità a determinati atti non avrebbe più rilievo perché i contratti collettivi non sono più sottoposti a controllo di legittimità ma alla certificazione di compatibilità finanziaria, la quale sarebbe applicabile anche ai contratti stipulati dall'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) in virtù del rinvio operato dall'art. 60, l.p. n. 7/1997 e del carattere di grande riforma della legge n. 421/1992.

Alla nota n. 548 la sezione di controllo di Trento faceva seguire la nota 15 giugno 2001, n. 624. Tale nota conteneva allegata — «ai fini di tempestiva e completa informazione» della Provincia di Trento — «copia della delibera n. 7/2001 adottata in data odierna, con la quale la sezione di controllo di Trento di questa Corte ha dichiarato la propria incompetenza in ordine all'esame della deliberazione della giunta regionale del Trentino-Alto Adige n. 701 del 7 maggio 2001 concernente l'autorizzazione alla sottoscrizione del contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle C.C.I.A.A. Trento e Bolzano per il triennio 1997-1999».

Ora, nella delibera 7/2001 (all. 6) la sezione di controllo di Trento dichiarava sì la propria incompetenza, ma solo per affermare (p. 6) che la *materia de qua* sarebbe «di pertinenza delle sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, come prevede l'art. 6 della deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 delle sezioni riunite della Corte dei conti».

A tali prese di posizione della sezione di controllo di Trento la Provincia autonoma replicava con nota del 25 giugno 2001, n. 3838 (all. 7). La Provincia autonoma ribadiva che, come ovvio, la disciplina dei controlli sulla provincia stessa è materia riservata allo Stato, e che la legge provinciale n. 7 del 1997 non altro carattere aveva che una ricognizione del precedente sistema, vigente in forza della normativa statale di attuazione dello Statuto. Rilevava che d'altronde essa si riferiva chiaramente ad un controllo di legittimità della deliberazione di autorizzazione, ed era (ed è) del tutto insuscettibile di essere intesa quale riferimento alla verifica della «quantificazione dei costi contrattuali», in cui il controllo statale sui contratti collettivi nazionali si traduce, a seguito delle modifiche della originaria disciplina dell'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993. La nota provinciale ricordava anche come la disciplina dei controlli della Corte dei conti sugli atti provinciali fosse stata modificata di recente, dopo la disciplina statale sulla privatizzazione del pubblico impiego, con il d.lgs. n. 385 del 1997, e constatava come le norme di attuazione dello statuto poste con il d.lgs. n. 305 del 1988, come modificate con il decreto legislativo ora citato, disciplinino «in modo puntuale e completo il controllo della Corte dei conti sugli atti della Provincia autonoma

di Trento», individuandone con precisione «la tipologia», consistente da un lato nel «controllo di legittimità sugli atti» (limitato peraltro ormai, come detto, ai regolamenti e agli atti attuativi di obblighi comunitari), dall'altro nel «controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Provincia».

Concludeva dunque la nota provinciale che «altre forme di controllo non sono ammesse, e non potrebbero essere introdotte se non da nuove norme di attuazione».

Su questa base la Provincia chiedeva alla sezione di controllo di riconsiderare la questione, riservandosi la difesa della propria autonomia con lo strumento del conflitto di attribuzione.

Con questa discussione, in qualche modo ancora teorica, circa la sottoposizione o non sottoposizione dei contratti collettivi della Provincia di Trento (più che delle deliberazioni di autorizzazione alla sottoscrizione) alla verifica di attendibilità e compatibilità dei costi prevista per i contratti nazionali, si veniva subito intrecciando la concreta vicenda di uno specifico contratto provinciale, relativo alla dirigenza, per il quale l'Agenzia provinciale (APRAN) aveva in data 6 giugno 2001 siglato con le organizzazioni sindacali l'ipotesi di accordo.

Si doveva dunque immediatamente e concretamente decidere se tale contratto andasse o meno inviato alle sezioni riunite della Corte dei conti per la verifica di attendibilità e, compatibilità dei costi.

Con la deliberazione n. 1601 del 22 giugno 2001 (all. 8) la giunta provinciale di Trento da un lato riaffermava, per le ragioni già esposte nella nota n. 3838 del 2001, che il contratto non doveva intendersi sottoposto ad alcun controllo; dall'altro, tuttavia, in ragione di un principio di certezza e di tutela delle situazioni giuridiche degli interessati, deliberava, «considerata la posizione della sezione di controllo della Corte dei conti di Trento», di «trasmettere a titolo tuzioristico alle sezioni riunite della Corte dei conti la presente deliberazione, l'ipotesi di accordo e la relativa quantificazione dei costi contrattuali chiedendo alla Corte medesima, per le motivazioni sopra esposte, di denegare la propria competenza al controllo della presente deliberazione, dell'accordo di settore e della relativa spesa».

In data 25 luglio 2001 perveniva alla presidenza della giunta una nota del presidente della Corte dei conti (n. 1074 del 24 luglio 2001) con la quale si comunicava, in relazione alla già menzionata ipotesi di accordo di settore per il personale con qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti funzionali, siglata il 6 giugno 2001, che «le sezioni riunite in sede di controllo, nell'adunanza odierna, hanno espresso valutazione positiva con le motivazioni di cui alla deliberazione in corso di stesura».

Il 10 agosto 2001 perveniva poi alla presidenza della giunta la delibera di certificazione 24 luglio 2001, depositata il 3 agosto 2001, n. 42/contr/cl/01, con la quale la Corte dei conti, sezioni riunite, argomentava la propria competenza a svolgere sull'ipotesi di accordo di cui sopra la verifica di cui all'art. 51, d.lgs. n. 29/1993 (ora art. 47, d.lgs. n. 165 del 2001) e valutava positivamente l'ipotesi stessa.

La delibera in questione manifesta dunque — al di là del suo specifico contenuto decisorio, in questa occasione positivo per il contratto esaminato — la pretesa di voler sottoporre alla certificazione di compatibilità ex art. 51, d.lgs. n. 29/1993 le ipotesi di contratto collettivo dei dipendenti della Provincia autonoma di Trento: ma tale pretesa si rivela lesiva delle prerogative costituzionali della Provincia autonoma di Trento per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

Sia consentito in primo luogo richiamare le considerazioni già svolte nel ricorso n. 25/2001 in relazione alla nota della sezione di Trento n. 548/2001. Di seguito si illustrerà come tali argomentazioni conservino, ad avviso della ricorrente Provincia, totalmente la propria validità anche in relazione agli argomenti esposti dall'impugnata deliberazione delle sezioni riunite.

Conviene innanzi tutto illustrare il sistema oggi vigente per i contratti collettivi nazionali. Nell'esposizione in fatto si è riferito tale sistema all'art. 51 del d.lgs. n. 29 del 1993. Essendo nel frattempo intervenuto il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 106 del 9 maggio 2001 - supplemento ordinario n. 112), che tra l'altro all'art. 72 abroga nella sua interezza il d.lgs. n. 29 del 1993 — peraltro riprendendone le disposizioni, secondo la tecnica dei decreti legislativi di consolidamento normativo — è a quest'ultimo che conviene fare diretto riferimento.

Si tratta dunque dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riprende quasi alla lettera le disposizioni del corrispondente art. 51 del d.lgs. n. 29, a sua volta già in precedenza modificato rispetto al testo originario.

Il comma 4 di tale disposizione stabilisce quanto segue:

«acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978 n. 468, e successive modificazioni e integrazioni. La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, e può acquisire a tal fine elementi istruttori e valutazioni da tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La designazione degli esperti, per la certificazione dei contratti collettivi delle amministrazioni delle regioni e degli enti locali, avviene previa intesa con la Conferenza Stato-regioni e con la Conferenza Stato-città. Gli esperti sono nominati prima che l'ipotesi di accordo sia trasmessa alla Corte dei conti».

I commi successivi disciplinano la procedura di controllo, disponendo tra l'altro che la Corte dei conti delibere entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente (comma 5); che, ove la certificazione non sia positiva, l'ARAN sentito il comitato di settore o il Presidente del Consiglio dei ministri, assuma le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convochi le organizzazioni sindacali ai fini della riapertura delle trattative (comma 6); che, in ogni caso, la procedura di certificazione debba concludersi entro quaranta giorni dall'ipotesi di accordo, decorsi i quali il presidente del l'ARAN ha mandato di sottoscrivere definitivamente il contratto collettivo, salvo che non si renda necessaria la riapertura delle trattative ai sensi del comma precedente (comma 7).

È pacifico che tale disposizione non ha applicazione diretta in relazione ai contratti da sottoscrivere nell'ambito istituzionale della Provincia autonoma di Trento. Lo esclude decisamente già il tenore letterale della disposizione, chiaramente riferito ad atti, organi e parametri di valutazione statali; lo esclude altresì il fatto che l'intero d.lgs. n. 29 del 1993 (ed ora il d.lgs. n. 165 del 2001) non era destinato ad avere applicazione nella Provincia autonoma, ai sensi della legge di delegazione n. 421 del 1992; lo esclude ancora il tenore di esplicite clausole di salvaguardia contenute già nel d.lgs. n. 29 del 1993 ed ora nel d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 1, comma 3). Soprattutto, però, lo esclude la circostanza che per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano i controlli statali svolti dalla Corte dei conti sono espressamente ed esaustivamente disciplinati dalle norme di attuazione, e precisamente dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, come modificato dal d.lgs. 2 ottobre 1997, n. 385, e dal d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212. Ed è dunque al contenuto di questo che occorre ora volgere l'attenzione.

Dal d.P.R. n. 305 del 1988 si desume, in primo luogo, la regola generale secondo la quale il controllo in questione è svolto dalla sezione avente sede a Trento, salve le eccezioni previste dalle stesse norme di attuazione. Tale regola generale, naturalmente, essendo direttamente attuativa dello statuto speciale, non è modificabile se non da norme successive di rango pari (cioè da altre norme di attuazione) o superiore (cioè da norme di livello costituzionale).

In secondo luogo, dal d.P.R. n. 305 del 1988 si ricava anche quali nella loro tipologia possono essere i controlli riguardanti la Regione Trentino-Alto Adige. Si tratta del controllo di legittimità sugli atti (di cui si specifica poi che è limitato ai regolamenti e agli atti di adempimento degli obblighi comunitari) e del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della regione. Altre forme di controllo non sono ammesse, e non potrebbero essere introdotte, come detto, se non dalle norme di attuazione statutaria, vista la competenza «separata e riservata» di cui tali norme dispongono rispetto alle altre fonti subcostituzionali (v. sentt. Corte cost. n. 180 del 1980 e n. 237 del 1983; sull'importanza delle norme di attuazione per la sottoposizione della provincia autonoma di Trento all'esercizio delle funzioni della Corte dei conti v. la sent. n. 292 del 2001, punti 3 e 4 del Diritto).

Constatato che l'art. 47, come d'altronde l'intero d.lgs. n. 165, non si applica direttamente alla Provincia, e che le norme di attuazione dello statuto non prevedono che il controllo di cui all'art. 47 si applichi alla Provincia — pure essendo state modificate e integrate anche in epoca successiva alla previsione del controllo di attendibilità dei costi sui contratti collettivi nazionali — occorre ora verificare se altra norma ne disponga l'applicazione.

Per vero, la risposta negativa sta già in quanto sin qui esposto: se è vero che i controlli statali sulla Provincia autonoma costituiscono materia di attuazione statutaria, infatti, è chiaro che nessuna fonte diversa da questa, e che non abbia rango costituzionale, potrebbe legittimamente intervenire.

Ugualmente però si deve verificare se una simile norma, che disponga l'estensione alla Provincia di Trento del controllo ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, specificando anche le concrete modalità e gli atti di riferimento, esista nell'ordinamento.

Come ricordato in narrativa, il fondamento dell'applicazione dell'art. 47, d.lgs. n. 165 alla Provincia di Trento starebbe, secondo la nota qui impugnata, nell'art. 60, l.p. n. 7/1997 e nell'art. 2, comma 2, legge n. 421/1992, che sancisce il principio della sottoposizione dei contratti nazionali alla verifica di legittimità e di attendibilità economica da parte della Corte dei conti.

Ora, nessuna delle due disposizioni indicate ha la funzione e il senso asserito dalla impugnata nota.

Quanto alla legge provinciale n. 7 del 1997, è sin troppo evidente che essa (ed in particolare l'art. 60) non ha e non può avere il senso di istituire un regime di controllo statale. La sua base è la precedente versione delle norme di attuazione poste dal d.P.R. n. 305 del 1988, il quale prevedeva in generale, il controllo di legittimità degli atti amministrativi della Provincia (art. 2). In questo quadro, non era affatto dubbio che in forza delle norme di attuazione, la delibera di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto collettivo provinciale fosse soggetta a controllo. Il richiamo, nel testo dell'art. 60, comma 3, all'art. 51, comma 2, costituisce la conferma che ci si riferiva ad un controllo di legittimità della deliberazione di autorizzazione, e non ad altro: non esistendo affatto, nel testo allora vigente dell'art. 51, la verifica della attendibilità e compatibilità dei costi contrattuali prevista ora dal comma 4 dell'art. 51 (o per essere ancora più precisi, dall'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Dunque, l'art. 60 della l.p. n. 7 del 1997 non poteva avere il senso di riferirsi ad un controllo statale che neppure esisteva! Essa invece si limitava a ricordare il controllo che esisteva in forza delle allora vigenti norme di attuazione, cioè il controllo di legittimità della deliberazione della giunta provinciale: e nulla cambia il fatto che per alludere a tale controllo si sia fatto riferimento all'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29 del 1993, che allora prevedeva un controllo corrispondente.

D'altronde, sembra alla ricorrente Provincia di immediata evidenza che i controlli che la Corte dei conti svolge sugli atti provinciali non possono essere né istituiti né disciplinati dalla legge provinciale. Infatti, la materia dei controlli statali sugli atti della regione e delle province autonome non forma oggetto di potestà legislativa provinciale, ma è riservata, come è evidente allo stesso Stato, così come ogni altra disposizione che riguarda i poteri statali rispetto alle regioni. Per la sua evidente connessione con l'autonomia statutaria, tale disciplina statale è avvenuta con norme di attuazione dello statuto, cioè con la procedura che massimamente garantisce la partecipazione della regione e delle province autonome alla formazione delle norme: ma si tratta pur sempre, e necessariamente, di norme di carattere statale.

Attratta la materia all'ambito delle norme di attuazione, essa non può più essere disciplinata dalla legge ordinaria statale; meno ancora, ovviamente, dalla legge provinciale, priva di ogni competenza specifica sul tema.

Ne deriva che anche da questo punto di vista intendere la citata disposizione della legge provinciale come istitutiva di un controllo della Corte dei conti costituisce una forzatura del senso e dell'ambito dell'autonomia legislativa provinciale.

In ogni modo, se anche si volesse intendere la disposizione provinciale come istitutiva di un controllo (sia pure diverso da quello di attendibilità dei costi di cui qui si discute), tale disposizione sarebbe risultata a sua volta abrogata dalla nuova formulazione delle norme di attuazione recata dal d.lgs. n. 385 del 1997.

Non meno recisamente è da escludere che la sottoposizione dei contratti collettivi provinciali alla verifica di attendibilità prevista ora, a partire dal 1997, dalla legislazione statale per i contratti nazionali possa derivare in via autonoma dal «principio» posto dall'art. 2, comma 2, legge n. 421/1992.

In primo luogo, tale principio si riferisce non al controllo della attendibilità dei costi contrattuali, previsto dal comma 4 dell'art. 51 del d.lgs. n. 29 del 1993 introdotto con la modifica operata dalla legge n. 127 del 1997, ma al controllo di legittimità e di compatibilità economica dell'autorizzazione governativa, come testualmente si esprime l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 421 del 1992. Tale principio si riferisce dunque non al controllo di cui si sta discutendo, ma al diverso controllo originariamente previsto.

In secondo luogo, tale principio era diretto al Governo per la predisposizione del decreto legislativo di cui esso era incaricato, e non era destinato affatto ad operare direttamente. Esso si è tradotto nell'art. 51 del d.lgs. n. 29, testo originario, il quale a sua volta, come è pacifico, non si applica alla ricorrente Provincia.

In terzo luogo, se è vero che, ai sensi dell'art. 2 comma 2, della stessa legge n. 421 del 1992, i «principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo» costituiscono per le regioni speciali e le province autonome norme fondamentali di riforma, è tuttavia evidente (a parte la genericità del riferimento) che ciò si riferisce agli ambiti in relazione ai quali le regioni speciali e le province autonome hanno potestà legislativa: mentre, come detto, esse non ne hanno affatto in materia di controlli statali sui propri atti. In ogni modo come detto, la sola norma provinciale che in qualche modo tocca la materia, l'art. 60 della l.p. n. 7 del 1997, non ha mai disciplinato il controllo di attendibilità dei costi contrattuali qui in questione, e risulterebbe comunque abrogata dalle norme di attuazione.

Se dunque né nell'ordinamento statale, ed in particolare nella sola fonte subcostituzionale legittimata a disporre della materia, costituita dalle norme di attuazione dello statuto, né nell'ordinamento provinciale, in ogni modo non legittimato a disporre della materia, si riscontra una disposizione che preveda in relazione ai contratti collettivi della Provincia autonoma di Trento un controllo di congruità dei costi contrattuali, quale previsto, per

i contratti collettivi nazionali, dall'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo risultante dopo le modifiche operate con la legge n. 127 del 1997 (ed ora ripreso dall'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001), si deve necessariamente concludere, ad avviso della ricorrente Provincia, che nessun fondamento ha la pretesa contenuta nell'impugnata nota della sezione di controllo della Corte dei conti di Trento di sottoporre a tale controllo, svolto attualmente dalle sezioni riunite della stessa Corte dei conti, i contratti collettivi della Provincia autonoma di Trento.

Ove si intendesse istituire anche per tali contratti un sistema di verifica di congruità diverso ed ulteriore da quello ovviamente svolto dagli uffici provinciali, ed ove in particolare si intendesse affidare anche per la Provincia di Trento tale compito alla Corte dei conti, occorrerebbe provvedere in tale senso con apposite norme di attuazione statutarie, emanate a seguito delle dovute procedure. E a tali norme spetterebbe anche di disporre se tale ipotetico controllo dovrebbe poi essere svolto a Trento, secondo la regola generale posta dalle vigenti norme di attuazione, o a Roma dalle sezioni riunite.

Ma tutto ciò è meramente ipotetico, perché ai fini del presente giudizio ciò che conta è che nessuna disposizione a ciò legittimata dispone attualmente tale controllo.

Venendo ora alle argomentazioni contenute nella qui impugnata delibera delle sezioni riunite della Corte dei conti, si osserva preliminarmente che essa, pur pervenendo a conclusioni opposte a quelle sopra ricordate, sotto alcuni aspetti conferma essa stessa le considerazioni appena esposte.

Vi si legge, infatti, che «la forza precettiva dell'art. 1 del d.lgs. n. 29 del 1993 (ed ora dell'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001), secondo cui "i principi desumibili dall'art. 2 della legge 3 ottobre 1992, n. 421, ... costituiscono ... norme fondamentali di riforma economico-sociale ...", tende ad esaurirsi tutta ed esclusivamente nelle materie, come quelle dell'ordinamento del personale, che costituiscono oggetto di competenza esclusiva della potestà legislativa delle regioni a statuto differenziato e delle province autonome», e che «i controlli della Corte dei conti, invece, in quanto oggetto di competenza riservata allo Stato, ancorché complementari alla materia su cui incidono, rimangono fuori dei vincoli che i principi desumibili dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale pongono al riguardo al legislatore regionale o provinciale» (enfasi aggiunta).

Le sezioni riunite, dunque, direttamente smentiscono proprio l'argomento utilizzato dalla sezione di Trento, secondo il quale la competenza della Corte dei conti a controllare i contratti collettivi provinciali deriverebbe anche dal fatto che il controllo della Corte sui contratti collettivi è uno dei principi posti dall'art. 2, legge n. 421 del 1992, e dunque costituirebbe norma fondamentale di riforma economico-sociale, vincolante anche le autonomie speciali. Viene invece confermato quanto sostenuto dalla Provincia, cioè che i principi di cui all'art. 2, legge n. 421/1992 si riferiscono alla Provincia, vincolandone la futura legislazione, solo se attengono a materie provinciali, non certo se attengono a materie di competenza dello Stato.

Ciononostante, le sezioni riunite ritengono di affermare ugualmente la propria competenza a svolgere la certificazione di cui all'art. 47, d.lgs. n. 165/01. Infatti, la Corte dei conti afferma che si tratti «di verificare se, pur in presenza del mutamento del quadro normativo statale di riferimento ... sia compatibile con il modello di contrattazione prescelto dal legislatore e provinciale un procedimento di controllo (quello mediante verifica della compatibilità economico-finanziaria) introdotto nell'ordinamento statale nell'ambito del nuovo procedimento di contrattazione previsto dal testo vigente dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001».

Posta questa premessa metodologica, essa rileva che è proprio l'art. 60, comma 3, della legge provinciale n. 7/1997 a stabilire che le delibere giuntali di autorizzazione alla sottoscrizione devono essere sottoposte al controllo «di cui all'art. 51, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29», cioè al controllo della Corte stessa.

Le sezioni riunite ammettono che, come affermato dalla Provincia, «le leggi regionali o provinciali non possono disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti», aggiungendo tuttavia che la l.p. n. 7/1997, se pure in ipotesi illegittima per violazione delle regole di competenza, produce «effetti giuridici, fino a quando l'eventuale illegittimità ... non sia stata dichiarata dal giudice delle leggi».

Posta questa «base», tuttavia, la «riserva della disciplina dei controlli della Corte dei conti alla competenza legislativa statale» comporterebbe che la funzione di controllo «debba necessariamente svolgersi secondo procedimenti previsti dalla legislazione statale vigente, sempreché la tipologia del controllo esercitato sia compatibile con la materia oggetto del controllo stesso».

Dunque, conclusivamente, non si tratterebbe «di applicare direttamente nell'ordinamento regionale e provinciale una specifica norma contenuta in una legge statale di riforma», ma «solamente di esercitare una funzione di controllo indeclinabile, richiamata, senza indicazione dei procedimenti e degli organi competenti, dalle stesse leggi, regionale e provinciale».

La Corte arriva poi ad affermare la compatibilità del controllo di cui all'art. 47, d.lgs. n. 165/2001 con la disciplina del procedimento di contrattazione vigente nella Provincia di Trento («disegnata su un modello che

ricalca il vecchio testo dell'art. 51»), osservando che «il principio ispiratore della contrattazione collettiva, contenuto nei criteri direttivi fissati dall'art. 2 della legge delega ..., si muove lungo la linea dell'effettivo controllo della spesa», e che «lo stesso modello di contrattazione nazionale previsto ... nel vecchio testo dell'art. 51 ... postulava controlli non solo di legittimità ma anche di compatibilità economica».

Infine, la Corte nega che essendo i controlli della Corte dei conti disciplinati in modo esaustivo dalle norme di attuazione, siano vietate altre forme di controllo, osservando che, secondo codesta ecc.ma Corte costituzionale, i controlli previsti negli artt. 100, comma 2, 125, comma 1, e 130 della Costituzione e in analoghe disposizioni degli statuti speciali non precludono al legislatore ordinario di introdurre ulteriori forme di controllo, purché collegate ad interessi costituzionalmente tutelati: come sarebbe per la verifica di compatibilità economica dei contratti collettivi.

Secondo quanto esposto, gli snodi essenziali del ragionamento della Corte sono dunque i seguenti:

l'art. 47 del d.lgs. n. 165/01 si applica nella provincia di Trento non *jure proprio*, ma in quanto richiamato dall'art. 60, l.p. n. 7/1997;

la limitazione costituzionale dei controlli non vieta che la legge ordinaria possa introdurne altri connessi a quelli previsti a livello costituzionale.

Sia consentito osservare che tali argomenti appaiono infondati e comunque inconcludenti.

Quanto al primo, è paradossale che la Corte dei conti ponga a fondamento della propria competenza una legge provinciale che essa stessa ritiene illegittima proprio in quanto al di fuori della competenza legislativa provinciale!

Senonché, il carattere meramente ricognitivo della legge provinciale in questione deve essere riconosciuto dall'interprete sia secondo i normali principi dell'interpretazione sistematica — essendo evidente che in un contesto in cui la legge statale prevedeva che tutte le deliberazioni fossero soggette al controllo l'intenzione della legge provinciale non era certo quello di introdurre il controllo su una specifica delibera — sia secondo il canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme, secondo il quale non è lecito interpretare una legge nel senso che essa risulti costituzionalmente illegittima quando essa si può agevolmente (come in questo caso) interpretare nel senso in cui essa risulta pienamente legittima.

Mutata la disciplina statale in virtù del d.lgs. n. 385/1997, l'art. 60, l.p. n. 7/1997 non può certo fondare autonomamente un controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi provinciali.

Il carattere ad avviso della Provincia autonoma palesemente ricognitivo, e non già prescrittivo, dell'art. 60, comma 3, della legge provinciale in questione consente di non approfondire qui il tema — dato per acquisito dalla Corte dei conti — della efficacia o della non efficacia di una legge provinciale (o ovviamente regionale) che sia palesemente al di fuori della competenza.

In effetti, non si può non rilevare come il pacifico principio della efficacia interinale anche della legge costituzionalmente illegittima è sempre stato affermato per la legislazione statale, in contesti in cui la competenza a legiferare in materia non poteva essere in via di principio esclusa. Mentre non potrebbe a priori escludersi che, ove una competenza legislativa in una materia fosse palesemente al di fuori dei poteri del soggetto legiferante, venga in considerazione un diverso principio, simile a quello che nel diritto amministrativo distingue i casi di incompetenza relativa (che non impedisce l'efficacia dell'atto) da quelli di incompetenza assoluta (riconducibile in definitiva ad una ipotesi di nullità).

Si suppongano, per fare un'ipotesi paradossale, leggi regionali che dettino norme in materia di difesa o di moneta (si tenga presente che il filtro dato dal controllo preventivo del Governo sulle leggi potrebbe scomparire a seguito del *referendum* del 7 ottobre 2001), e ci si chieda se potrebbe nel caso riconoscersi ad esse una efficacia sia pure interinale.

Ma la necessità di ogni discussione sul punto è esclusa non solo dall'intento palesemente ricognitivo dell'art. 60, comma 3, l.p. n. 7/1997, ma altresì dall'evidente circostanza che, anche se a tale disposizione si dovesse assegnare carattere prescrittivo, non potrebbe non constatarsi la sua abrogazione per effetto del d.lgs. n. 385/1997, che ha disciplinato in modo esaustivo le funzioni di controllo della Corte dei conti in provincia di Trento, non contemplando il controllo previsto dall'art. 60, l.p. n. 7/1997.

Ma, se pure si volesse riconoscere come tuttora vigente l'art. 60, comma 3, sarebbe da osservare che, benché le sezioni riunite diano per scontato che il rinvio di cui all'art. 60, l.p. n. 7/1997 è «mobile», in realtà pare evidente che la disposizione provinciale intendeva chiaramente riferirsi ad uno specifico tipo di controllo, cioè quello di legittimità previsto allora dall'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 29/1993 così come dal d.P.R. n. 305/1988. I rinvii possono essere considerati «mobili» qualora siano rivolti ad un tipo di fonte, ma non certo quando facciano riferimento ad uno specifico comma di una specifica disposizione. Dunque, ribadito che l'art. 60, comma 3,

l.p. n. 7/1997 non può, per i diversi motivi sopra illustrati, ritenersi vigente, esso sarebbe comunque inidoneo a fondare l'applicazione dell'art. 47, d.lgs. n. 165/01 in quanto recante un rinvio «fisso» e non «mobile»; la norma attualmente vigente a livello statale, pertanto, non è richiamata da alcuna disposizione provinciale.

Del tutto inconferente è, poi (venendo al secondo elemento portante della tesi della Corte dei conti), l'osservazione — sopra citata — secondo la quale l'art. 100, comma 2, della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre altre forme di controllo: il punto infatti è proprio che il legislatore (cioè il d.lgs. n. 385/1997) non ha previsto per la Provincia di Trento né la verifica di attendibilità e compatibilità dei costi contrattuali prevista dal vigente art. 47, d.lgs. n. 165/01 né il controllo di legittimità e compatibilità economica previsto dal vecchio art. 51, comma 2, d.lgs. n. 29/1993: e, così facendo, ha abrogato per incompatibilità la contrastante norma di cui all'art. 60, comma 3, l.p. n. 7/1997 (ammesso che tale norma ci fosse).

Né alcuna altra norma statale, di qualunque livello, dispone tale controllo: come del resto è naturale trattandosi di materia riservata alle norme di attuazione.

In conclusione, le argomentazioni addotte dalle sezioni riunite della Corte dei conti non risultano idonee a dare giustificazione e fondamento giuridico ad un presunto potere della Corte di svolgere, sui contratti collettivi provinciali, la verifica di cui all'art. 47, d.lgs. n. 165/01. Si conferma, perciò, che la pretesa della Corte risulta lesiva delle prerogative costituzionali della Provincia.

*P. Q. M.*

*La Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa,*

*Chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, di sottoporre a verifica di compatibilità economico-finanziaria l'ipotesi di accordo di settore per il personale con qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti funzionali (periodo 1998-2001), e conseguentemente annullare la delibera 24 luglio 2001, n. 42/contr/cl/01, della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, nella parte in cui afferma la competenza delle sezioni stesse ad operare il controllo di compatibilità finanziaria sull'ipotesi di accordo di cui sopra, per violazione dei principi e norme citati in epigrafe, nei termini sopra illustrati.*

Padova-Roma, addì 18 settembre 2001

AVV. PROF. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

ALLEGATI

1) Deliberazione della Giunta provinciale n. 2282 del 7 settembre 2001, concernente l'instaurazione del presente giudizio.

2) Procura speciale del 12 settembre 2001 (rep. n. 25358).

3) Delibera 24 luglio 2001, n. 42/contr/cl/01, della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo.

4) Nota del Presidente della Corte dei conti 24 luglio 2001, n. 1074.

5) Rilievo 26 febbraio 1998, n. 2, della sezione di controllo di Trento.

6) Delibera n. 7/2001 della sezione di controllo di Trento.

7) Nota del 25 giugno 2001, n. 3838 della Provincia autonoma di Trento.

8) Deliberazione n. 1601 del 22 giugno 2001 della Giunta provinciale di Trento.

## N. 35

*Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Lombardia,  
depositato in cancelleria il 18 ottobre 2001*

**Università - Svolgimento delle attività assistenziali - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra Regioni ed Università - Provvedimento adottato ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 59/1997 (che disciplina le ipotesi nelle quali non venga raggiunta la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni) - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia - Denunciata mancata concreta concessione alla Regione della possibilità di pervenire ad un accordo - Definizione dettagliata di automatismi per la individuazione del numero e delle caratteristiche delle strutture e del personale - Contrasto con i contenuti dell'accordo intervenuto l'8 agosto 2001 (in data precedente rispetto a quella di pubblicazione del provvedimento denunciato) tra Governo, Regioni e Province autonome, e successivamente recepito dal decreto legge n. 347/2001 - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alla Regione in materia sanitaria, in particolare in materia di programmazione ed organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera - Lesione dell'autonomia aziendale.**

D.P.C.M. 24 maggio 2001 *in toto e, in parte qua*, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 4; 2, comma 3, lett. b); 3, commi 1 e 8; 4, commi 3 e 7, lett. f); 10, commi 2 e 6.

– Costituzione, artt. 5, 114, 117, 118 e 119.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, on. Roberto Formigoni, autorizzato con delibera di Giunta regionale n. 6220 del 1° ottobre 2001, rappresentato e difeso, come da mandato a margine del presente atto, dal prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via di Porta Pinciana, 6;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* per l'annullamento del D.P.C.M. 24 maggio 2001, recante «Linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra regioni e università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle università nel quadro della programmazione nazionale e regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517. Intesa, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 184 del 9 agosto 2001, *in toto ed in parte qua* in relazione ad alcuni articoli.

## F A T T O

Con il D.P.C.M. 24 maggio 2001 il Governo, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 517/1999, ha dettato «linee guida» per la definizione dei protocolli d'intesa tra le regioni e le università, finalizzati a disciplinare lo svolgimento delle attività assistenziali dell'università nel quadro della programmazione nazionale e regionale.

Il D.P.C.M. in esame si compone di 10 articoli, nei quali vengono fissate le «linee guida» alle quali dovranno adeguarsi le regioni e le università nella stipula dei suddetti protocolli.

Gli articoli 1 e 2 individuano le modalità attraverso le quali, rispettivamente, realizzare forme di partecipazione delle università alla programmazione sanitaria regionale, e pervenire alla integrazione tra le attività assistenziali e le attività didattiche e di ricerca (art. 2).

Gli articoli 3, 4 e 5 dettano disposizioni ai fini della definizione, da parte dei protocolli di intesa, rispettivamente:

dei criteri e parametri «delle attività assistenziali necessarie e non vicariabili per le attività istituzionali della facoltà di medicina e chirurgia» (art. 3);

dell'organizzazione interna delle aziende ospedaliero-universitarie (art. 4);

dell'atto aziendale e degli altri atti di gestione delle aziende ospedaliero-universitarie (art. 5).

Gli articoli 6 e 7 indicano i criteri — che dovranno essere recepiti dai protocolli di intesa — sulla base dei quali attuare in concreto il principio di leale collaborazione tra il servizio sanitario regionale e le università (art. 6), nonché la collaborazione tra università e regione per soddisfare le esigenze del servizio sanitario regionale connesse alla formazione degli specializzandi, alla formazione infermieristica, tecnica, alla riabilitazione e alla prevenzione.

Gli articoli 8 e 9 dettano, rispettivamente, disposizioni in ordine alle «aziende ospedaliere universitarie integrate con il servizio sanitario regionale» (art. 2, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 517/1999), nonché norme transitorie e finali.

L'articolo 10 individua le concrete modalità di compartecipazione delle regioni e delle università ai risultati di gestione delle aziende ospedaliero-universitarie.

Il D.P.C.M. 24 maggio 2001 risulta lesivo del ruolo riconosciuto dalla Costituzione alle Regioni sia nel suo complesso, in quanto adottato in violazione del principio di leale collaborazione, sia con riguardo ad alcune specifiche disposizioni in esso contenute, le quali, oltre a ledere le competenze in materia di assistenza sanitaria, attribuite alle Regioni dalla Costituzione e confermate dalla giurisprudenza costituzionale, contraddicono precedenti accordi intervenuti — in attuazione del principio di leale collaborazione — tra lo Stato e le Regioni e recepiti in atti legislativi successivi a tali accordi.

## DIRITTO

1. — Violazione degli articoli 5, 114, 117 e 118 della Costituzione in relazione al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni e all'articolo 8 della legge n. 59/1997 e alla giurisprudenza costituzionale in materia.

L'esame dell'*iter* procedurale che ha condotto all'adozione del D.P.C.M. impone di ritenere che esso sia stato adottato in violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. L'epigrafe del D.P.C.M. riassume chiaramente l'*iter* che ha condotto alla sua adozione:

«Visto l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517;

Visto l'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Considerato che nelle riunioni di Conferenza permanente per rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano dell'8 marzo, del 22 marzo, del 19 aprile e del 24 aprile 2001 non è stata raggiunta l'intesa di cui all'art. 8, comma 1, della citata legge n. 59 del 1997;

Ritenuto di dover procedere ai sensi dell'art. 8, comma 2, della citata legge n. 59 del 1997;

Visto il parere della competente Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso nella seduta del 17 maggio 2001;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 17 maggio 2001».

Il D.P.C.M., come si evince dalla stessa epigrafe, è stato adottato nelle forme e con le modalità previste per gli atti di indirizzo e coordinamento dall'articolo 8 della legge n. 59/1997.

Nel caso di specie, il provvedimento è stato adottato ai sensi del comma secondo dell'articolo 8 della legge n. 59/1997, che disciplina le ipotesi nelle quali non venga raggiunta la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

L'articolo 8, comma 2, della legge n. 59/1997 stabilisce, intatti, che «qualora nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione l'intesa non sia stata raggiunta, gli atti di cui al comma 1 (di indirizzo e coordinamento) sono adottati con deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta».

Nel caso di specie, come risulta dalla stessa epigrafe, l'intesa con la Conferenza non è stata raggiunta ed il Governo ha adottato comunque il D.P.C.M., seguendo la procedura delineata dal comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 59/97.

Il D.P.C.M., infatti, ha avuto la ferma opposizione delle Regioni in quanto definisce in modo dettagliato automatismi per la individuazione del numero e caratteristiche delle strutture e del personale, che dovranno, sulla base dei protocolli d'intesa, fornire l'attività assistenziale necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali di didattica e di ricerca delle università.

Nell'esercizio dei poteri conferitigli dal secondo comma dell'articolo 8, tuttavia, il Governo non è stato rispettoso del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

In proposito nel verbale della seduta della Conferenza Stato-Regioni del 25 maggio 2001 si legge che «Le Regioni, infine, hanno lamentato che il Governo, approvando lo schema di atto di indirizzo e coordinamento concernente le linee guida relative ai protocolli d'intesa da stipulare tra Regioni ed Università per lo svolgimento

delle attività assistenziali il 17 maggio 2001, è venuto meno ad una prassi. Sulla scorta di quest'ultima, infatti, il termine previsto dall'art. 8 della legge n. 59/1997 decorre dalla seduta in cui è stata constatata la mancata intesa, 19 aprile 2001, e non già da quella in cui è stato intrapreso l'esame del provvedimento (8 marzo 2001)».

Sebbene, infatti, l'articolo 8, comma 2, della legge n. 59/1997 stabilisca che il Governo, in caso di mancata intesa con la Conferenza, può comunque adottare gli atti di indirizzo e coordinamento nel termine di 45 giorni «dalla prima consultazione», nella prassi dei rapporti tra lo Stato e le Regioni tale disposizione è stata costantemente interpretata nel senso che il termine dei 45 giorni decorre dalla seduta in cui viene constatata la mancata intesa e non dalla seduta in cui viene intrapreso l'esame del provvedimento.

Nel caso di specie, come risulta dalla stessa epigrafe, l'atto di indirizzo e coordinamento è stato adottato molto tempo prima (il 17 maggio 2001) del termine di 45 giorni dalla seduta in cui è stata constatata la mancata intesa (19 aprile 2001).

Con riguardo alla giurisprudenza costituzionale sul punto, per quanto codesta ecc.ma Corte, con sentenza 408/98, si sia pronunciata nel senso di considerare legittima la previsione del comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 59/97, è pur vero che nella stessa decisione, ha precisato che: «l'ipotesi che il Governo utilizzi questa sua facoltà (il potere di provvedere unilateralmente) per svuotare di senso la prescrizione dell'intesa, o non rispetti l'esigenza di esplorare effettivamente le possibilità di accordo, attiene alla sfera delle eventualità di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio ove si tenga conto che il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorché non sia esplicitamente richiamato dalla legge, i rapporti reciproci fra Stato e Regioni» (cfr. anche Corte cost. 110 e 206/01).

Nel caso di specie, la circostanza che il Consiglio dei ministri si sia «precipitato» ad approvare il D.P.C.M. e non abbia atteso che trascorressero almeno 45 giorni dalla constatazione della mancata intesa con la Conferenza denota chiaramente l'assenza del minimo intento di quest'ultimo di esplorare la possibilità di un accordo, con evidente violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

A ciò si aggiunga che anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali, chiamata ad esprimere parere sul provvedimento, non ha manifestato un'adesione incondizionata.

Nel parere reso in data 17 maggio 2001, infatti, la Commissione manifesta perplessità proprio su alcune delle norme che non avevano ricevuto il consenso delle Regioni.

Nel parere citato, in proposito, si legge:

«considerata l'opportunità di realizzare un coordinamento efficace tra il sistema regionale sanitario e le università;

rilevata l'opportunità di considerare, all'articolo 4, comma 6, lett. f), secondo periodo, che la nomina del direttore sia effettuata non solo fra i professori universitari;

esprime parere favorevole con la seguente osservazione: valuti il Governo l'opportunità di specificare puntualmente, all'articolo 10, comma 2, secondo periodo, le ulteriori modalità di compartecipazione delle regioni e delle università».

Nonostante le osservazioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali, il Governo ha proceduto all'approvazione del provvedimento nello stesso giorno in cui la Commissione parlamentare ha rilasciato il parere.

La ricostruzione storica dell'*iter* che ha condotto all'approvazione del D.P.C.M., la costante interpretazione dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 59/97 nella prassi dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e l'orientamento assunto sulla questione dalla giurisprudenza costituzionale impongono di ritenere che il Governo, nell'approvare il D.P.C.M. in data 17 maggio 2001 abbia violato, non concedendo concretamente alle regioni la possibilità di pervenire ad un accordo, il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, così come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. in proposito Corte costituzionale sentt. 359/85; 151 e 153/86; 214/1988; 101 e 138/89; 21 e 351/91; 389 e 520/95; 393/99).

2. — Violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione in relazione al d.lgs. n. 502/92, al d.lgs. n. 517/99 e al d.lgs. n. 112/98. Violazione degli articoli 5, 114, 117 e 118 della Costituzione in relazione al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, al d.lgs. n. 281/97, articoli 1 e 4, all'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome dell'8 agosto 2001, nonché al decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, da parte dell'articolo 1, commi 2 e 4; dell'articolo 2, comma 3, lett. b); dell'articolo 3, commi 1 e 8; dell'articolo 4, commi 3 e 7, lett. f); e dell'articolo 10, commi 2 e 6.

L'esatta comprensione della lesione della sfera e delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni realizzata dalle singole norme del D.P.C.M. richiede una breve premessa.

Va preliminarmente precisato, infatti, che il D.P.C.M., oggetto del presente conflitto, pur essendo stato approvato dal Consiglio dei ministri in data 17 maggio 2001, è stato adottato in data 24 maggio 2001 ed è stato pubblicato in *Gazzetta ufficiale* solo nell'agosto del 2001 (n. 184 del 9 agosto 2001).

Prima della pubblicazione, e quindi dell'entrata in vigore del D.P.C.M., è intervenuto l'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, recante «integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria» dell'8 agosto 2001. I contenuti dell'Accordo sono stati successivamente recepiti dal d.l. 18 settembre 2001, n. 347, recante «Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria».

Sia l'Accordo che il d.l. n. 347/2001 intervengono su aspetti disciplinati dal D.P.C.M. 24 maggio 2001 operando, tuttavia, in una direzione opposta al D.P.C.M.

1. — L'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 integra e modifica gli accordi del 3 agosto 2000 e del 22 marzo 2001, intervenuti tra i Ministri del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, le Regioni e le Province autonome in materia di spesa sanitaria.

Con tale accordo, da un lato, il Governo si è impegnato ad incrementare il concorso dello Stato al finanziamento del S.S.N. per l'anno 2001, con riferimento ad un livello di spesa pari a L. 138.000 miliardi, dall'altro, le Regioni si sono impegnate, per le ipotesi di emersione di disavanzi rispetto a tale somma, ad assumere a proprio carico la copertura dei relativi oneri, nonché al rispetto di una serie di condizioni indicate al punto 2 dell'Accordo.

In particolare, in relazione all'«obiettivo di una evoluzione dei finanziamenti che mantenga un quadro stabile nel tempo», l'Accordo ha definito, per il triennio 2002-2004, il quadro finanziario complessivo ed esaustivo delle risorse statali utilizzabili per finanziare la spesa sanitaria pubblica — nel quale si fa riferimento alla quota per il 2001 incrementata, di anno in anno, in relazione all'andamento del PIL previsto nel DPEF 2002/2004 — ed ha individuato, anno per anno, le risorse da destinare al finanziamento del SSN per gli anni dal 2002 al 2004 (par. 6).

Nell'ambito dell'Accordo, inoltre, il Governo, «al fine di consentire alle regioni di mantenere i tetti prefissati», si è assunto l'impegno di adottare, con appositi strumenti legislativi di urgenza o con corsia preferenziale, una serie di misure indirizzate tra le altre:

- a) alla definizione di meccanismi di contenimento della spesa;
- b) all'attribuzione alle Regioni di una potestà autorizzatoria in materia di sperimentazioni gestionali *ex* articolo 9-bis del d.lgs. n. 502/92;
- c) all'attribuzione alle Regioni della piena potestà di riconoscimento ai presidi ospedalieri dello *status* di azienda ospedaliera, con modifica dell'art. 4 del d.lgs. n. 502/92;
- d) all'adeguamento delle previsioni normative concernenti la dotazione dei posti letto ospedalieri per acuti fissando il nuovo parametro di quattro posti letto per mille abitanti;
- e) alla definizione di misure di contenimento della spesa farmaceutica. (par. 9).

Sempre al par. 9 dell'Accordo, il Governo si è impegnato «ad attribuire alle Regioni, fermo restando quanto già richiamato alle lett. b) e c) del presente punto, autonomia nel settore dell'organizzazione della Sanità».

Sempre nell'ambito del suddetto Accordo, il Governo si è assunto l'impegno ad emanare «previa intesa con le Regioni entro il 31 dicembre 2001, tutti i provvedimenti necessari a riconfermare la piena riconduzione delle attività assistenziali svolte dalle Aziende Ospedaliere universitarie (miste e/o policlinici) alla programmazione regionale, prevedendo un'adeguata corresponsabilizzazione finanziaria delle Università per la loro parte».

Conclude l'Accordo, infine, l'impegno del Governo «ad adottare ogni provvedimento normativo e/o amministrativo, necessario all'attuazione del presente Accordo, anche a modifica, integrazione o abrogazione di norme vigenti incompatibili con quanto convenuto col presente Accordo».

2. — In attuazione di tale accordo, è stato emanato recentemente il d.l. 18 settembre 2001, n. 347, recante «Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria».

All'articolo 1, recante «Patto di stabilità interno», il d.l., in relazione alla finalità «del concorso delle autonomie regionali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2002-2004», stabilisce che l'ammontare delle spese correnti per l'esercizio 2002, al netto delle spese per interessi passivi, delle spese finanziate da programmi comunitari e delle spese relative all'assistenza sanitaria delle regioni a statuto ordinario, non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo relativi all'esercizio 2000, aumentati del 4,5 per cento. Per gli esercizi 2003 e 2004, il d.l. prevede l'applicazione di un incremento pari al tasso di inflazione programmato indicato dal documento di programmazione economico finanziaria.

Con riguardo alle spese per l'assistenza sanitaria, il d.l. stabilisce che l'ammontare di tali spese resta regolato, sino al 2004, nei termini stabiliti dall'accordo Stato-regioni, approvato l'8 agosto 2001 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome (art. 1, comma 1).

L'articolo 3, recante «Disposizioni in materia di equilibrio dei presidi ospedalieri e di sperimentazioni gestionali», al comma 2, prevede che le regioni adottano le disposizioni necessarie:

a) per stabilire l'obbligo delle aziende sanitarie ed ospedaliere di garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri;

b) per individuare le tipologie degli eventuali provvedimenti di riequilibrio;

c) per determinare le misure a carico dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico.

Il comma 6 dell'articolo 3, sempre in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni, modifica l'articolo 9-bis del d.lgs. n. 502/1992, in materia di sperimentazioni gestionali, nel senso dell'attribuzione alle Regioni, anziché alla Conferenza Stato-Regioni, del potere di autorizzare i programmi di sperimentazione gestionale.

Il comma 1 dell'articolo 3, inoltre, introduce una importante modifica al d.lgs. n. 502/92, nella parte in cui, nell'aggiungere all'articolo 19 il comma 2-bis, prevede che: «Non costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le materie di cui agli articoli 4, comma 1-bis, e 9-bis.

In proposito, l'articolo 19 del d.lgs. n. 502/92 qualifica tutte le norme contenute nel d.lgs. n. 502/92 «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione»: a seguito della modifica introdotta dal d.l. n. 347/01 non costituiscono invece più principi fondamentali le disposizioni dettate dagli articoli 4, comma 1-bis e quelle di cui al 9-bis del d.lgs. n. 502/92.

Si tratta di una modifica di un'importanza considerevole se si tiene a mente, in particolare, che l'articolo 4, comma 1-bis del d.lgs. n. 502/92, come introdotto dal d.lgs. n. 229/99, individua i requisiti cui viene subordinata, di fatto, la costituzione o la conferma in azienda ospedaliera dei presidi ospedalieri. Il risultato è quello di un considerevole ampliamento della potestà organizzativa delle Regioni in materia.

Per effetto di tale norma, inoltre, non costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione neppure le norme dettate dall'articolo 9-bis del d.lgs. n. 502/92 in materia di sperimentazioni gestionali.

Il comma 3 dell'articolo 3, infine, precisa che «Fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali o dei provvedimenti adottati in applicazione dei commi 1 (4, comma 1-bis e 9-bis del d.lgs. n. 502/1992 non più principi fondamentali) e 2 (poteri delle regioni in materia di equilibrio economico delle A.O.), continuano ad applicarsi tutte le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 502/92, come modificate dal presente articolo».

Il comma 5 dell'articolo 3 del d.l. stabilisce, inoltre, che «gli effetti finanziari positivi o negativi derivanti dall'entrata in vigore delle leggi o dei provvedimenti regionali adottate ai sensi del presente decreto sono acquisiti o ricadono sui bilanci delle singole regioni».

L'articolo 4 del d.l. n. 347/01, infine, nel dettare norme in materia di «Accertamento e copertura dei disavanzi», al comma 3, stabilisce che «gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati, nel rispetto dell'accordo Stato-Regioni 2001, sono coperti dalle regioni con le modalità stabilite da norme regionali che prevedano alternativamente o cumulativamente l'introduzione di:

a) misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa;

b) variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste nella normativa vigente;

c) altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

L'articolo 12 del d.l. n. 347/01 stabilisce, infine, che i principi desumibili dal presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

Le disposizioni del D.P.C.M. censurate in questa sede, oltre ad essere lesive delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, si pongono in aperto contrasto con i contenuti dell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 e del decreto legge n. 347/01.

Ora se si tiene a mente, come già anticipato, che il D.P.C.M. è stato pubblicato in data 9 agosto 2001, ossia dopo l'Accordo intervenuto tra lo Stato e le Regioni e in contrasto con i contenuti di tale Accordo, risulta evi-

dente la violazione degli articoli 5, 114, 117 e 118 della Costituzione in relazione al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni come attuato dal d.lgs. n. 281/97 (cfr. in proposito Corte costituzionale sentt. 359/85; 151 e 153/86; 214/88; 101 e 138/89; 21 e 351/91; 389 e 520/95; 393/99; 110 e 206/01).

A ciò si aggiunga che il D.P.C.M. è stato adottato ai sensi del secondo comma dell'articolo 8 della legge n. 59/97, ossia a fronte di una mancata intesa con le Regioni, mentre i contenuti dell'Accordo, essendo stati concordati tra lo Stato e le Regioni, sono stati adottati nel pieno rispetto di tale principio.

A tale principio fa riferimento lo stesso Accordo nella parte in cui richiama la legislazione ai sensi della quale è stato sottoscritto.

Si tratta, in particolare, dell'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 281/97, ai sensi del quale «al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, la Conferenza Stato-Regioni, promuove e sancisce accordi di cui all'articolo 4»; e dell'articolo 4 del d.lgs. n. 281/97, ai sensi del quale «Governo, regioni e province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

A ciò si aggiunga che, a fronte dell'impegno assunto dal Governo nell'Accordo ad «adottare ogni provvedimento normativo e/o amministrativo, necessario all'attuazione del presente Accordo, anche a modifica, integrazione o abrogazione di norme vigenti incompatibili con quanto convenuto col presente Accordo», il D.P.C.M. 24 maggio 2001 detta disposizioni chiaramente incompatibili con i contenuti dell'Accordo stesso.

Con riguardo al d.l. n. 347/01, inoltre, che costituisce diretta attuazione dell'Accordo dell'agosto 2001, il D.P.C.M. si pone, dal punto di vista formale, come una fonte di grado inferiore, e, dal punto di vista sostanziale, come fonte superata dai contenuti del Decreto legge.

In considerazione del ruolo e delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni dagli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, del principio costituzionale di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, come concretamente attuato dal d.lgs. n. 281/97 e dall'Accordo dell'8 agosto 2001 e recepito dal d.l. n. 347/01, deve ragionevolmente ritenersi che non spetta allo Stato dettare le seguenti disposizioni del D.P.C.M. oggetto del presente conflitto.

## 2.1.— Articolo 1, commi 2 e 4.

1. — L'articolo 1 del D.P.C.M., nel disciplinare le forme di partecipazione delle università alla programmazione sanitaria, al comma 2, prevede che «prima dell'adozione o dell'adeguamento del piano sanitario regionale, le regioni e le province autonome acquisiscono formalmente, in ordine alle materie di cui al co. 1, il parere delle università sedi della facoltà di medicina e chirurgia ubicate nel proprio territorio ... Il parere delle università è reso direttamente e può anche essere espresso attraverso il comitato regionale di coordinamento delle università di cui all'art. 3 del d.P.R. n. 25/1998. Il parere si intende espresso in senso favorevole qualora non pervenga entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta».

Sempre nell'ottica della partecipazione delle università alla programmazione sanitaria, al comma 4, l'articolo 1 prevede che «per le materie che implicano l'integrazione tra attività assistenziali, didattiche e di ricerca, i protocolli d'intesa tra la regione o la provincia autonoma e le università prevedono forme di collaborazione nell'elaborazione e nella stesura di proposte per la formulazione del piano sanitario regionale o di altri documenti o progetti concernenti la programmazione attuativa regionale e locale, tenendo conto dei programmi di sviluppo delle facoltà di medicina e chirurgia, deliberati dalle stesse e approvati dagli organi dell'ateneo... ».

Tali disposizioni risultano chiaramente lesive dell'autonomia regionale in materia di programmazione ed indirizzo: è doveroso precisare che la Regione potrà, autonomamente, richiedere il parere sugli atti programmatori del settore socio-sanitario non solo alle università ma anche a tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, saranno ritenuti portatori di interessi in quest'ambito.

Prevedere, tuttavia, la richiesta di un parere obbligatorio, e il termine di 60 giorni per l'espressione dello stesso, e precisare nell'atto di indirizzo e coordinamento la procedura prevista dall'articolo 1, comma 14, del d.lgs. n. 502/92, così come novellato dal d.lgs. n. 229/99 — peraltro impugnato da questa Regione con ricorso in via principale promosso di fronte a codesta ecc.ma Corte costituzionale — non fa che confermare l'invasività nella sfera regionale del livello centrale.

I commi 1 e 4 dell'articolo 1, nel dettare le disposizioni indicate, risultano, pertanto, fortemente invasivi delle competenze riconosciute alle Regioni in materia di assistenza sanitaria dagli articoli 117 e 118 della Costituzione e, particolare delle competenze regionali in materia di programmazione sanitaria, come concretamente disciplinate dagli articoli 1 e 2 del d.lgs. n. 502/92.

A ciò si aggiunga che anche il d.lgs n. 112/98, all'articolo 115, co. 2, lett. a), ha espressamente previsto il trasferimento alle Regioni delle funzioni e dei compiti relativi «all'approvazione dei piani e dei programmi di settore non aventi rilievo e applicazione nazionale».

2. — Va, inoltre, segnalato che tali disposizioni contrastano con lo stesso d.lgs n. 517/99 del quale il D.P.C.M. 24 maggio 2001 costituisce attuazione. L'articolo 2, comma 1, lett. c), del d.lgs n. 517/99 si limita, infatti, a prevedere, tra i criteri da porre a fondamento dell'atto di indirizzo e coordinamento, la definizione «delle linee generali della partecipazione delle università alla programmazione sanitaria regionale». Sarebbe stato, pertanto, sufficiente fissare nel D.P.C.M. il principio della partecipazione delle Università alla programmazione sanitaria e lasciare alle Regioni, nell'esercizio della potestà di programmazione e di organizzazione, delle quali sono titolari, la definizione delle modalità concrete di tale partecipazione.

3. — A ciò si aggiunga che dall'Accordo dell'8 agosto 2001 proviene una indicazione di segno opposto: nell'ambito dell'Accordo, infatti, il Governo si è impegnato ad emanare provvedimenti diretti alla riconduzione «piena» delle attività assistenziali delle aziende ospedaliere alla programmazione regionale non, invece, ad assicurare la partecipazione delle università alla programmazione regionale.

I commi 2 e 4 dell'articolo 1, pertanto, contraddicono anche gli impegni assunti dal Governo nell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, in violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni così come concretamente attuato dal d.lgs n. 281/97.

4. — Con riguardo alla recente giurisprudenza costituzionale in materia di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, si segnala la sentenza 110/01, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del d.lgs n. 96/99, recante «Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59», nella parte in cui era applicabile alla Regione Veneto, con la seguente motivazione: «La norma delegante stabilisce che l'esercizio del potere sostitutivo del Governo deve avvenire «sentite le regioni inadempienti». Ma, alla stregua del materiale probatorio prodotto dalle parti e di quello acquisito a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Corte (di cui si dà conto nella narrativa in fatto), risulta che nessun contatto diretto tra il Governo e la Regione Veneto è stato dal primo promosso al fine di acquisire il parere della seconda circa l'attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997».

Con sentenza 206/01, inoltre, la Corte ha accolto la questione di costituzionalità sollevata nei confronti dell'articolo dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 443 del 1999, censurato perché approvato dal Governo in un testo parzialmente diverso da quello risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato-Regioni.

La Corte ha così stabilito che: «la modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 443 è infatti difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata. Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, essa da luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lett. c), della legge n. 59/97, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione».

2.2. — Articoli 2, comma 3, lett. b); e 3, comma 1.

1. L'articolo 2 detta disposizioni finalizzate all'integrazione delle attività assistenziali e di ricerca stabilendo, in particolare, al comma 3, che, a tal fine, i protocolli d'intesa individuano:

a) in conformità con le scelte definite dal piano sanitario regionale, le aziende ospedaliero-universitarie per le attività assistenziali necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali di didattica e ricerca dell'università;

b) le modalità attraverso le quali le aziende e le strutture, di cui al punto a), concorrono sia alla realizzazione dei compiti istituzionali dell'università sia al raggiungimento degli obiettivi della programmazione sanitaria nazionale e regionale, attraverso l'efficace e sinergica integrazione delle attività assistenziali con quelle di formazione e di ricerca. A tale scopo definiscono i criteri generali per l'adozione dell'atto aziendale di cui all'art. 3, co. 2, del d.lgs n. 517/99, individuano le attività assistenziali coerenti e necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali di didattica e di ricerca dell'università e stabiliscono i principi ed i criteri per la costituzione, l'organizzazione ed il funzionamento dei dipartimenti ad attività integrata.

Il successivo articolo 3, inoltre, nel definire criteri e parametri delle attività assistenziali, stabilisce, al primo comma, che «nel protocollo d'intesa le regioni e le province autonome e le università definiscono i parametri, per tipologia e volume, delle attività assistenziali necessarie e non vicariabili per le attività istituzionali della facoltà di medicina e chirurgia. Tali parametri sono rapportati al numero programmato degli iscritti al primo anno del corso di laurea in medicina e chirurgia, salvo quanto previsto al successivo articolo 7, tenendo conto dell'indispensabile contributo delle strutture del S.S.N. alla formazione del personale dell'area sanitaria e degli specializzandi. Per le strutture di degenza, il numero di posti letto messo a disposizione delle facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento delle attività didattiche e di ricerca, è determinato, di norma, in tre posti letto per ogni studente iscritto al primo anno del corso di laurea in medicina e chirurgia, è previsto nei protocolli d'intesa, che indicano i criteri di assegnazione tenendo conto delle dimensioni minime previste per le strutture e della dotazione di personale universitario ... ».

Le norme dettate dall'articolo 2, comma 3, lett. b), e dall'articolo 3, comma 1, primo e terzo periodo, operano una illegittima invasione delle competenze spettanti alle Regioni, in virtù degli articoli 117 e 118 della Costituzione, in particolare delle competenze in materia di programmazione ed organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera.

L'articolo 2, comma 3, lett. b), risulta lesivo in quanto subordina l'individuazione, da parte dei protocolli di intesa, delle attività assistenziali e dei relativi parametri alle esigenze delle attività istituzionali delle facoltà di medicina e chirurgia.

L'articolo 3, comma 1, primo e terzo periodo, lede le competenze regionali in quanto individua, direttamente ed in materia dettagliata per le strutture di degenza, il numero dei posti letto messo a disposizione della facoltà di medicina e chirurgia.

Le attribuzioni costituzionali delle regioni in materia trovano la loro disciplina, a livello legislativo, nell'articolo 2 del d.lgs n. 502/1992 a norma del quale «spettano alle regioni e alle province autonome, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia sanitaria ed ospedaliera», ed, in particolare, «la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle U.S.L. e delle aziende ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette U.L.S. ed aziende, anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie».

La titolarità in capo alle Regioni di tali competenze è stata, inoltre, costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. n. 74/2001, 272/2001; 63/00; 408/1998; 156/1996; 274 e 107/1988; 99/1987; 219/1984 ampiamente citata *infra sub.* par. 2.3.).

2. Le disposizioni in questione, inoltre, non risultano neppure pienamente coerenti con il d.lgs. n. 517/1999 di cui il D.P.C.M. 24 maggio 2001 costituisce attuazione, che, al contrario, nell'indicare al Governo i criteri per l'adozione dell'atto di indirizzo e coordinamento appare rispettoso delle competenze regionali in materia.

In proposito, con riguardo alla definizione dei rapporti tra attività assistenziale e attività di didattica e di ricerca, l'articolo 1 del d.lgs. n. 517/1999, alla lett. a), si limita a indicare al Governo di «promuovere e disciplinare l'integrazione dell'attività assistenziale, formativa e di ricerca del S.S.N. e università».

L'uso dell'espressione «attività assistenziali necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali di didattica e di ricerca dell'università» di cui l'art. 2, comma 3, lett. b), del D.P.C.M. denota, al contrario, l'interno del Governo di subordinare l'individuazione delle attività assistenziali da svolgere presso le aziende ospedaliero-universitarie a quelle di didattica e di ricerca, più che quello di «integrare» i due tipi di attività e di renderle coerenti, secondo quanto prescritto dal d.lgs. n. 517/1999.

Considerazioni analoghe valgono per la disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 1, primo periodo, del D.P.C.M. a fronte di quanto stabilito sul punto dall'articolo 1, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 519/1999.

Mentre, infatti, il d.lgs. n. 517/1999 si limitava a prevedere che il Governo avrebbe dovuto indicare i parametri delle attività assistenziali «secondo criteri di funzionalità e coerenza con le esigenze di ricerca e di didattica», l'articolo 3, comma 1, del D.P.C.M., nel dare attuazione a tale norma, compie un'evidente forzatura stabilendo che i protocolli definiscano i parametri «delle attività assistenziali necessarie e non vicariabili per le attività istituzionali delle facoltà di medicina e chirurgia».

Con riguardo, infine, alla individuazione da parte dell'articolo 3, comma 1, terzo periodo, del D.P.C.M., del numero dei posti letto messo a disposizione delle facoltà di medicina e chirurgia possono farsi analoghe considerazioni.

Le indicazioni fornite al Governo dal d.lgs. n. 517/1999 erano, infatti, così circoscritte: individuazione del numero massimo di posti letto «anche in rapporto al numero degli studenti iscritti ai corsi di laurea della facoltà di medicina e chirurgia ed alle esigenze della ricerca, prevedendo inoltre i criteri e le modalità per il progressivo adeguamento agli standard fissati e la contestuale riduzione dei posti letto, anche in attuazione del Piano sanitario regionale».

3. A ciò si aggiunge che, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 347/2001 all'articolo 19 del d.lgs. n. 502/1992 — nella parte in cui si stabilisce che: «Non costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, le materie di cui agli articoli 4, comma. 1-*bis* e 9-*bis*» — i poteri delle Regioni nella definizione dei requisiti delle aziende ospedaliere sono stati ulteriormente ampliati.

Tale modifica legislativa si riflette anche sulle competenze regionali in materia di Aziende ospedaliero-universitarie, in virtù dell'applicabilità alle stesse della disciplina dettata dall'articolo 4 del d.lgs. n. 502/1992, per espressa previsione e dello stesso articolo 4 del d.lgs. n. 502/1992 dell'articolo 2 del d.lgs. n. 517/1999.

Con riguardo a tali aziende, infatti, l'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 502/1992 ha stabilito che: «per specifiche esigenze assistenziali, di ricerca scientifica, nonché di didattica del S.S.N., nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai comma 1-*bis* e seguenti, possono essere costituiti o confermati in aziende ... le aziende di cui all'art. 6 (Aziende ospedaliero-universitarie) della legge n. 419/1998, secondo le specifiche disposizioni definite in sede di attuazione della delega ivi prevista ... Le disposizioni del presente decreto, salvo quanto in esso diversamente disposto, non si applicano ai policlinici universitari e alle aziende ove insistono le facoltà di medicina e chirurgia prima della data indicata dalle disposizioni attuative della delega prevista dall'articolo 6 della legge n. 419/1998; ove tale data non sia prevista, dette disposizioni si applicano a partire dal 1° aprile 2000».

Il d.l. n. 517/1999, attuativo della delega di cui all'articolo 6 della legge 419/1998, a sua volta, all'articolo 2, commi 7 e 8, richiama la disciplina dettata dal d.lgs. n. 502/1992 e, in particolare, dall'articolo 4, estendendone l'applicazione anche alle aziende ospedaliero-universitarie, salvo le diverse disposizioni ivi previste.

Il risultato di tali modifiche introdotte dal d.l. n. 347/2001 è, pertanto, quello di un considerevole ampliamento della potestà organizzativa delle Regioni anche con riguardo all'organizzazione della Aziende ospedaliero-universitarie.

Anche alla luce dei recenti interventi legislativi, pertanto, il D.P.C.M. 24 maggio 2001, nel dettare disposizioni estremamente dettagliate, viola profondamente le competenze regionali in materia di assistenza ospedaliera.

4. — Le norme dettate dagli articoli 2, comma 3, lett. *b*) e 3, comma 1, integrano, infine, una violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, in relazione agli impegni assunti dal Governo nell'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 di attribuire alle Regioni autonomia nel settore dell'organizzazione della Sanità» e di emanare i provvedimenti necessari alla piena riconduzione delle attività assistenziali svolte dalle aziende ospedaliero-universitarie alla programmazione regionale.

Tali norme, inoltre, realizzano una contraddizione in termini in ragione dei vincoli di spesa oggettivi che sussistono nel settore sanitario e che sono stati concordati nell'accordo Stato-Regioni 8 agosto 2001 e confermati dal d.l. n. 347/01, per la chiara individuazione dei quali si rinvia a quanto ampiamente esposto *infra sub* par.2.4.

5. — In relazione alle considerazioni che precedono va, infine, precisato che, in questa sede, non si intende disconoscere la necessità che vi sia coerenza e funzionalità tra le attività assistenziali e quelle di ricerca e di didattica svolte presso le aziende ospedaliero-universitarie; si contesta, tuttavia, la rigidità con la quale viene configurato il rapporto tra i due tipi di attività e la totale estromissione delle Regioni, vere titolari della programmazione e della organizzazione dell'assistenza ospedaliera regionale nonché responsabili dei costi della stessa.

2.3. — Articoli 3, comma 8; 4, comma 3 e comma 7, lettera *f*).

1. — L'articolo 3 del D.P. C.M. al comma 7, fissa il principio in base al quale le attività e le strutture assistenziali complesse, funzionali alle esigenze di didattica e di ricerca sono individuate sulla base di soglie operative, indicate nei protocolli d'intesa, consistenti in livelli minimi di attività.

Una volta stabilito tale principio, al successivo comma 8, l'art. 3 precisa che per le attività assistenziali, tali livelli sono rappresentati dal numero minimo di casi trattati o dai volumi minimi di attività richiesti dalla programmazione regionale per garantire l'adeguata qualificazione della struttura. Per le esigenze della didattica e della ricerca sono rappresentati dal numero di professori e ricercatori universitari assegnati alla struttura, nonché dal numero medio di allievi che ad essa ordinariamente afferiscono».

Il successivo articolo 4, nel dettare indirizzi per l'organizzazione interna delle aziende ospedaliere universitarie, al comma 3, prevede che i protocolli d'intesa individuano le strutture assistenziali complesse essenziali alle esigenze di didattica e di ricerca dei corsi di laurea in medicina e chirurgia, attenendosi a quanto previsto all'articolo 3 ed ai seguenti criteri: *a)* livello minimo di attività necessaria per garantire una adeguata qualificazione della struttura in relazione ai compiti assistenziali; *b)* rispetto dei volumi e delle tipologie previsti nei piani annuali di attività e negli accordi di fornitura; *c)* adeguata presenza di professori e ricercatori universitari nella dotazione organica dell'unità operativa».

Al comma 7, l'articolo 4 stabilisce, inoltre, che «i protocolli d'intesa, nel rispetto delle previsioni dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 8-*quater*, comma 3, del d.lgs. n. 502/92 definiscono i criteri di attuazione dell'organizzazione dipartimentale», ed individua, alle lett. da *a)* ad *f)*, i criteri cui i protocolli stessi dovranno attenersi.

Alla lett. *f)* in particolare il comma 7 prevede che «il direttore del dipartimento ad attività integrata è nominato dal direttore generale d'intesa con il rettore ..... Per i dipartimenti individuati nella programmazione concertata delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, qualificati come essenziali ai fini dell'espletamento delle funzioni assistenziali della facoltà di medicina correlate ai settori scientifico-disciplinari, il direttore è scelto fra i professori universitari, salvo diverse determinazioni previste nei protocolli di intesa, per specifici casi, ferma restando comunque la titolarità dell'università per la didattica e la ricerca.

Anche con riguardo alle norme di cui agli articoli 3, comma 8, 4, comma 3 e comma 7, lett. *f)* il Governo ha operato una illegittima invasione della sfera dei poteri spettanti alle Regioni, incidendo sulle competenze organizzative e programmatiche di cui queste ultime sono titolari in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera.

In particolare, l'articolo 3, comma 8, invade le competenze regionali in quanto individua direttamente e dettagliatamente i livelli minimi di attività sia con riguardo alle strutture assistenziali complesse funzionali alle esigenze di didattica e di ricerca sia con riguardo alle esigenze della didattica e della ricerca. L'articolo 4, comma 3 risulta lesivo in quanto prevede l'individuazione da parte dei protocolli di intesa delle strutture assistenziali complesse «essenziali alle esigenze di didattica e di ricerca dei corsi di laurea di medicina e chirurgia», e definisce, alle lett. *a)* *b)* e *c)*, «criteri» molto dettagliati.

L'articolo 4, comma 7, lett. *f)* viola la potestà organizzativa regionale e la stessa autonomia aziendale in quanto, da un lato, prevede l'intesa con il rettore per la nomina, da parte del direttore generale, del direttore di dipartimento ad attività integrata, dall'altro, stabilisce che il direttore dei dipartimenti individuati come essenziali per l'espletamento delle funzioni assistenziali della facoltà di medicina, sia scelto fra i professori universitari.

Gli articoli richiamati introducono criteri strutturali ed organizzativi che definiscono un modello rigido a livello nazionale non lasciando spazio alla autonoma definizione regionale, esautorano l'autonomia organizzativa delle aziende ospedaliere di riferimento, predeterminandone perfino tipologie e volumi di attività. Gli automatismi previsti per la determinazione delle strutture semplici e complesse, inoltre, favoriscono proliferazioni non sostenute da reali necessità assistenziali e didattiche e di cui non è possibile valutare l'impatto economico per la regione.

Il risultato, di nuovo, è quello di una illegittima invasione delle competenze riconosciute alle Regioni dagli articoli 117 e 118 della Costituzione in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera ed, in particolare, della potestà organizzativa regionale. Tali norme realizzano, inoltre, una lesione dell'autonomia aziendale, in netto contrasto con le stesse previsioni del d.lgs. n. 502/1992 come modificato dal d.lgs. n. 229/1999.

2. — Con riguardo alla potestà organizzativa delle Regioni in materia, la giurisprudenza costituzionale si è pronunciata costantemente nel senso del riconoscimento della stessa in capo alle Regioni.

In proposito nella sentenza n. 156 del 1996, si legge: «la potestà di emanare norme per l'organizzazione, la gestione e il funzionamento delle U.S.L. e dei loro servizi come anche il generale potere di vigilanza sulle stesse strutture, rientrano nella materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera» di competenza regionale *ex* art. 117 Cost.».

Di recente, la Corte, con la sentenza n. 63 del 2000, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, del d.l. n. 175/1997, nella parte in cui demandava al Ministero della sanità, di emanare le «linee guida dell'organizzazione dell'attività libero-professionale intramuraria», in quanto la materia oggetto dell'atto ministeriale riguardava la competenza delle regioni in ordine alla organizzazione del servizio sanitario.

Nella motivazione, la Corte ha precisato che «l'intervento dello Stato in questa ultima materia non può quindi esplicitarsi se non nelle forme e nei limiti propri delle materie attribuite alle Regioni, cioè attraverso la legi-

slazione di principio, o di riforma, o attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento» (cfr. anche Corte cost. n. 272/00). Ora è sì vero che, nel caso di specie, lo Stato è intervenuto a disciplinare la materia con un atto di indirizzo e coordinamento, ma è anche vero che, nell'esercizio di tale funzione, il Governo non si è limitato a fissare principi, ma ha dettato norme estremamente dettagliate e, in quanto tali, lesive delle competenze regionali in materia.

In proposito la Corte ha più volte ribadito il principio in base al quale le disposizioni dirette a porre principi concernenti l'organizzazione delle unità sanitarie locali vanno considerate come norme fondamentali di riforma economico sociale (sent. n. 274 e n. 107/1988). Ma, nell'ambito di questo orientamento, ha precisato che neppure una riforma economico-sociale può integralmente estromettere le regioni dalle materie di loro competenza (sent. n. 219/1984) e che le eventuali disposizioni di dettaglio, che accompagnino le predette norme fondamentali, sono tali da vincolare l'esercizio delle competenze regionali soltanto ove siano legate con principi della riforma da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sent. n. 99/1987).

Recentemente, la Corte, con sentenza n. 74 del 2001, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme del d.lgs. n. 469/1997 proprio perché lesive della potestà organizzativa regionale.

Nella decisione menzionata si legge, in particolare che: «il coinvolgimento di competenze proprie, postula che sia conservata alle Regioni quella discrezionalità organizzativa che deve essere ad esse riconosciuta nelle materie e per le funzioni di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione Non può essere infatti consentito, in tali materie, ridurre l'ambito della scelta politica del legislatore regionale ad una attività di pura esecuzione di una disciplina statale di dettaglio ferma la possibilità per lo Stato di delineare il modello organizzativo con disposizioni di principio, deve residuare alla Regione uno spazio di libera scelta in ordine alla disciplina dell'organizzazione, che non può essere compresso senza pregiudicarne lo statuto costituzionale di autonomia.

3. — Le norme dettate dagli articoli 3, comma 8; 4, comma 3 e comma 7, lett. *f*), poi, si pongono in aperto contrasto con l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 e con gli impegni assunti in quella sede dal Governo.

In particolare, esse contraddicono apertamente, in violazione del principio di leale collaborazione come attuato dal d.lgs. n. 281/1997, l'impegno del Governo di attribuire alle regioni autonomia organizzativa nel settore dell'organizzazione della sanità (par. 9) nonché quello di emanare tutti i provvedimenti necessari a riconfermare la piena riconduzione delle attività svolte dalle Aziende ospedaliero-universitarie alla programmazione regionale (par. 13).

4. — Con riguardo, infine, alla norma (art. 4, comma 7, lett. *f*), secondo periodo), che disciplina le modalità della nomina del direttore dei dipartimenti individuati come essenziali per l'espletamento delle funzioni assistenziali della facoltà di medicina, si ricorda, inoltre, che, nel parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali in data 17 maggio 2001, la commissione, rilevava «l'opportunità di considerare all'art. 4, comma 6, lett. *f*), secondo periodo, che la nomina del direttore sia effettuata non solo fra i professori universitari».

2.4. — Articolo 10, commi 2 e 6.

1. — L'articolo 10 del D.P.C.M. disciplina la compartecipazione delle regioni e delle università ai risultati di gestione delle aziende ospedaliero-universitarie stabilendo, al primo comma, che a decorrere dalla data di costituzione dell'azienda ospedaliero-universitaria, la regione e l'università compartecipano ai risultati della gestione per quote percentuali determinate nei protocolli d'intesa.

Il comma 2 dell'articolo 10, nell'individuare apporto delle università, prevede che l'università realizza la compartecipazione di cui al comma 1 con l'apporto di: *a*) personale docente e non docente; *b*) beni mobili e immobili.

Il successivo comma 6 dell'articolo 10 prevede che «in caso di risultati finanziari negativi nella gestione dell'azienda, la regione e l'università concordano appositi piani di rientro poliennali ...

In caso di mancato accordo la regione, sentita il comitato regionale di coordinamento delle università di cui d.P.R. 25/1998, disdetta (sic!) il protocollo d'intesa per la parte concernente l'azienda interessata attuando le previsioni dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. 502/1992».

Le disposizioni dettate dai commi 2 e 6 dell'art. 10, nel prevedere, da un lato, un contributo solo «in natura» delle università al sostenimento dei «costi» delle aziende ospedaliero-universitarie e, dall'altro, l'obbligo per la Regione di concordare, in caso di disavanzi nella gestione delle aziende, il piano poliennale di rientro, interferiscono pesantemente sulle competenze assicurate alle regioni dagli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Tali norme, infatti, da un lato, definiscono un livello di partecipazione delle università ai costi assolutamente inadeguato, dall'altro, nell'imporre alla Regione — alla quale spetta concretamente il ripiano dei disavanzi — di concordare con le università i piani di rientro, limitano fortemente la potestà organizzativa e la potestà in materia di spesa spettanti alle Regioni in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, come attuate dalla legislazione statale e riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale.

2. — Va, inoltre, rilevato che neppure il d.lgs. n. 517/1999, di cui il D.P.C.M. 24 maggio 2001 costituisce attuazione, esclude la possibilità di un contributo finanziario delle Regioni ai costi di gestione delle Aziende ospedaliere-universitarie. In proposito, l'art. 7, primo comma, del d.lgs. n. 517/1999 prevede che «Regioni ed università concorrono con propri finanziamenti all'attuazione di programmi di rilevante interesse per la Regione e l'università definiti d'intesa».

3. — Tali disposizioni, inoltre, sono in contrasto con i contenuti dell'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, successivamente recepiti nel d.l. n. 347/2001, violando conseguentemente, anche il principio di leale collaborazione tra lo Stato e Regioni.

Contraddicono, in particolare, l'impegno, assunto dal Governo nell'Accordo, ad emanare, «previa intesa con le Regioni entro il 31 dicembre 2001, tutti i provvedimenti necessari a riconfermare fa piena riconduzione delle attività assistenziali svolte dalle Aziende ospedaliere-universitarie (miste e/o policlinici) alla programmazione regionale, prevedendo un adeguata corresponsabilizzazione finanziaria delle Università per la loro parte».

Sono in contrasto inoltre, con il poter attribuito alle Regioni dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 347/2001, di adottare tutte le disposizioni necessarie: *a)* per stabilire l'obbligo delle aziende sanitarie ed ospedaliere di garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri; *b)* per individuare le tipologie degli eventuali provvedimenti di riequilibrio; *c)* per determinare le misure a carico dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico (comma 2)».

A ciò si aggiunga che, ai sensi del comma 5 dell'art. 3 del d.l. n. 347: «gli effetti finanziari positivi a negativi derivanti dall'entrata in vigore delle leggi o dei provvedimenti regionali adottate ai sensi del presente decreto sono acquisiti o ricadono sui bilanci delle singole regioni».

Ne consegue una situazione ai limiti del paradosso: da un lato, le Regioni, in funzione di un preciso accordo intervenuto con lo Stato e prima della pubblicazione del D.P.C.M. successivamente recepito in un decreto-legge, si sono impegnate, per le ipotesi di emersione di disavanzi rispetto a finanziamenti assicurati dallo Stato, ad assumere a proprio carico la copertura dei relativi oneri, sono state autorizzate dallo Stato adottare tutti i provvedimenti — sia di natura organizzativa, che di natura finanziaria — necessari a mantenere tali impegni, e sono state responsabilizzate in ordine agli effetti finanziari di tali provvedimenti; dall'altro, si trovano a dover attuare un D.P.C.M. pienamente contrastante con gli impegni assunti e con i poteri loro conferiti.

4. — La lesione delle competenze recentemente attribuite alle Regioni é ancora più evidente a fronte di quanto stabilito dall'art. 4 del d.l. n. 347/2001 proprio in ordine all'accertamento e (alla) copertura dei disavanzi»

Il comma 3 dell'art. 4 attribuisce, infatti, alle egioni non solo l'onere di coprire, nel rispetto dell'accordo Stato-Regioni 2001, gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati, ma anche il potere di stabilire le modalità attraverso le quali coprire tali disavanzi, con norme regionali che prevedano alternativamente a cumulativamente l'introduzione di: *a)* misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa; *b)* variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste nella normativa vigente; *c)* altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

5. — Non può, inoltre, non essere rilevata la scarsa chiarezza della disposizione dettata dal comma 4 dell'art. 10 nella parte in cui prevede che, in caso di mancato accordo tra le Regioni e le università nella definizione dei piani poliennali di rientro, la Regione disdice il protocollo d'intesa per la parte concernente l'azienda interessa attuando le previsioni dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992. Se con tale disposizione si riconosce implicitamente che spetta alla Regione la decisione finale in ordine alle modalità di ripiano, privo di senso ed incomprensibile appare il richiamo all'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 502/1992. Tale disposizione stabilisce, infatti, che «sono ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione i policlinici universitari, che devono essere inseriti nel sistema di emergenza sanitaria di cui al d.P.R. 27 marzo 1992».

P. Q. M.

*La Regione Lombardia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che:*

*non spetta allo Stato disciplinare, in violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni e in maniera così dettagliata materie riconducibili alla potestà organizzativa, programmatica e di indirizzo delle Regioni in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera,*

*e, per l'effetto, annullare il D.P.C.M. 24 maggio 2001, in toto e in parte qua in relazione agli articoli 1, commi 2 e 4; 2, comma 3, lett. b); 3, commi 1 e 8; 4, commi 3 e 7, lettera f) e 10, commi 2 e 6, per violazione degli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione in relazione al principio e collaborazione tra lo Stato e le Regioni, al d.lgs. n. 281/1997, all'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 e al d.l. n. 347/2001.*

Roma, addì 8 ottobre 2001

PROF. AVV. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

01C1082

N. 36

*Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Lazio,  
depositato in cancelleria il 18 ottobre 2001*

**Università - Svolgimento delle attività assistenziali - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le linee guida concernente i protocolli di intesa da stipulare tra Regioni ed Università - Provvedimento adottato ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 59/1997 (che disciplina le ipotesi nelle quali non venga raggiunta la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni) - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lazio - Denunciata mancata concreta concessione alla Regione della possibilità di pervenire ad un accordo - Definizione dettagliata di automatismi per la individuazione del numero e delle caratteristiche delle strutture e del personale - Contrasto con i contenuti dell'accordo intervenuto l'8 agosto 2001 (in data precedente rispetto a quella di pubblicazione del provvedimento denunciato) tra Governo, Regioni e Province autonome, e successivamente recepito dal decreto legge n. 347/2001 - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alla Regione in materia sanitaria, in particolare in materia di programmazione ed organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera - Lesione dell'autonomia aziendale.**

- D.P.C.M. 24 maggio 2001 *in toto* e, *in parte qua*, in relazione agli artt. 1, commi 2 e 4; 2, comma 3, lett. b); 3, commi 1 e 8; 4, commi 3 e 7, lett. f); 10, commi 2 e 6.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, 118 e 119.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* Francesco Storace, autorizzato con delibera di Giunta regionale n. 1427 del 28 settembre 2001, rappresentato e difeso, come da mandato a margine del presente atto, dal Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via di Porta Pinciana, 6;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* per l'annullamento del D.P.C.M. 24 maggio 2001, recante «Linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra regioni e università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle università nel quadro della programmazione nazionale e regionale ai sensi dell'articolo 1, co. 2, del D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517. Intesa, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 184 del 9 agosto 2001, *in toto* ed *in parte qua* in relazione ad alcuni articoli.

## F A T T O

Con il D.P.C.M. 24 maggio 2001 il Governo, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, co. 2, del D.Lgs. n. 517/99, ha dettato «linee guida» per la definizione dei protocolli d'intesa tra le regioni e le università, finalizzati a disciplinare lo svolgimento delle attività assistenziali dell'università nel quadro della programmazione nazionale e regionale.

Il D.P.C.M. in esame si compone di 10 articoli, nei quali vengono fissate le «linee guida» alle quali dovranno adeguarsi le regioni e le università nella stipula dei suddetti protocolli.

Gli articoli 1 e 2 individuano le modalità attraverso le quali, rispettivamente, realizzare forme di partecipazione delle università alla programmazione sanitaria regionale, e pervenire alla integrazione tra le attività assistenziali e le attività didattiche e di ricerca (art. 2).

Gli articoli 3, 4 e 5 dettano disposizioni ai fini della definizione, da parte dei protocolli di intesa, rispettivamente:

dei criteri e parametri «delle attività assistenziali necessarie e non vicariabili per le attività istituzionali della facoltà di medicina e chirurgia» (art. 3);

dell'organizzazione interna delle aziende ospedaliero-universitarie (art. 4);

dell'atto aziendale e degli altri atti di gestione delle aziende ospedaliero-universitarie (art. 5).

Gli articoli 6 e 7 indicano i criteri — che dovranno essere recepiti dai protocolli di intesa — sulla base dei quali attuare in concreto il principio di leale collaborazione tra il servizio sanitario regionale e le università (art. 6), nonché la collaborazione tra università e regione per soddisfare le esigenze del servizio sanitario regionale connesse alla formazione degli specializzandi, alla formazione infermieristica, tecnica, alla riabilitazione e alla prevenzione.

Gli articoli 8 e 9 dettano, rispettivamente, disposizioni in ordine alle «aziende ospedaliere universitarie integrate con il servizio sanitario regionale» (art. 2, co. 2, lett. a), del D.Lgs. n. 517/99), nonché norme transitorie e finali.

L'articolo 10 individua le concrete modalità di compartecipazione delle regioni e delle università ai risultati di gestione delle aziende ospedaliero-universitarie.

Il D.P.C.M. 24 maggio 2001 risulta lesivo del ruolo riconosciuto dalla Costituzione alle Regioni sia nel suo complesso, in quanto adottato in violazione del principio di leale collaborazione, sia con riguardo ad alcune specifiche disposizioni in esso contenute, le quali, oltre a ledere le competenze in materia di assistenza sanitaria, attribuite alle Regioni dalla Costituzione e confermate dalla giurisprudenza costituzionale, contraddicono precedenti accordi intervenuti — in attuazione del principio di leale collaborazione — tra lo Stato e le Regioni e recepiti in atti legislativi successivi a tali accordi.

## D I R I T T O

1. — Violazione degli articoli 5, 114, 117 e 118 della Costituzione in relazione al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni e all'articolo 8 della L. n. 59/97 e alla giurisprudenza costituzionale in materia.

L'esame dell'*iter* procedurale che ha condotto all'adozione del D.P.C.M. impone di ritenere che esso sia stato adottato in violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

L'epigrafe del D.P.C.M. riassume chiaramente l'*iter* che ha condotto alla sua adozione:

«Visto l'art. 1, co. 2, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517;

Visto l'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Considerato che nelle riunioni di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano dell'8 marzo, del 22 marzo, del 19 aprile e del 24 aprile 2001 non è stata raggiunta l'intesa di cui all'art. 8, co. 1, della citata legge n. 59 del 1997;

Ritenuto di dover procedere ai sensi dell'art. 8, co. 2, della citata legge n. 59 del 1997;

Visto il parere della competente Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso nella seduta del 17 maggio 2001;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 17 maggio 2001».

Il D.P.C.M. come si evince dalla stessa epigrafe, è stato adottato nelle forme e con le modalità previste per gli atti di indirizzo e coordinamento dall'articolo 8 della L. n. 59/97.

Nel caso di specie, il provvedimento è stato adottato ai sensi del comma secondo dell'articolo 8 della L. n. 59/97, che disciplina le ipotesi nelle quali non venga raggiunta la previa intesa con la Conferenza-Stato-Regioni.

L'articolo 8, co. 2, della L. n. 59/97 stabilisce, infatti, che «qualora nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione l'intesa non sia stata raggiunta, gli atti di cui al co. 1 (di indirizzo e coordinamento) sono adottati con deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta».

Nel caso di specie, come risulta dalla stessa epigrafe, l'intesa con la Conferenza non è stata raggiunta ed il Governo ha adottato comunque il D.P.C.M., seguendo la procedura delineata dal comma 2 dell'articolo 8 della L. n. 59/97.

Il D.P.C.M., infatti, ha avuto la ferma opposizione delle Regioni in quanto definisce in modo dettagliato automatismi per la individuazione del numero e caratteristiche delle strutture e del personale, che dovranno, sulla base dei protocolli di intesa, fornire l'attività assistenziale necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali di didattica e di ricerca delle università.

Nell'esercizio dei poteri conferitigli dal secondo comma dell'articolo 8, tuttavia, il Governo non è stato rispettoso del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

In proposito nel verbale della seduta della Conferenza Stato-regioni del 25 maggio 2001 si legge che «Le Regioni, infine, hanno lamentato che il Governo, approvando lo schema di atto di indirizzo e coordinamento concernente le linee guida relative ai protocolli d'intesa da stipulare tra Regioni ed Università per lo svolgimento delle attività assistenziali il 17 maggio 2001, è venuto meno ad una prassi. Sulla scorta di quest'ultima, infatti, il termine previsto dall'art. 8 della legge n. 59/1997 decorre dalla seduta in cui è stata constatata la mancata intesa, 19 aprile 2001, e non già, da quella in cui è stato intrapreso l'esame del provvedimento (8 marzo 2001)».

Sebbene, infatti, l'articolo 8, co. 2, della L. n. 59/97 stabilisca che il Governo, in caso di mancata intesa con la Conferenza, può comunque adottare gli atti di indirizzo e coordinamento nel termine di 45 giorni «dalla prima consultazione», nella prassi dei rapporti tra lo Stato e le Regioni tale disposizione è stata costantemente interpretata nel senso che il termine dei 45 giorni decorre dalla seduta in cui viene constatata la mancata intesa e non dalla seduta in cui viene intrapreso l'esame del provvedimento.

Nel caso di specie, come risulta dalla stessa epigrafe, l'atto di indirizzo e coordinamento è stato adottato molto tempo prima (il 17 maggio 2001) del termine di 45 giorni dalla seduta in cui è stata constatata la mancata intesa (19 aprile 2001).

Con riguardo alla giurisprudenza costituzionale sul punto, per quanto codesta Ecc.ma Corte, con sentenza n. 408/98, si sia pronunciata nel senso di considerare legittima la previsione del comma 2 dell'articolo 8 della L. n. 59/97, è pur vero che nella stessa decisione, ha precisato che: «l'ipotesi che il Governo utilizzi questa sua facoltà (il potere di provvedere unilateralmente) per svuotare di senso la prescrizione dell'intesa, o non rispetti l'esigenza di esplorare effettivamente le possibilità di accordo, attiene alla sfera delle eventualità di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio ove si tenga conto che il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorché non sia esplicitamente richiamato dalla legge, i rapporti reciproci fra Stato e Regioni» (cfr. anche Corte cost. 110 e 206/01).

Nel caso di specie, la circostanza che il Consiglio dei Ministri si sia «precipitato» ad approvare il D.P.C.M. e non abbia atteso che trascorressero almeno 45 giorni dalla constatazione della mancata intesa con la Conferenza denota chiaramente l'assenza del minimo intento di quest'ultimo di esplorare la possibilità di un accordo, con evidente violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

A ciò si aggiunga che anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali, chiamata ad esprimere parere sul provvedimento, non ha manifestato un'adesione incondizionata.

Nel parere reso in data 17 maggio 2001, infatti, la Commissione manifesta perplessità proprio su alcune delle norme che non avevano ricevuto il consenso delle Regioni.

Nel parere citato, in proposito, si legge:

«considerata l'opportunità di realizzare un coordinamento efficace tra il sistema regionale sanitario e le università;

rilevata l'opportunità di considerare, all'articolo 4, co. 6, lett. f), secondo periodo, che la nomina del direttore sia effettuata non solo fra i professori universitari;

esprime parere favorevole con la seguente osservazione: valuti il Governo l'opportunità di specificare puntualmente, all'articolo 10, co. 2, secondo periodo, le ulteriori modalità di compartecipazione delle regioni e delle università».

Nonostante le osservazioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali, il Governo ha proceduto all'approvazione del provvedimento nello stesso giorno in cui la Commissione parlamentare ha rilasciato il parere.

La ricostruzione storica dell'*iter* che ha condotto all'approvazione del D.P.C.M., la costante interpretazione dell'articolo 8, co. 2, della L. n. 59/97 nella prassi dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e l'orientamento assunto sulla questione dalla giurisprudenza costituzionale impongono di ritenere che il Governo, nell'approvare il D.P.C.M. in data 17 maggio 2001 abbia violato, non concedendo concretamente alle regioni la possibilità di pervenire ad un accordo, il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, così come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*cf.* in proposito Corte Cost. sentt. 359/85; 151 e 153/86; 214/88; 101 e 138/89; 21 e 351/91; 389 e 520/95; 393/99).

2. — Violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione in relazione al D.Lgs. n. 502/92, al D.Lgs. n. 517/99 e al D.Lgs. n. 112/98. Violazione degli articoli 5, 114, 117 e 118 della Costituzione in relazione al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, al D.Lgs. n. 281/97, articoli 1 e 4, all'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome dell'8 agosto 2001, nonché al Decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, da parte dell'articolo 1, commi 2 e 4; dell'articolo 2, comma 3, lett. b); dell'articolo 3, commi 1 e 8; dell'articolo 4, commi 3 e 7, lett. f); e dell'articolo 10, commi 2 e 6.

L'esatta comprensione della lesione della sfera e delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni realizzata dalle singole norme del D.P.C.M. richiede una breve premessa.

Va preliminarmente precisato, infatti, che il D.P.C.M., oggetto del presente conflitto, pur essendo stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 17 maggio 2001, è stato adottato in data 24 maggio 2001 ed è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* solo nell'agosto del 2001 (n. 184 del 9 agosto 2001).

Prima della pubblicazione, e quindi dell'entrata in vigore del D.P.C.M., è intervenuto l'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, recante «integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria» dell'8 agosto 2001. I contenuti dell'Accordo sono stati successivamente recepiti dal D.L. 18 settembre 2001, n. 347, recante «Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria».

Sia l'Accordo che il D.L. n. 347/01 intervengono su aspetti disciplinati dal D.P.C.M. 24 maggio 2001 operando, tuttavia, in una direzione opposta al D.P.C.M.

1. — L'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 integra e modifica gli accordi del 3 agosto 2000 e del 22 marzo 2001, intervenuti tra i Ministri del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, le Regioni e le Province autonome in materia di spesa sanitaria.

Con tale accordo, da un lato, il Governo si è impegnato ad incrementare il concorso dello Stato al finanziamento del S.S.N. per l'anno 2001, con riferimento ad un livello di spesa pari a L. 138.000 miliardi, dall'altro, le Regioni si sono impegnate, per le ipotesi di emersione di disavanzi rispetto a tale somma, ad assumere a proprio carico la copertura dei relativi oneri, nonché al rispetto di una serie di condizioni indicate al punto 2 dell'Accordo.

In particolare, in relazione all'«obiettivo di una evoluzione dei finanziamenti che mantenga un quadro stabile nel tempo», l'Accordo ha definito, per il triennio 2002-2004, il quadro finanziario complessivo ed esaustivo delle risorse statali utilizzabili per finanziare la spesa sanitaria pubblica — nel quale si fa riferimento alla quota per il 2001 incrementata, di anno in anno, in relazione all'andamento del PIL previsto nel DPEF 2002/2004» —, ed ha individuato, anno per anno, le risorse da destinare al finanziamento del S.S.N. per gli anni dal 2002 al 2004 (par. 6).

Nell'ambito dell'Accordo, inoltre, il Governo, «al fine di consentire alle regioni di mantenere i tetti prefissati», si è assunto l'impegno di adottare, con appositi strumenti legislativi di urgenza o con corsia preferenziale, una serie di misure indirizzate tra le altre:

- a) alla definizione di meccanismi di contenimento della spesa;
- b) all'attribuzione alle Regioni di una potestà autorizzatoria in materia di sperimentazioni gestionali *ex* articolo 9-bis del D.Lgs. n. 502/92;
- c) all'attribuzione alle Regioni della piena potestà di riconoscimento ai presidi ospedalieri dello *status* di azienda ospedaliera, con modifica dell'art. 4 del D.Lgs. n. 502/92;
- d) all'adeguamento delle previsioni normative concernenti la dotazione dei posti letto ospedalieri per acuti fissando il nuovo parametro di 4 posti letto per mille abitanti;

e) alla definizione di misure di contenimento della spesa farmaceutica. (par. 9)

Sempre al par. 9 dell'Accordo, il Governo si è impegnato «ad attribuire alle Regioni, fermo restando quanto già richiamato alle lett. b) e c) del presente punto, autonomia nel settore dell'organizzazione della Sanità».

Sempre nell'ambito del suddetto Accordo, il Governo si è assunto l'impegno ad emanare «previa intesa con le Regioni entro il 31 dicembre 2001, tutti i provvedimenti necessari a riconfermare la piena riconduzione delle attività assistenziali svolte dalle Aziende Ospedaliere universitarie (miste e/o policlinici) alla programmazione regionale, prevedendo un'adeguata corresponsabilizzazione finanziaria delle Università per la loro parte».

Conclude l'Accordo, infine, l'impegno del Governo «ad adottare ogni provvedimento normativo e/o amministrativo, necessario all'attuazione del presente Accordo, anche a modifica, integrazione o abrogazione di norme vigenti incompatibili con quanto convenuto col presente Accordo».

2. — In attuazione di tale accordo, è stato emanato recentemente il D.L. 18 settembre 2001, n. 347, recante «Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria».

All'articolo 1, recante «Patto di stabilità interno», il D.L., in relazione alla finalità «del concorso delle autonomie regionali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2002-2004», stabilisce che l'ammontare delle spese correnti per l'esercizio 2002, al netto delle spese per interessi passivi, delle spese finanziate da programmi comunitari e delle spese relative all'assistenza sanitaria delle regioni a statuto ordinario, non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo relativi all'esercizio 2000, aumentati del 4,5 per cento. Per gli esercizi 2003 e 2004, il D.L. prevede l'applicazione di un incremento pari al tasso di inflazione programmato indicato dal documento di programmazione economico finanziaria.

Con riguardo alle spese per l'assistenza sanitaria, il D.L. stabilisce che l'ammontare di tali spese resta regolato, sino al 2004, nei termini stabiliti dall'accordo Stato-regioni, approvato l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (art. 1, co. 1).

L'articolo 3, recante «Disposizioni in materia di equilibrio dei Presidi ospedalieri e di sperimentazioni gestionali», al comma 2, prevede che le regioni adottano le disposizioni necessarie: a) per stabilire l'obbligo delle aziende sanitarie ed ospedaliere di garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri; b) per individuare le tipologie degli eventuali provvedimenti di riequilibrio; c) per determinare le misure a carico dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico.

Il comma 6 dell'articolo 3, sempre in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni, modifica l'articolo 9-bis del D.Lgs. n. 502/92, in materia di sperimentazioni gestionali, nel senso dell'attribuzione alle Regioni, anziché alla Conferenza Stato-Regioni, del potere di autorizzare i programmi di sperimentazione gestionale.

Il comma 1 dell'articolo 3, inoltre, introduce una importante modifica al D.Lgs. n. 502/92, nella parte in cui, nell'aggiungere all'articolo 19 il comma 2-bis, prevede che: «Non costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le materie di cui agli articoli 4, co. 1-bis, e 9-bis».

In proposito, l'articolo 19 del D.Lgs. n. 502/92 qualifica tutte le norme contenute nel D.Lgs. n. 502/92 «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione»: a seguito della modifica introdotta dal D.L. n. 347/01 non costituiscono invece più principi fondamentali le disposizioni dettate dagli articoli 4, co. 1-bis e quelle di cui al 9-bis del D.Lgs. n. 502/92.

Si tratta di una modifica di un'importanza considerevole se si tiene a mente, in particolare, che l'articolo 4 comma 1-bis del D.Lgs. n. 502/92, come introdotto dal D.Lgs. n. 229/99, individua i requisiti cui viene subordinata, di fatto, la costituzione o la conferma in azienda ospedaliera dei presidi ospedalieri. Il risultato è quello di un considerevole ampliamento della potestà organizzativa delle Regioni in materia.

Per effetto di tale norma, inoltre, non costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione neppure le norme dettate dall'articolo 9-bis del D.Lgs. n. 502/92 in materia di sperimentazioni gestionali.

Il comma 3 dell'articolo 3, infine, precisa che «Fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali o dei provvedimenti adottati in applicazione dei commi 1 (4, co. 1-bis e 9-bis del D.Lgs. n. 502/92 non più principi fondamentali) e 2 (poteri delle regioni in materia di equilibrio economico delle A.O.), continuano ad applicarsi tutte le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 502/92, come modificate dal presente articolo».

Il comma 5 dell'articolo 3 del D.L. stabilisce, inoltre, che «gli effetti finanziari positivi o negativi derivanti dall'entrata in vigore delle leggi o dei provvedimenti regionali adottate ai sensi del presente decreto sono acquisiti o ricadono sui bilanci delle singole regioni».

L'articolo 4 del D.L. n. 347/01, infine, nel dettare norme in materia di «Accertamento e copertura dei disavanzi», al comma 3, stabilisce che «gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati, nel rispetto dell'accordo Stato-regioni 2001, sono coperti dalle regioni con le modalità stabilite da norme regionali che prevedano alternativamente o cumulativamente l'introduzione di:

- a) misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa;
- b) variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste nella normativa vigente;
- c) altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

L'articolo 12 del D.L. n. 347/01 stabilisce, infine, che i principi desumibili dal presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

Le disposizioni del D.P.C.M. censurate in questa sede, oltre ad essere lesive delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, si pongono in aperto contrasto con i contenuti dell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 e del Decreto legge n. 347/01.

Ora se si tiene a mente, come già anticipato, che il D.P.C.M. è stato pubblicato in data 9 agosto 2001, ossia dopo l'Accordo intervenuto tra lo Stato e le Regioni e in contrasto con i contenuti di tale Accordo, risulta evidente la violazione degli articoli 5, 114, 117 e 118 della Costituzione in relazione al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni come attuato dal D.Lgs. 281/97 (*cfr.* in proposito Corte Cost. sentt. 359/85; 151 e 153/86; 214/88; 101 e 138/89; 21 e 351/91; 389 e 520/95; 393/99; 110 e 206/01).

A ciò si aggiunga che il D.P.C.M. è stato adottato ai sensi del secondo comma dell'articolo 8 della L. n. 59/97, ossia a fronte di una mancata intesa con le Regioni, mentre i contenuti dell'Accordo, essendo stati concordati tra lo Stato e le Regioni, sono stati adottati nel pieno rispetto di tale principio.

A tale principio fa riferimento lo stesso accordo nella parte in cui richiama la legislazione ai sensi della quale è stato sottoscritto.

Si tratta, in particolare, dell'articolo 2, co. 1, del D.Lgs. n. 281/97, ai sensi del quale «al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, la Conferenza Stato - regioni, promuove e sancisce accordi di cui all'articolo 4»; e dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 281/97, ai sensi del quale «Governo, regioni e province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato - regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

A ciò si aggiunga che, a fronte dell'impegno assunto dal Governo nell'Accordo ad «adottare ogni provvedimento normativo e/o amministrativo, necessario all'attuazione del presente Accordo, anche a modifica, integrazione o abrogazione di norme vigenti incompatibili con quanto convenuto col presente Accordo», il D.P.C.M. 24 maggio 2001 detta disposizioni chiaramente incompatibili con i contenuti dell'Accordo stesso.

Con riguardo al D.L. n. 347/01, inoltre, che costituisce diretta attuazione dell'Accordo dell'agosto 2001, il D.P.C.M. si pone, dal punto di vista formale, come una fonte di grado inferiore, e, dal punto di vista sostanziale, come fonte superata dai contenuti del Decreto legge.

In considerazione del ruolo e delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni dagli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, del principio costituzionale di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, come concretamente attuato dal D.Lgs. n. 281/97 e dall'Accordo dell'8 agosto 2001 e recepito dal D.L. n. 347/01, deve ragionevolmente ritenersi che non spetta allo Stato dettare le seguenti disposizioni del D.P.C.M. oggetto del presente conflitto.

## 2.1. — Articolo 1, commi 2 e 4.

1. — L'articolo 1 del D.P.C.M., nel disciplinare le forme di partecipazione delle università alla programmazione sanitaria, al comma 2, prevede che «prima dell'adozione o dell'adeguamento del piano sanitario regionale, le regioni e le province autonome acquisiscono formalmente, in ordine alle materie di cui al co. 1, il parere delle università sedi della facoltà di medicina e chirurgia ubicate nel proprio territorio. .... Il parere delle università è reso direttamente e può anche essere espresso attraverso il comitato regionale di coordinamento delle università di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 25/98. Il parere si intende espresso in senso favorevole qualora non pervenga entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta».

Sempre nell'ottica della partecipazione delle università alla programmazione sanitaria, al comma 4, l'articolo 1 prevede che «per le materie che implicano l'integrazione tra attività assistenziali, didattiche e di ricerca, i protocolli d'intesa tra la regione o la provincia autonoma e le università prevedono forme di collaborazione nell'elaborazione e nella stesura di proposte per la formulazione del piano sanitario regionale o di altri documenti o progetti concernenti la programmazione attuativa regionale e locale, tenendo conto dei programmi di sviluppo delle facoltà di medicina e chirurgia, deliberati dalle stesse e approvati dagli organi dell'ateneo ...».

Tali disposizioni risultano chiaramente lesive dell'autonomia regionale in materia di programmazione ed indirizzo: è doveroso precisare che la Regione potrà autonomamente, richiedere il parere sugli atti programmatori del settore socio-sanitario non solo alle università ma anche a tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, saranno ritenuti portatori di interessi in quest'ambito.

Prevedere, tuttavia, la richiesta di un parere obbligatorio, e il termine di 60 giorni per l'espressione dello stesso, e precisare nell'atto di indirizzo e coordinamento la procedura prevista dall'articolo 1, co. 14, del D.Lgs. n. 502/92, così come novellato dal D.Lgs. n. 229/99 non fa che confermare l'invasività nella sfera regionale del livello centrale.

I commi 1 e 4 dell'articolo 1, nel dettare le disposizioni indicate, risultano, pertanto, fortemente invasivi delle competenze riconosciute alle Regioni in materia di assistenza sanitaria dagli articoli 117 e 118 della Costituzione e, particolare delle competenze regionali in materia di programmazione sanitaria, come concretamente disciplinate dagli articoli 1 e 2 del D.Lgs. n. 502/92.

A ciò si aggiunga che anche il D.Lgs. n. 112/98, all'articolo 115, co. 2, lett. a), ha espressamente previsto il trasferimento alle Regioni delle funzioni e dei compiti relativi «all'approvazione dei piani e dei programmi di settore non aventi rilievo e applicazione nazionale».

2. — Va, inoltre, segnalato che tali disposizioni contrastano con lo stesso D.Lgs. n. 517/99 del quale il D.P.C.M. 24 maggio 2001 costituisce attuazione. L'articolo 2, co. 1, lett. c), del D.Lgs. n. 517/99 si limita infatti, a prevedere, tra i criteri da porre a fondamento dell'atto di indirizzo e coordinamento, la definizione «delle linee generali della partecipazione delle università alla programmazione sanitaria regionale». Sarebbe stato, pertanto, sufficiente fissare nel D.P.C.M. il principio della partecipazione delle Università alla programmazione sanitaria e lasciare alle Regioni, nell'esercizio della potestà di programmazione e di organizzazione, delle quali sono titolari, la definizione delle modalità concrete di tale partecipazione.

3. — A ciò si aggiunga che dall'Accordo dell'8 agosto 2001 proviene una indicazione di segno opposto: nell'ambito dell'Accordo, infatti, il Governo si è impegnato ad emanare provvedimenti diretti alla riconduzione «piena» delle attività assistenziali delle aziende ospedaliere alla programmazione regionale non, invece, ad assicurare la partecipazione delle università alla programmazione regionale.

I commi 2 e 4 dell'articolo 1, pertanto, contraddicono anche gli impegni assunti dal Governo nell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, in violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni così come concretamente attuato dal D.Lgs. n. 281/97.

4. — Con riguardo alla recente giurisprudenza costituzionale in materia di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, si segnala la sentenza 110/01, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del D.Lgs. n. 96/99, recante «Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59», nella parte in cui era applicabile alla Regione Veneto, con la seguente motivazione: «La norma delegante stabilisce che l'esercizio del potere sostitutivo del Governo deve avvenire "sentite le regioni inadempienti". Ma, alla stregua del materiale probatorio prodotto dalle parti e di quello acquisito a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Corte (di cui si dà conto nella narrativa in fatto), risulta che nessun contatto diretto tra il Governo e la Regione Veneto è stato dal primo promosso al fine di acquisire il parere della seconda circa l'attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997».

Con sentenza n. 206/01, inoltre, la Corte ha accolto la questione di costituzionalità sollevata nei confronti dell'articolo dall'art. 3, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 443 del 1999, censurato perché approvato dal Governo in un testo parzialmente diverso da quello risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato-Regioni.

La Corte ha così stabilito che: «la modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 443 è infatti difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata. Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, essa dà luogo a violazione dell'art. 1, co. 4, lett. c), della L. n. 59/97, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione».

2.2. — Articoli 2, comma 3, lett. b); e 3, comma 1.

1. — L'articolo 2 detta disposizioni finalizzate all'integrazione delle attività assistenziali e di ricerca stabilendo, in particolare, al comma 3, che, a tal fine, i protocolli d'intesa individuano:

a) in conformità con le scelte definite dal piano sanitario regionale, le aziende ospedaliero-universitarie per le attività assistenziali necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali di didattica e ricerca dell'università;

b) le modalità attraverso le quali le aziende e le strutture, di cui al punto a), concorrono sia alla realizzazione dei compiti istituzionali dell'università sia al raggiungimento degli obiettivi della programmazione sanitaria nazionale e regionale, attraverso l'efficace e sinergica integrazione delle attività assistenziali con quelle di formazione e di ricerca. A tale scopo definiscono i criteri generali per l'adozione dell'atto aziendale di cui all'art. 3, co. 2, del D.Lgs. n. 517/1999, individuano le attività assistenziali coerenti e necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali di didattica e di ricerca dell'università e stabiliscono i principi ed i criteri per la costituzione, l'organizzazione ed il funzionamento dei dipartimenti ad attività integrata.

Il successivo articolo 3, inoltre, nel definire criteri e parametri delle attività assistenziali, stabilisce, al primo comma, che «nel protocollo d'intesa le regioni e le province autonome e le università definiscono i parametri, per tipologia e volume, delle attività assistenziali necessarie e non vicariabili per le attività istituzionali della facoltà di medicina e chirurgia. Tali parametri sono rapportati al numero programmato degli iscritti al primo anno del corso di laurea in medicina e chirurgia, salvo quanto previsto al successivo articolo 7, tenendo conto dell'indispensabile contributo delle strutture del S.S.N. alla formazione del personale dell'area sanitaria e degli specializzandi. Per le strutture di degenza, il numero di posti letto messo a disposizione delle facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento delle attività didattiche e di ricerca, è determinato, di norma, in tre posti letto per ogni studente iscritto al primo anno del corso di laurea in medicina e chirurgia, è previsto nei protocolli d'intesa, che indicano i criteri di assegnazione tenendo conto delle dimensioni minime previste per le strutture e della dotazione di personale universitario ...».

Le norme dettate dall'articolo 2, co. 3, lett. b), e dall'articolo 3, co. 1, primo e terzo periodo, operano una illegittima invasione delle competenze spettanti alle Regioni, in virtù degli articoli 117 e 118 della Costituzione, in particolare delle competenze in materia di programmazione ed organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera.

L'articolo 2, c. 3, lett. b), risulta lesivo in quanto subordina l'individuazione, da parte dei protocolli di intesa, delle attività assistenziali e dei relativi parametri alle esigenze delle attività istituzionali delle facoltà di medicina e chirurgia.

L'articolo 3, co. 1, primo e terzo periodo, lede le competenze regionali in quanto individua, direttamente ed in maniera dettagliata per le strutture di degenza, il numero dei posti letto messo a disposizione delle facoltà di medicina e chirurgia.

Le attribuzioni costituzionali delle regioni in materia trovano la loro disciplina, a livello legislativo, nell'articolo 2 del D.Lgs. n. 502/1992 a norma del quale «spettano alle regioni e alle province autonome, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia sanitaria ed ospedaliera», ed, in particolare, «la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle u.s.l. e delle aziende ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette u.s.l. ed aziende, anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie».

La titolarità in capo alle Regioni di tali competenze è stata, inoltre, costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. n. 74/2001, 272/2001; 63/2000; 408/1998; 156/1996; 274 e 107/1988; 99/1987; 219/1984 ampiamente citate *infra sub par.* 2.3.).

2. — Le disposizioni in questione, inoltre, non risultano neppure pienamente coerenti con il n. 517/1999 di cui il D.P.C.M. 24 maggio 2001 costituisce attuazione, che, al contrario, nell'indicare al Governo i criteri per l'adozione dell'atto di indirizzo e coordinamento appare rispettoso delle competenze regionali in materia.

In proposito, con riguardo alla definizione dei rapporti tra attività assistenziale e attività di didattica e di ricerca, l'articolo 1 del D.Lgs. n. 517/1999, alla lett. a), si limita a indicare al Governo di «promuovere e disciplinare l'integrazione dell'attività assistenziale, formativa e di ricerca del S.S.N. e università».

L'uso dell'espressione «attività assistenziali necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali di didattica e di ricerca dell'università» di cui all'art. 2, co. 3, lett. b), del D.P.C.M. denota, al contrario, l'intento del Governo di subordinare l'individuazione delle attività assistenziali da svolgere presso le aziende ospedaliero-universitarie a quelle di didattica e di ricerca, più che quello di «integrare» i due tipi di attività e di renderle coerenti, secondo quanto prescritto dal D.Lgs. n. 517/1999.

Considerazioni analoghe valgono per la disposizione contenuta nell'articolo 3, co. 1, primo periodo, del D.P.C.M. a fronte di quanto stabilito sul punto dall'articolo 1, co. 2, lett. d), del D.Lgs. n. 517/1999. Mentre, infatti, il D.lgs. n. 517/1999 si limitava a prevedere che il Governo avrebbe dovuto indicare i parametri delle attività assistenziali «secondo criteri di funzionalità e coerenza con le esigenze di ricerca e di didattica», l'articolo 3, co. 1, del D.P.C.M., nel dare attuazione a tale norma, compie un'evidente forzatura stabilendo che i protocolli definiscano i parametri «delle attività assistenziali necessarie e non vicariabili per le attività istituzionali delle facoltà di medicina e chirurgia».

Con riguardo, infine, alla individuazione da parte dell'articolo 3, co. 1, terzo periodo, del D.P.C.M., del numero dei posti letto messo a disposizione delle facoltà di medicina e chirurgia possono farsi analoghe considerazioni.

Le indicazioni fornite al Governo dal D.Lgs. n. 517/1999 erano, infatti, così circoscritte: individuazione del numero massimo di posti letto «anche in rapporto al numero degli studenti iscritti ai corsi di laurea della facoltà di medicina e chirurgia ed alle esigenze della ricerca, prevedendo inoltre i criteri e le modalità per il progressivo adeguamento agli standard fissati e la contestuale riduzione dei posti letto, anche in attuazione del Piano sanitario regionale».

3. — A ciò si aggiunga che, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n. 347/2001 all'articolo 19 del D.Lgs. n. 502/1992 — nella parte in cui si stabilisce che: «Non costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, le materie di cui agli articoli 4, co. 1-*bis*, e 9-*bis*» — i poteri delle Regioni nella definizione dei requisiti delle Aziende ospedaliere sono stati ulteriormente ampliati.

Tale modifica legislativa si riflette anche sulle competenze regionali in materia di Aziende ospedaliero-universitarie, in virtù dell'applicabilità alle stesse della disciplina dettata dall'articolo 4 del D.Lgs. n. 502/1992, per espressa previsione e dello stesso articolo 4 del D.Lgs. n. 502/1992 dell'articolo 2 del D.Lgs. n. 517/1999.

Con riguardo a tali aziende, infatti, l'articolo 4, co. 1, del D.Lgs. n. 502/1992 ha stabilito che: «per specifiche esigenze assistenziali, di ricerca scientifica, nonché di didattica del S.S.N., nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai co. 1-*bis* e seguenti, possono essere costituiti o confermati in aziende ... le aziende di cui all'art. 6 (Aziende ospedaliero-universitarie) della L. n. 419/1998, secondo le specifiche disposizioni definite in sede di attuazione della delega ivi prevista ... Le disposizioni del presente decreto, salvo quanto in esso diversamente disposto, non si applicano ai policlinici universitari e alle aziende ove insistono le facoltà di medicina e chirurgia prima della data indicata dalle disposizioni attuative della delega prevista dall'articolo 6 della L. n. 419/1998; ove tale data non sia prevista, dette disposizioni si applicano a partire dal 1° aprile 2000».

Il D.Lgs. n. 517/1999, attuativo della delega di cui all'articolo 6 della L. n. 419/1998, a sua volta, all'articolo 2, commi 7 e 8, richiama la disciplina dettata dal D.Lgs. n. 502/1992 e, in particolare, dall'articolo 4, estendendone l'applicazione anche alle aziende ospedaliero-universitarie, salvo le diverse disposizioni ivi previste.

Il risultato di tali modifiche introdotte dal D.L. n. 347/2001 è, pertanto, quello di un considerevole ampliamento della potestà organizzativa delle Regioni anche con riguardo all'organizzazione della Aziende ospedaliero-universitarie.

Anche alla luce dei recenti interventi legislativi, pertanto, il D.P.C.M. 24 maggio 2001, nel dettare disposizioni estremamente dettagliate, viola profondamente le competenze regionali in materia di assistenza ospedaliera.

4. — Le norme dettate dagli articoli 2, co. 3, lett. b); e 3, co. 1, integrano, infine, una violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, in relazione agli impegni assunti dal Governo nell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 «di attribuire alle Regioni autonomia nel settore dell'organizzazione della Sanità» e di emanare i provvedimenti necessari alla piena riconduzione delle attività assistenziali svolte dalle aziende ospedaliero-universitarie alla programmazione regionale.

Tali norme, inoltre, realizzano una contraddizione in termini in ragione dei vincoli di spesa oggettivi che sussistono nel settore sanitario e che sono stati concordati nell'Accordo Stato-Regioni 8 agosto 2001 e confermati dal D.L. n. 347/2001, per la chiara individuazione dei quali si rinvia a quanto ampiamente esposto *infra sub* par. 2.4.

5. — In relazione alle considerazioni che precedono va, infine, precisato che, in questa sede, non si intende disconoscere la necessità che vi sia coerenza e funzionalità tra le attività assistenziali e quelle di ricerca e di didattica svolte presso le aziende ospedaliero-universitarie; si contesta, tuttavia, la rigidità con la quale viene configurato il rapporto tra i due tipi di attività e la totale estromissione delle Regioni, vere titolari della programmazione e della organizzazione dell'assistenza ospedaliera regionale nonché responsabili dei costi della stessa.

2.3. — Articoli 3, comma 8; 4, comma 3 e comma 7, lett. f).

1. — L'articolo 3 del D.P.C.M. al comma 7, fissa il principio in base al quale le attività e le strutture assistenziali complesse, funzionali alle esigenze di didattica e di ricerca sono individuate sulla base di soglie operative, indicate nei protocolli d'intesa, consistenti in livelli minimi di attività.

Una volta stabilito tale principio, al successivo comma 8, l'articolo 3 precisa che «per le attività assistenziali, tali livelli sono rappresentati dal numero minimo di casi trattati o dai volumi minimi di attività richiesti dalla programmazione regionale per garantire l'adeguata qualificazione della struttura. Per le esigenze della didattica e della ricerca sono rappresentati dal numero di professori e ricercatori universitari assegnati alla struttura, nonché dal numero medio di allievi che ad essa ordinariamente afferiscono».

Il successivo articolo 4, nel dettare indirizzi per l'organizzazione interna delle aziende ospedaliere universitarie, al comma 3, prevede che i protocolli d'intesa individuano le strutture assistenziali complesse essenziali alle esigenze di didattica e di ricerca dei corsi di laurea in medicina e chirurgia, attenendosi a quanto previsto all'articolo 3 ed ai seguenti criteri: a) livello minimo di attività necessaria per garantire una adeguata qualificazione della struttura in relazione ai compiti assistenziali; b) rispetto dei volumi e delle tipologie previsti nei piani annuali di attività e negli accordi di fornitura; c) adeguata presenza di professori e ricercatori universitari nella dotazione organica dell'unità operativa».

Al comma 7, l'articolo 4 stabilisce, inoltre, che «i protocolli d'intesa, nel rispetto delle previsioni dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 8-*quater*, co. 3, del D.Lgs. n. 502/1992 definiscono i criteri di attuazione dell'organizzazione dipartimentale», ed individua alle lett. da a) ad f), i criteri cui i protocolli stessi dovranno attenersi.

Alla lett. f), in particolare, il comma 7 prevede che «il direttore del dipartimento ad attività integrata è nominato dal direttore generale d'intesa con il rettore... Per i dipartimenti individuati nella programmazione concertata delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, qualificati come essenziali ai fini dell'espletamento delle funzioni assistenziali della facoltà di medicina correlate ai settori scientifico-disciplinari, il direttore è scelto fra i professori universitari, salvo diverse determinazioni previste nei protocolli di intesa, per specifici casi, ferma restando comunque la titolarità dell'università per la didattica e la ricerca».

Anche con riguardo alle norme di cui agli articoli 3, comma 8, 4, comma 3 e comma 7, lett. f), il Governo ha operato una illegittima invasione della sfera dei poteri spettanti alle Regioni, incidendo sulle competenze organizzative e programmatiche di cui queste ultime sono titolari in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera.

In particolare, l'articolo 3, comma 8, invade le competenze regionali in quanto individua direttamente e dettagliatamente i livelli minimi di attività sia con riguardo alle strutture assistenziali complesse funzionali alle esigenze di didattica e di ricerca sia con riguardo alle esigenze della didattica e della ricerca. L'articolo 4, comma 3 risulta lesivo in quanto prevede l'individuazione da parte dei protocolli di intesa delle strutture assistenziali complesse «essenziali alle esigenze di didattica e di ricerca dei corsi di laurea di medicina e chirurgia», e definisce, alle lett. a), b), e c), «criteri» molto dettagliati. L'articolo 4, comma 7, lett. f), viola la potestà organizzativa regionale e la stessa autonomia aziendale in quanto, da un lato, prevede l'intesa con il rettore per la nomina, da parte del Direttore Generale, del direttore di dipartimento ad attività integrata, dall'altro, stabilisce che il direttore dei dipartimenti individuati come essenziali per l'espletamento delle funzioni assistenziali della facoltà di medicina, sia scelto fra i professori universitari.

Gli articoli richiamati introducono criteri strutturali ed organizzativi che definiscono un modello rigido a livello nazionale non lasciando spazio alla autonoma definizione regionale, esautorano l'autonomia organizzativa delle aziende ospedaliere di riferimento, predeterminandone perfino tipologie e volumi di attività. Gli automatismi previsti per la determinazione delle strutture semplici e complesse, inoltre, favoriscono proliferazioni non sostenute da reali necessità assistenziali e didattiche e di cui non è possibile valutare l'impatto economico per la regione.

Il risultato, di nuovo, è quello di una illegittima invasione delle competenze riconosciute alle Regioni dagli articoli 117 e 118 della Costituzione in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera ed, in particolare, della potestà organizzativa regionale. Tali norme realizzano, inoltre, una lesione dell'autonomia aziendale, in netto contrasto con le stesse previsioni del D.Lgs. n. 502/1992 come modificato dal D.Lgs. n. 229/1992.

2. — Con riguardo alla potestà organizzativa delle Regioni in materia, la giurisprudenza costituzionale si è pronunciata costantemente nel senso del riconoscimento della stessa in capo alle Regioni.

In proposito nella sentenza 156 del 1996, si legge: «la potestà di emanare norme per l'organizzazione, la gestione e il funzionamento delle U.S.L. e dei loro servizi, come anche il generale potere di vigilanza sulle stesse strutture, rientrano nella materia dell'«assistenza sanitaria e ospedaliera» di competenza regionale ex art. 117 Cost.».

Di recente, la Corte, con la sentenza n. 63 del 2000, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, co. 1, D.L. n. 175/1997, nella parte in cui demandava al Ministero della sanità, di emanare le «linee guida dell'organizzazione dell'attività libero-professionale intramuraria», in quanto la materia oggetto dell'atto ministeriale riguardava la competenza delle Regioni in ordine alla organizzazione del servizio sanitario.

Nella motivazione, la Corte ha precisato che «l'intervento dello Stato in questa ultima materia non può quindi esplicarsi se non nelle forme e nei limiti propri delle materie attribuite alle Regioni, cioè attraverso la legislazione di principio o di riforma, o attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento» (cfr. anche Corte cost. n. 272/2000). Ora è sì vero che, nel caso di specie, lo Stato è intervenuto a disciplinare la materia con un atto di indirizzo e coordinamento, ma è anche vero che, nell'esercizio di tale funzione, il Governo non si è limitato a fissare principi, ma ha dettato norme estremamente dettagliate e in quanto tali, lesive delle competenze regionali in materia.

In proposito, la Corte ha più volte ribadito il principio in base al quale le disposizioni dirette a porre principi concernenti l'organizzazione delle unità sanitarie locali vanno considerate come norme fondamentali di riforma economico sociale (sent. 274 e 107/1988). Ma, nell'ambito di questo orientamento, ha precisato che neppure una riforma economico-sociale può integralmente estromettere le regioni dalle materie di loro competenza (sent. 219/1984) e che le eventuali disposizioni di dettaglio, che accompagnino le predette norme fondamentali, sono tali da vincolare l'esercizio delle competenze regionali soltanto ove siano legate con i principi della riforma da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sent. 99/1987).

Recentemente, la Corte, con sentenza n. 74 del 2001, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme del D.Lgs. n. 469/1997 proprio perché lesive della potestà organizzativa regionale.

Nella decisione menzionata si legge, in particolare che: «il coinvolgimento di competenze proprie, postula che sia conservata alle Regioni quella discrezionalità organizzativa che deve essere ad esse riconosciuta nelle materie e per le funzioni di cui all'art. 117, primo comma, Cost. Non può essere infatti consentito, in tali materie, ridurre l'ambito della scelta politica del legislatore regionale ad una attività di pura esecuzione di una disciplina statale di dettaglio ... ferma la possibilità per lo Stato di delineare il modello organizzativo con disposizioni di principio, deve residuare alla Regione uno spazio di libera scelta in ordine alla disciplina dell'organizzazione, che non può essere compreso senza pregiudicarne lo statuto costituzionale di autonomia.

3. — Le norme dettate dagli articoli 3, comma 8; 4, comma 3 e comma 7, lett. *f*), poi, si pongono in aperto contrasto con l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 e, con gli impegni assunti in quella sede dal Governo.

In particolare, esse contraddicono apertamente, in violazione del principio di leale collaborazione come attuato dal D.Lgs. n. 281/1997, l'impegno del Governo di attribuire alle Regioni autonomia organizzativa nel settore dell'organizzazione della sanità (par. 9) nonché quello di emanare tutti i provvedimenti necessari a riconfermare la piena riconduzione delle attività svolte dalle Aziende ospedaliero-universitarie alla programmazione regionale (par. 13).

4. — Con riguardo, infine, alla norma [art. 4, co. 7, lett. *f*), secondo periodo], che disciplina le modalità della nomina del direttore dei dipartimenti individuati come essenziali per l'espletamento delle funzioni assistenziali della facoltà di medicina, si ricorda, inoltre, che, nel parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali in data 17 maggio 2001, la Commissione, rilevava «l'opportunità di considerare all'art. 4, co. 6, lett. *f*), secondo periodo, che la nomina del direttore sia effettuata non solo fra i professori universitari».

2.4. — Articolo 10, commi 2 e 6.

1. — L'articolo 10 del D.P.C.M. disciplina la compartecipazione delle regioni e delle università ai risultati di gestione delle aziende ospedaliero-universitarie stabilendo, al primo comma, che a decorrere dalla data di costituzione dell'azienda ospedaliero-universitaria, la regione e l'università compartecipano ai risultati della gestione per quote percentuali determinate nei protocolli d'intesa.

Il comma 2 dell'articolo 10, nell'individuare l'apporto delle università, prevede che l'università realizza la compartecipazione di cui al comma 1 con l'apporto di: *a*) personale docente e non docente; *b*) beni mobili e immobili.

Il successivo comma 6 dell'articolo 10 prevede che «In caso di risultati finanziari negativi nella gestione dell'azienda, la regione e l'università concordano appositi piani di rientro poliennali. In caso di mancato accordo la regione, sentito il comitato regionale di coordinamento delle università di cui D.P.R. n. 25/1998, disdetta (sic!) il protocollo d'intesa per la parte concernente l'azienda interessata attuando le previsioni dell'art. 4, co. 3, del D.Lgs. n. 502/1992».

Le disposizioni dettate dai commi 2 e 6 dell'articolo 10, nel prevedere, da un lato, un contributo solo «in natura» delle università al sostenimento dei «costi» delle aziende ospedaliero-universitarie e, dall'altro, l'obbligo per la Regione di concordare, in caso di disavanzi nella gestione delle aziende, il piano poliennale di rientro, interferiscono pesantemente sulle competenze assicurate alle Regioni dagli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Tali norme, infatti, da un lato, definiscono un livello di partecipazione delle università ai costi assolutamente inadeguato, dall'altro, nell'imporre alla Regione — alla quale spetta concretamente il ripiano dei disavanzi — di concordare con le università i piani di rientro, limitano fortemente la potestà organizzativa e la potestà in materia di spesa spettanti alle Regioni in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, come attuate dalla legislazione statale e riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale.

2. — Va, inoltre, rilevato che neppure il D.Lgs. n. 517/1999, di cui il D.P.C.M. 24 maggio 2001 costituisce attuazione, esclude la possibilità di un contributo finanziario delle Regioni ai costi di gestione delle Aziende ospedaliero-universitarie. In proposito, l'articolo 7, primo comma, del D.Lgs. n. 517/1999 prevede che «Regioni ed università concorrono con propri finanziamenti all'attuazione di programmi di rilevante interesse per la Regione e l'università definiti d'intesa».

3. — Tali disposizioni, inoltre, sono in contrasto con i contenuti dell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, successivamente recepiti nel D.L. n. 347/2001, violando conseguentemente, anche il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Contraddicono, in particolare, l'impegno, assunto dal Governo nell'Accordo, ad emanare, «previa intesa con le Regioni entro il 31 dicembre 2001, tutti i provvedimenti necessari a riconfermare la piena riconduzione delle attività assistenziali svolte dalle Aziende Ospedaliere universitarie (miste e/o policlinici) alla programmazione regionale, prevedendo un'adeguata corresponsabilizzazione finanziaria delle Università per la loro parte».

Sono in contrasto, inoltre, con il potere attribuito alle Regioni dall'articolo 3, co. 2, del D.L. n. 347/2001, di adottare tutte le disposizioni necessarie: «a) per stabilire l'obbligo delle aziende sanitarie ed ospedaliere di garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri; b) per individuare le tipologie degli eventuali provvedimenti di riequilibrio; c) per determinare le misure a carico dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico (co. 2)».

A ciò si aggiunga che, ai sensi del comma 5 dell'articolo 3 del D.L. n. 347: «gli effetti finanziari positivi o negativi derivanti dall'entrata in vigore delle leggi o dei provvedimenti regionali adottate ai sensi del presente decreto sono acquisiti o ricadono sui bilanci delle singole regioni».

Ne consegue una situazione ai limiti del paradosso: da un lato, le Regioni, in funzione di un preciso Accordo intervenuto con lo Stato e prima della pubblicazione del D.P.C.M., e successivamente recepito in un D.L., si sono impegnate, per le ipotesi di emersione di disavanzi rispetto a finanziamenti assicurati dallo Stato, ad assumere a proprio carico la copertura dei relativi oneri, sono state autorizzate dallo Stato adottare tutti i provvedimenti — sia di natura organizzativa, che di natura finanziaria — necessari a mantenere tali impegni, e sono state responsabilizzate in ordine agli effetti finanziari di tali provvedimenti; dall'altro, si trovano a dover attuare un D.P.C.M. pienamente contrastante con gli impegni assunti e con i poteri loro conferiti.

4. — La lesione delle competenze recentemente attribuite alle Regioni è ancora più evidente a fronte di quanto stabilito dall'articolo 4 del D.L. n. 347/2001 proprio in ordine all'Accertamento e (alla) copertura dei disavanzi».

Il comma 3 dell'articolo 4 attribuisce, infatti, alle Regioni non solo l'onere di coprire, nel rispetto dell'accordo Stato-regioni 2001, gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati, ma anche il potere di stabilire le modalità attraverso le quali coprire tali disavanzi, con norme regionali che prevedano alternativamente o cumulativamente l'introduzione di: a) misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa; b) variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste nella normativa vigente; c) altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

5. — Non può, inoltre, non essere rilevata la scarsa chiarezza della disposizione dettata dal comma 4 dell'articolo 10 nella parte in cui prevede che, in caso di mancato accordo tra le Regioni e le università nella definizione

dei piani poliennali di rientro, la Regione disdice il protocollo d'intesa per la parte concernente l'azienda interessata «attuando le previsioni dell'articolo 4, co. 3, del D.Lgs. n. 502/1992. Se, infatti, con tale disposizione si riconosce implicitamente che spetta alla Regione la decisione finale in ordine alle modalità di ripiano, privo di senso ed incomprensibile appare il richiamo all'articolo 4, co. 3 del D.Lgs. n. 502/1992. Tale disposizione stabilisce, infatti, che «sono ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione i policlinici universitari, che devono essere inseriti nel sistema di emergenza sanitaria di cui al D.P.R. 27 marzo 1992».

*P. Q. M.*

*La Regione Lazio, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare che:*

*non spetta allo Stato disciplinare, in violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni e in maniera così dettagliata materie riconducibili alla potestà organizzativa, programmatica e di indirizzo delle Regioni in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera,*

*e, per l'effetto, annullare il D.P.C.M. 24 maggio 2001, in toto e in parte qua in relazione agli articoli 1, commi 2 e 4; 2, comma 3, lett. b); 3, commi 1 e 8; 4, commi 3 e 7, lett. f); e 10, commi 2 e 6, per violazione degli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione tra lo Stato e Regioni, al D.Lgs. n. 281/1997, all'Accordo Stato-regioni dell'8 agosto 2001 e al D.L. n. 347/2001.*

Roma, addì 8 ottobre 2001

PROF. AVV. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

01C1083

N. 907

*Ordinanza emessa il 21 marzo 2001 (pervenuta alla Corte costituzionale il 29 ottobre 2001)  
dal tribunale di Milano atti relativi a Mokni Mohamed Ben Fredj*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Conseguenze - Permanenza indiscriminata nel centro per un periodo di complessivi venti giorni - Contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 13, primo e secondo comma.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Impossibilità di eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento per impossibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo - Possibilità per il questore di disporre il trattenimento dello straniero in centri di permanenza temporanea e assistenza - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 1.
- Costituzione, art. 13, comma secondo.

IL GIUDICE

Valutate le eccezioni di illegittimità costituzionale del disposto normativo ex artt. 13 e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, sollevate all'udienza odierna di convalida dal difensore dello straniero;

Ritenuta anzitutto palesemente irrilevante nel presente procedimento ogni questione relativa alla supposta violazione della riserva di giurisdizione di cui all'art. 13, commi II e III, della Costituzione per effetto della mancata previsione di alcun controllo, preventivo o successivo, da parte del giudice in merito ai provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica emessi dal prefetto *ex art. 13, comma IV, lett. b)*, ovvero *ex art. 13, commi V e VI, del d.lgs. citato n. 286/1998*, oppure dal questore *ex art. 13, comma IV, lett. a)*, del d.lgs. cit.

Rilevato infatti che il controllo giudiziario *ex art. 14, comma IV, del d.lgs. cit. n. 286/1998*, in quanto limitato alla mera verifica dei presupposti di cui agli articoli 13 e 14 del citato testo normativo ai soli fini della convalida del provvedimento del questore *ex art. 14, comma I, d.lgs. medesimo*, di trattenimento dello straniero presso il centro di permanenza temporanea ed assistenza più vicino, non implica comunque sindacato alcuno sulla legittimità del provvedimento presupposto con il quale si è in ipotesi disposta l'esecuzione coattiva dell'espulsione, sicché ogni questione relativa alla legittimità della richiamata normativa, che il giudice della convalida *ex art. 14, comma IV, del d.lgs. cit.* non è chiamato ad applicare, esula, dunque, dai limiti oggettivi del procedimento in esame e potrà piuttosto essere utilmente sollevata dinanzi al giudice adito *ex art. 13, comma VIII, d.lgs. cit.* in sede di impugnativa del provvedimento di espulsione;

Ritenuta per contro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale pure sollevata dalla difesa in merito al ravvisato contrasto del dettato normativo *ex art. 14, commi IV e V, del d.lgs. cit.* con il disposto di cui all'art. 13 Cost., nella parte in cui prevede che, per effetto della convalida del provvedimento emesso dal questore per il trattenimento dello straniero destinato ad espulsione presso il centro di permanenza temporanea ed assistenza più vicino, detto trattenimento possa protrarsi quindi per un periodo di complessivi venti giorni — salva ulteriore proroga di giorni dieci disposta con provvedimento dell'A.G. —, senza che il giudice della convalida possa in alcun modo sindacare la congruità di tale durata in relazione ai motivi che hanno reso impossibile l'immediata esecuzione dell'espulsione;

Rilevato infatti che, seppure «il diritto internazionale consuetudinario nessun limite prevede circa l'ammissione e l'espulsione dello straniero, operando in questa materia il principio della sovranità nazionale, la quale comporta la libertà dello Stato di stabilire la propria politica nel campo dell'immigrazione, permanente o temporanea, e di ordinare allo straniero di abbandonare il proprio territorio», sicché «occorre, quindi, fare riferimento all'ordinamento interno, nel quale gli stranieri godono di una tutela meno intensa di quella riconosciuta al cittadino e non hanno un diritto acquisito d'ingresso e di soggiorno nello Stato, con la conseguenza che le relative libertà possono essere limitate a tutela di particolari interessi pubblici» (Cass. sez. Un. 12 aprile 1994; n. 3394; v. inoltre: Corte cost. ord. 10 dicembre 1987, n. 503), nondimeno la «libertà personale di cui all'articolo 13 Cost. (...) costituisce un diritto inviolabile riconosciuto anche allo straniero» (v. ancora Cass. Sez. Un. n. 3394/1994 cit. ed inoltre Cass., sez. III civile, 10 febbraio 1993, n. 1681);

Ritenuto peraltro, in considerazione delle specifiche modalità normativamente previste per l'attuazione del cd. trattenimento presso i suddetti centri di permanenza ed assistenza per stranieri già soggetti a provvedimenti di espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera, che tale misura, solo eventuale ed ulteriore rispetto a quella di espulsione, che in effetti incide sulla sola libertà di circolazione del soggetto, valga in effetti a limitare e comprimere significativamente la libertà personale della persona trattenuta, alla quale è fatto divieto assoluto di allontanarsi dal centro, se non previa autorizzazione del giudice e comunque accompagnata secondo modalità disposte dal questore anche in caso di «imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente residente in Italia o per altri gravi motivi di carattere eccezionale» ovvero, anche senza specifica autorizzazione dell'A.G., «per essere ricoverato in luogo di cura» o «per recarsi nell'ufficio giudiziario per essere sentito dal giudice che procede ovvero presso la competente rappresentanza diplomatica o consolare per espletare le procedure necessarie al rilascio dei documenti occorrenti per il reimpatrio», salva la competenza del questore per l'adozione di provvedimenti e misure occorrenti per la sicurezza e l'ordine pubblico nel centro, comprese quelle per l'identificazione delle persone e i sicurezza all'ingresso nel centro, nonché quelle per impedire l'indebito allontanamento delle persone trattenute e per ripristinare la misura nel caso che questa venga violata» (art. 21 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, recante norme di attuazione *ex art. 1, comma VI, del d.lgs. n. 286/1998*);

Ritenuto perciò che l'attuazione della misura del cd. trattenimento dello straniero *ex art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 cit.* possa legittimamente disporsi solo nel pieno ed incondizionato rispetto del dettato di cui all'art. 13 Cost., secondo cui «non è ammessa forma alcuna di (...) restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»;

Ritenuto per contro che il mero provvedimento di convalida del trattenimento di cui all'art. 14, commi IV e V, del d.lgs. n. 286/1998 non valga di per sé a legittimare non già la limitazione della libertà personale provvisoriamente imposta allo straniero in forza del provvedimento del questore nel limitatissimo lasso temporale previsto normativamente per l'attuazione del sindacato pure successivo dell'A.G. (96 ore dall'applicazione del provvedimento), quanto piuttosto la protrazione della misura stessa per il tempo predefinito dal legislatore in giorni venti, salvo ulteriore proroga, laddove resta in effetti preclusa al giudice della convalida ogni verifica sulla congruità della durata del trattenimento in relazione ai presupposti che ne hanno resa necessaria l'applicazione;

Rilevato peraltro, in relazione ad un profilo specifico della disciplina in esame pur non contestato dalla difesa dello straniero, che, ove configurato quale provvedimento restrittivo della libertà personale e perciò soggetto al dettato normativo *ex art. 13 Cost.*, il trattenimento provvisorio del soggetto espulso non possa perciò legittimamente disporsi da parte dell'autorità di pubblica sicurezza che per «atto motivato dell'autorità giudiziaria» (art. 13, comma II, Cost.) se non «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge» e salva successiva convalida da parte dell'A.G. entro un termine massimo di 96 ore dall'applicazione, laddove invece è consentito al questore *ex art. 14, comma I, d.lgs. n. 286/1998* di adottare tale misura «quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento perché occorre procedere al «soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero all'acquisizione dei documenti per il viaggio», ovvero» finanche per la mera «indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo», evento quest'ultimo solo accidentale, non addebitabile a responsabilità dello straniero e che sarebbe comunque ovviabile con l'attivazione di congrui interventi organizzativi, tale da non giustificare perciò in alcun modo il sacrificio, pure temporaneo, della libertà personale del soggetto coinvolto ben oltre i rigorosi limiti consentiti dal dettato costituzionale;

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dello straniero in relazione al disposto normativo *ex art. 14, IV e V comma, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286*, per ritenuto contrasto con il disposto di cui all'art. 13, commi I e II, Cost., nella parte in cui prevede che il provvedimento di convalida del trattenimento in centri di permanenza temporanea e di assistenza dello straniero soggetto a provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera da parte della forza pubblica emesso dall'A.G. legittimi indiscriminatamente la permanenza dello straniero stesso presso il centro per un periodo di complessivi venti giorni;*

*Ritenuta altresì la non manifesta infondatezza della questione ulteriore di legittimità costituzionale prospettabile d'ufficio in relazione al disposto normativo *ex art. 14, comma I, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286*, per ritenuto contrasto con il disposto di cui all'art. 13, comma II, Cost., nella parte in cui consente al questore di disporre il trattenimento dello straniero in centri di permanenza temporanea ed assistenza quando non è possibile eseguirne con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata inoltre ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato.*

Milano, addì 21 marzo 2001

*Il giudice: BONFILIO*

## N. 908

*Ordinanza emessa il 21 marzo 2001 (pervenuta alla Corte costituzionale il 29 ottobre 2001)  
dal tribunale di Milano atti relativi a Boaca Aliona*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, per impossibilità di eseguire l'espulsione con immediatezza - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Conseguenze - Permanenza indiscriminata nel centro per un periodo di complessivi venti giorni - Contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 4 e 5.
- Costituzione, art. 13, primo e secondo comma.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Impossibilità di eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento per impossibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo - Possibilità per il questore di disporre il trattenimento dello straniero in centri di permanenza temporanea e assistenza - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 1.
- Costituzione, art. 13, comma secondo.

## IL GIUDICE

Valutati i profili di illegittimità del disposto normativo *ex artt.* 13 e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 in relazione ai quali la Corte costituzionale è già stata recentemente investita del sindacato costituzionale della citata normativa;

Ritenuta anzitutto palesemente irrilevante nel presente procedimento ogni questione relativa alla supposta violazione della riserva di giurisdizione di cui all'art. 13, commi II e III, Cost. per effetto della mancata previsione di alcun controllo, preventivo o successivo, da parte del giudice in merito ai provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica emessi dal prefetto *ex art.* 13, comma IV, lett. *b)*, ovvero *ex art.* 13, commi V e VI, del d.lgs. citato n. 286/1998, oppure dal questore *ex art.* 13, comma IV, lett. *a)*, del d.lgs. cit.

Rilevato infatti che il controllo giudiziario *ex art.* 14, comma IV, del d.lgs. cit. n. 286/1998, in quanto limitato alla mera verifica dei presupposti di cui agli articoli 13 e 14 del citato testo normativo ai soli fini della convalida del provvedimento del questore *ex art.* 14, comma I, d.lgs. medesimo, di trattenimento dello straniero presso il centro di permanenza temporanea ed assistenza più vicino, non implica comunque sindacato alcuno sulla legittimità del provvedimento presupposto con il quale si è in ipotesi disposta l'esecuzione coattiva dell'espulsione, sicché ogni questione relativa alla legittimità della richiamata normativa, che il giudice della convalida *ex art.* 14, comma IV, del d.lgs. cit. non è chiamato ad applicare, esula, dunque, dai limiti oggettivi del procedimento in esame e potrà piuttosto essere utilmente sollevata dinanzi al giudice adito *ex art.* 13, comma VIII, d.lgs. cit. in sede di impugnativa del provvedimento di espulsione;

Ritenuta per contro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale pure prospettabile in merito al ravvisato contrasto del dettato normativo *ex art.* 14, commi IV e V, del d.lgs. cit. con il disposto di cui all'art. 13 Cost., nella parte in cui prevede che, per effetto della convalida del provvedimento emesso dal questore per il trattenimento dello straniero destinato ad espulsione presso il centro di permanenza temporanea ed assistenza più vicino, detto trattenimento possa protrarsi quindi per un periodo di complessivi venti giorni — salva ulteriore proroga di giorni dieci disposta con provvedimento dell'A.G. —, senza che il giudice della convalida possa in alcun modo sindacare la congruità di tale durata in relazione ai motivi che hanno reso impossibile l'immediata esecuzione dell'espulsione;

Rilevato infatti che, seppure «il diritto internazionale consuetudinario nessun limite prevede circa l'ammissione e l'espulsione dello straniero, operando in questa materia il principio della sovranità nazionale, la quale comporta la libertà dello Stato di stabilire la propria politica nel campo dell'immigrazione, permanente o temporanea, e di ordinare allo straniero di abbandonare il proprio territorio», sicché «occorre, quindi, fare riferimento all'ordinamento interno, nel quale gli stranieri godono di una tutela meno intensa di quella riconosciuta al cittadino e non hanno un diritto acquisito d'ingresso e di soggiorno nello Stato, con la conseguenza che le relative libertà possono essere limitate a tutela di particolari interessi pubblici» (Cass. sez. Un. 12 aprile 1994; n. 3394;

v. inoltre: Corte cost. ord. 10 dicembre 1987, n. 503), nondimeno la «libertà personale di cui all'art. 13 Cost. (...) costituisce un diritto inviolabile riconosciuto anche allo straniero» (v. Cass. sez. Un. n. 3394/1994 cit. ed inoltre Cass., sez. III civile, 10 febbraio 1993, n. 1681);

Ritenuto peraltro, in considerazione delle specifiche modalità normativamente previste per l'attuazione del cd. trattenimento presso i suddetti centri di permanenza ed assistenza per stranieri già soggette a provvedimenti di espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera, che tale misura, solo eventuale ed ulteriore rispetto a quella di espulsione, che in effetti incide sulla sola libertà di circolazione del soggetto, valga in effetti a limitare e comprimere significativamente la libertà personale della persona trattenuta, alla quale è fatto divieto assoluto di allontanarsi dal centro, se non previa autorizzazione del giudice e comunque accompagnata secondo modalità disposte dal questore anche in caso di «imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente residente in Italia o per altri gravi motivi di carattere eccezionale» ovvero, anche senza specifica autorizzazione dell'A.G., per «essere ricoverato in luogo di cura» o per «recarsi nell'ufficio giudiziario per essere sentito dal giudice che procede ovvero presso la competente rappresentanza diplomatica o consolare per espletare le procedure necessarie al rilascio dei documenti occorrenti per il reimpatrio», salva la competenza del questore per l'adozione di provvedimenti e misure occorrenti per la sicurezza e l'ordine pubblico nel centro, comprese quelle per l'identificazione delle persone e sicurezza all'ingresso nel centro, nonché quelle per impedire l'indebito allontanamento delle persone trattenute e per ripristinare la misura nel caso che questa venga violata» (art. 21 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, recante norme di attuazione *ex art.* 1, comma VI, del d.lgs. n. 286/1998);

Ritenuto perciò che l'attuazione della misura del cd. trattenimento dello straniero *ex art.* 14 del d.lgs. n. 286/1998 cit. possa legittimamente disporsi solo nel pieno ed incondizionato rispetto del dettato di cui all'art. 13 Cost., secondo cui «non è ammessa forma alcuna di (...) restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»;

Ritenuto per contro che il mero provvedimento di convalida del trattenimento di cui all'art. 14, commi IV e V, del d.lgs. n. 286/1998 non valga di per sé a legittimare non già la limitazione della libertà personale provvisoriamente imposta allo straniero in forza del provvedimento del questore nel limitatissimo lasso temporale previsto normativamente per l'attuazione del sindacato pure successivo dell'A.G. (96 ore dall'applicazione del provvedimento, quanto piuttosto la protrazione della misura stessa per il tempo predefinito dal legislatore in giorni venti, salvo ulteriore proroga, laddove resta in effetti preclusa al giudice della convalida ogni verifica sulla congruità della durata del trattenimento in relazione ai presupposti che ne hanno resa necessaria l'applicazione;

Rilevato peraltro, in relazione ad altro profilo specifico della disciplina in esame pure costituzionalmente censurabile, che, ove configurato quale provvedimento restrittivo della libertà personale e perciò soggetto al dettato normativo *ex art.* 13 Cost., trattenimento provvisorio del soggetto espulso non possa perciò legittimamente disporsi da parte dell'autorità di pubblica sicurezza che per «atto motivato dell'autorità giudiziaria» (art. 13, comma II Cost.) se non «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge» e salva successiva convalida da parte dell'A.G. entro un termine massimo di 96 ore dall'applicazione, laddove invece è consentito al questore *ex art.* 14, comma I, d.lgs. n. 286/1998 di adottare tale misura «quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero all'acquisizione dei documenti per il viaggio», ovvero finanche per la mera «indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo», evento questultimo solo accidentale, non addebitabile a responsabilità dello straniero e che sarebbe comunque ovviabile con l'attivazione di congrui interventi organizzativi, tale da non giustificare perciò in alcun modo il sacrificio, pure temporaneo, della libertà personale del soggetto coinvolto ben oltre i rigorosi limiti consentiti dal dettato costituzionale;

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettabile d'ufficio in relazione al disposto normativo ex art. 14, IV e V comma, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, per ritenuto contrasto con il disposto di cui all'art. 13, commi I e II, Cost., nella parte in cui prevede che il provvedimento di convalida del trattenimento in centri di permanenza temporanea e di assistenza dello straniero soggetto a provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera da parte della forza pubblica emesso dall'A.G. legittimi indiscriminatamente la permanenza dello straniero stesso presso il centro per un periodo di complessivi venti giorni;*

*Ritenuta altresì la non manifesta infondatezza della questione ulteriore di legittimità costituzionale prospettabile d'ufficio in relazione al disposto normativo ex art. 14, comma I, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, per ritenuto contrasto con il disposto di cui all'art. 13, comma II, Cost., nella parte in cui consente al questore di disporre il trattenimento dello straniero in centri di permanenza temporanea ed assistenza quando non è possibile eseguirne con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;*

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

Milano, addì 21 marzo 2001

*Il giudice:* BONFILIO

01C1098

N. 909

*Ordinanza emessa il 25 luglio 2001 dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza sul ricorso proposto da Cacciola Francesco contro Agenzia delle Entrate Ufficio di Piacenza*

**Contenzioso tributario - Estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere - Spese processuali - Mantenimento a carico della parte che la ha anticipate, anche se le ragioni del contribuente siano state riconosciute dall'Amministrazione in sede di autotutela - Violazione dei principi di uguaglianza e di difesa - Contrasto con i criteri direttivi e con i limiti della delega ex lege n. 413/1991 - Mancato recepimento del principio della soccombenza posto dall'art. 91 cod. proc. civ.**

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 46, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 75 e 76.

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 59/01 depositato il 29 gennaio 2001 avverso Cart. pagamento n. 08520000026048692 - IRPEF, 1993;

Contro Agenzia Entrate ufficio di Piacenza proposto da: Cacciola Francesco residente a Piacenza in via Ferdinando di Borbone n. 60 difeso da: Vola avv. Angelo residente a Piacenza in via S. Marco, n 14.

#### *Svolgimento del processo*

Con ricorso depositato il 29 gennaio 2001 Cacciola Francesco impugnava la cartella di pagamento di cui sopra concernente IRPEF anno 1993.

L'Agenzia delle Entrate depositava in data 28 febbraio 2001 controdeduzioni facendo presente che la cartella di pagamento era stata emessa a seguito di errore materiale e che l'ufficio aveva già provveduto allo sgravio della stessa e chiedendo, ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. n. 546/1992, l'estinzione del giudizio con compensazione delle spese.

All'udienza del 1° marzo 2001 veniva concessa la sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato.

All'udienza pubblica del 7 giugno 2001 la causa veniva discussa e la Commissione si riservava la decisione.

#### *Motivi della decisione*

Si premette che alla fattispecie in esame debesi applicare il disposto dell'art. 46 del d.lgs. n. 546/1992 secondo il quale «il giudizio tributario si estingue, in tutto o in parte, nei casi di definizione delle pendenze tributarie pre-

visti dalla legge e in ogni altro caso di cessazione della materia del contendere» (comma 1) e «le spese del giudizio estinto a norma del comma 1 restano a carico della parte che le ha anticipate, salvo diverse disposizioni di legge» (comma 3).

Orbene, questa Commissione ritiene d'ufficio che il contenuto del comma 3 dell'art. 46 d.lgs. n. 546/1992 presti il fianco a gravi dubbi di legittimità e precisamente:

1. — Violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Il comma 3 dell'art. 46 del sopracitato decreto legislativo viola i principi fondamentali di uguaglianza e di difesa, sanciti dagli artt. 3 e 24 della Costituzione, laddove prevede, senza distinzione alcuna, che «le spese del giudizio estinto a norma del comma 1 restano a carico della parte che le ha anticipate, salvo diverse disposizioni di legge».

Questa Commissione rileva che tale disposto è lesivo dei diritti dei soggetti che, come nel caso che si discute (autotutela da parte dell'amministrazione pubblica), vedono riconosciute, sebbene extra-giudizialmente, le proprie ragioni: infatti, con lo sgravio effettuato da parte dell'Ufficio finanziario, si deve presumere che la richiesta del ricorrente fosse fondata al momento della proposizione della controversia e, pertanto, tale soggetto deve essere considerato parte vittoriosa nel procedimento.

In tali casi, onde evitare ingiustificate disparità di trattamento normativo e lesioni del diritto di difesa, la parte soccombente, per propria ammissione, dovrebbe vedersi condannata al rimborso delle spese a favore dell'altra parte (così come avviene nel processo civile ai sensi dagli artt. 91 e segg. C.P.C.).

2. — Violazione degli artt. 75 e 76 della Costituzione.

Il Governo, emanando il decreto legislativo *de quo*, non ha tenuto conto degli espressi ed inequivoci «principi e criteri direttivi» contenuti nell'art. 30 della legge delega 30 dicembre 1991 n. 413 e, anzi, nel legiferare è andato ben oltre i poteri a lui delegati.

In particolare, nel predetto articolo si legge testualmente: «il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno a più decreti legislativi recanti disposizioni per la revisione della disciplina e l'organizzazione del contenzioso tributario, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: [omissis] ... g) adeguamento delle norme del processo tributario a quelle del processo civile; in particolare dovrà essere altresì stabilito quanto segue: 1) ... [omissis] ...».

Orbene, nulla si legge nel predetto articolo, in particolare al punto g) e relativa sottonumerazione, del potere demandato al Governo per la determinazione delle norme relative all'onere delle spese del giudizio mentre è sancito categoricamente l'adeguamento delle norme processuali tributarie a quelle civili.

Questa Commissione ritiene, pertanto, ulteriormente illegittimo il comma 3 dell'art. 46 d.lgs. n. 546/1992 ove dispone in materia non demandata al potere legislativo del Governo ed in contrasto con i criteri direttivi della citata legge delega: infatti, in ossequio agli stessi, il d.lgs. n. 546/1992 avrebbe dovuto recepire integralmente e senza eccezione alcuna il principio della soccombenza previsto dagli artt. 91 e segg. C.P.C.

P. Q. M.

*La Commissione tributaria provinciale di Piacenza, sezione III, sciogliendo la riserva di cui al verbale d'udienza del 7 giugno 2001, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Dichiara d'ufficio, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 46 d.lgs. n. 546/1992 in relazione agli artt. 3, 24, 75 e 76 della Carta Costituzionale e rilevante per quanto in motivazione.*

*Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata al ricorrente, all'Agenzia delle Entrate di Piacenza ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Piacenza, addì 25 luglio 2001

*Il Presidente relatore:* BONGIORNO

## N. 910

*Ordinanza emessa il 27 aprile 2001 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 ottobre 2001) dal tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di Greco Franco ed altri*

**Processo penale - Prove - Testimonianza indiretta - Divieto di testimonianza degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, lett. a) e b), cod. proc. pen. - Irragionevolezza a fronte, in particolare, della mancata previsione di un analogo divieto per gli investigatori privati autorizzati.**

- Codice di procedura penale, art. 195, comma 4, come modificato dall'art. 4 della legge 1° marzo 2001, n. 63.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Il tribunale sciogliendo la riserva che precede;

Rilevato che all'odierno dibattimento, nel corso dell'esame del teste De Vitis A., Ufficiale di P.G. incaricato delle indagini, il difensore dell'imputato Greco Franco, avv. Anna Centonze, formulava opposizione a che il teste riferisse in ordine a quanto dichiarato da Malatesta Vincenzo nel corso delle indagini preliminari, motivando detta opposizione sulla base dell'art. 195, comma 4 c.p.p., come modificato dalla legge 1° marzo 2001, n. 63;

Ritenuto di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma 4, c.p.p. in relazione all'art. 3 Cost. per i motivi di seguito specificati:

l'art. 4 della legge n. 63/2001 ha sostanzialmente ripristinato il divieto per gli Ufficiali e gli Agenti di polizia giudiziaria di deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni «con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2 lettera a) e b)».

Tale divieto — al di là della oggettiva difficoltà di lettura della norma — stando anche ai primi commenti della dottrina sulla nuova disposizione, «non pare meno rigoroso ed ampio» di quello rimosso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 24/1992, che dichiarò costituzionalmente illegittimo, per «palese irragionevolezza» in quanto in contrasto con l'art. 3 Cost., non solo l'art. 195 comma 4 c.p.p., ma anche l'art. 2, n. 31, secondo periodo della legge-delega «nella parte in cui vieta l'utilizzazione agli effetti del giudizio, attraverso testimonianza della stessa polizia giudiziaria, delle dichiarazioni ad essa rese da testimoni».

La norma in parola, in fatti, che solo apparentemente risulta avere un contenuto più circoscritto di quella giudicata incostituzionale («Gli Ufficiali e gli Agenti di Polizia Giudiziaria non possono deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni»), in realtà finisce col precludere del tutto la possibilità per la P.G. di deporre sul contenuto di dichiarazioni acquisite da testimoni nel corso delle indagini preliminari, dovendosi escludere che con il periodo «negli altri casi si applicano le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo» (che prescrivono, a pena di inutilizzabilità della testimonianza indiretta, l'acquisizione della deposizione del teste), essa abbia inteso ammettere la testimonianza indiretta tutte le volte che la polizia giudiziaria abbia raccolto dichiarazioni e omesso di documentarle mediante verbale: un'interpretazione siffatta (che certo non può definirsi «garantista»), privando le parti ed il Giudice (attraverso eventuali contestazioni) di un riscontro documentale su quanto riferito dal teste all'Ufficiale di P.G., si presterebbe, questa sì, a possibili arbitri e si porrebbe in insanabile contrasto con le ragioni stesse della legge n. 63/2001, varata per realizzare il c.d. «giusto processo» (adattando il codice di rito al nuovo testo dell'articolo 111 della Costituzione).

Se così è — e non pare possa essere altrimenti — conservano tutto il loro valore le censure mosse al «vecchio» art. 195, comma 4, c.p.p. dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 24/1992, evidente essendo che l'eccezione costituita dal divieto in esame appare sfornita di qualsivoglia ragionevole giustificazione.

Ed invero, esclusa (anche dall'art. 197 nuovo testo) ogni ipotesi di incompatibilità a testimoniare per Ufficiali ed Agenti di P.G. e non potendosi sostenere (per la palese assurdità di una tesi siffatta) che costoro siano meno affidabili del testimone comune, non è dato sapere perché solo ad essi debba essere inibita la c.d. «testimonianza

indiretta», pur nei limiti e con le garanzie di cui all'art. 195 c.p.p.; tanto più ove si consideri che analogo divieto non è invece previsto per gli investigatori privati autorizzati, utilizzati *ex art. 327-bis*, comma 3, per l'espletamento di indagini difensive (per i quali non è ipotizzabile l'incompatibilità con l'ufficio di testimone, *ex art. 197*, lett. *d*), questa afferendo solo al difensore che abbia svolto attività difensiva, ovvero al suo sostituto o ausiliario che abbia formato la documentazione delle dichiarazioni assunte ai sensi dell'art. 391-*bis* c.p.p., rapportabile all'ausiliario del giudice o del P.M.).

La palese irragionevolezza della disposizione impugnata — per tutte le considerazioni contenute nella già citata sentenza n. 24/1992 della Corte costituzionale, da intendersi qui, per brevità, integralmente richiamate e trascritte — per violazione dell'art. 3 della Costituzione, non viene meno in conseguenza del nuovo testo dell'art. 111 Cost. che appare del tutto indifferente rispetto alla medesima ed alle problematiche sopra delineate. Disponendo, infatti, che «il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova», ovvero che «la colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore» (salva la deroga di cui al comma 5, secondo cui «la legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato, o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita»), l'art. 111 Cost. non incide in alcun modo sulla lettura dell'art. 195 c.p.p. qui propugnata (che, previa declaratoria di incostituzionalità del comma 4, consenta alla P.G. di deporre sulle dichiarazioni acquisite da testimoni nel corso delle indagini preliminari), restando parimenti salvaguardati sia il principio dell'oralità (art. 2 n. 2 legge-delega) sia quello del contraddittorio, col quale, anzi, la testimonianza della polizia giudiziaria su fatti conosciuti attraverso dichiarazioni loro rese da altre persone, si conforma pienamente, tenuto conto delle prescrizioni di cui ai primi tre commi dell'art. 195 e della possibilità che il teste sia sempre sottoposto a controesame dalla parte che non l'ha indicato. D'altro canto non può sottacersi che in determinati casi (si pensi, per esempio, ai processi per reati sessuali in cui, molto spesso, unico teste d'accusa è la persona offesa dal reato) l'esame dell'Ufficiale di P.C. resta l'unico strumento per verificare e saggiare, anche sotto il profilo della credibilità, la versione dei fatti fornita dal teste-fonte.

Osservato che la questione sollevata appare sicuramente rilevante nel presente procedimento, essendo essenziale, ai fini del decidere, conoscere con completezza gli accertamenti effettuati dal teste De Vitis, Ufficiale di P.G., anche attraverso le dichiarazioni da questi acquisite e verbalizzate a fini d'indagine;

*P. Q. M.*

*Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma 4, c.p.p., come introdotto dall'art. 4 legge n. 63/2001, per palese irragionevolezza e, quindi, per violazione dell'art. 3 Cost.*

*Sospende il giudizio nei confronti degli imputati Greco Franco, Trenta Roberto e Cazzetta Giuseppe ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale, in Roma.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito, ivi compresi quelli relativi alla notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del parlamento.*

Lecce, addì 27 aprile 2001

*Il Presidente estensore: TANISI*

## N. 911

*Ordinanza emessa il 25 ottobre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 ottobre 2001) dalla Commissione tributaria provinciale di Isernia sul ricorso proposto da Carlomagno Massimo contro D.R.E. per il Molise - sez. di Isernia*

**Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Disciplina - Assoggettamento dei professionisti lavoratori autonomi - Non deducibilità dalla base imponibile delle spese per i lavoratori subordinati e parasubordinati - Non deducibilità della nuova imposta ai fini IRPEF - Equiparazione dell'esercizio di arti e professioni all'esercizio di impresa - Assunzione del valore netto della produzione come indice di capacità contributiva - Spostamento della spesa relativa al servizio sanitario nazionale solo su alcune categorie di cittadini - Determinazione della misura dell'acconto mediante atto di rango inferiore alla legge - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Aggravamento del carico fiscale sui professionisti - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali.**

- D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, artt. 8, 11, comma 1, lett. c), e 45, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53 e 76.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 534/1999 depositato il 2 settembre 1999 - avverso S/RIF su I rimb - IRAP contro D.R.E. Molise (sez. Isernia) proposto da: Carlomagno Massimo residente a Agnone (IS) in via P.L. Gamberale n. 2/a.

Su ricorso avverso il silenzio-rifiuto del Centro di Servizio di Pescara in relazione alla istanza di rimborso di L. 676.000 relative all'I.R.A.P. versate a titolo di acconto per l'anno 1998 in L. 338.000 in data 13 luglio 1998 ed in L. 338.000 in data 17 novembre 1998.

## F A T T O

Carlomagno Massimo in data 11 agosto 1999 ha proposto ricorso, acquisito al n. 594/1999, avverso il silenzio-rifiuto del Centro di Servizio di Pescara in ordine alla richiesta di rimborso di L. 676.000 versata a titolo di acconto IRAP per l'anno 1998, sostenendo la illegittimità del decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997, istitutivo dell'IRAP, perché in contrasto con i principi di cui agli artt. 3-53-76 e 23 della Corte costituzionale.

Con deduzioni del 4 ottobre 1999 ha resistito la Direzione regionale delle Entrate per il Molise, sezione distaccata di Isernia, sostenendo la piena legittimità dell'operato del Centro di Servizio di Pescara, posto che, tra l'altro, il legislatore non ha inserito un dettagliato allegato al provvedimento legislativo ma ne ha adottato solo le linee di guida, rammentando che il principio di riserva di legge, in materia di prestazione di imposte, va inteso in senso relativo, come obbligo per il legislatore di determinare preventivamente e sufficientemente criteri direttivi di base e linee generali di disciplina dell'attività amministrativa, ex costante giurisprudenza costituzionale con riferimento alle sentenze n. 157/1996 e n. 111/1997.

## D I R I T T O

Con la istituzione dell'IRAP, che ha inteso sostituire alcuni prelievi anteriori, tra cui l'imposta patrimoniale dalla quale erano esclusi i soggetti percettori dei redditi di lavoro autonomo, l'imposta locale sui redditi, alla quale erano soggetti anche i proventi di lavoro autonomo, sottratti successivamente a detto tributo per effetto della pronuncia della Corte costituzionale, il legislatore ha posto in essere una totale equiparazione tra impresa e lavoro autonomo, con l'aggravare la condizione fiscale dei lavoratori autonomi, portando la imposta alla stessa aliquota prevista per le imprese, già assoggettate all'ILOR ed alla imposta patrimoniale, con evidente spostamento del carico tributario in danno dei lavoratori autonomi, con la conseguente discriminazione qualitativa e quantitativa a danno del fattore lavoro, posto, tra l'altro, che non consente la deducibilità (art. 11 primo comma

lettera c) del decreto legislativo n. 446/1997 dalla base imponibile del tributo del costo dei lavoratori subordinati e para-subordinati: discriminazione in contrasto con i valori costituzionali, che assegnano al lavoro un ruolo di preminenza e come tale di massima tutela, né dal reddito soggetto all'IRPEF del professionista lavoratore autonomo, pur aver l'IRAP come presupposto impositivo l'esercizio di una attività organizzata per la produzione di beni e servizi art. 3 comma 144 lettera b) della legge n. 662/1996).

Un profilo di incostituzionalità della legge istitutiva dell'IRAP n. 662/1996 per il lavoro autonomo derivante dall'esercizio di arti e professione in violazione agli artt. 3 e 53 della Costituzione è dato dalla equiparazione dello esercizio di arte e professioni all'esercizio di impresa posto che tali attività sono diverse e distinte nella loro essenza e nelle discipline di ogni tributo: invero i redditi da lavoro autonomo hanno la fonte nel lavoro ancorché intellettuale e non nella organizzazione di capitale e lavoro, come sono quelle di impresa, nella quale è insito un profilo di rischio economico, non rinvenibile, quanto meno con la stessa intensità, nell'attività professionale.

E tale diversità è stata espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale, allorché ha sancito la illegittimità dell'ILOR sui redditi di lavoro autonomo, senza sottacere che dall'art. 2238 c.c. si evince con certezza che il libero professionista non è affatto imprenditore ma esecutore d'opera ex art. 2232 c.c., il cui compenso ex art. 2233 c.c., se non è convenuto dalle parti e non può essere determinato secondo le tariffe e gli usi, è emandata al giudice (Cass. n. 42 del 23 febbraio 1980).

Altro profilo di illegittimità costituzionale dell'IRAP deriverebbe dall'aver assunto quale indice di capacità contributiva il semplice esercizio di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione ed allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi, posto che per i professionisti in particolare la struttura organizzativa non costituisce un elemento rilevante e qualificante rispetto all'attività personale di tal che non appare che «il valore netto della produzione (art. 8 d.lgs. n. 446/1997) possa costituire un indice idoneo ad esprimere la capacità contributiva collegata all'esercizio dell'attività professionale, il che comporta la violazione del principio di uguaglianza tributaria.

D'altra parte il principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione comporta che ciascuno deve concorrere alla spesa pubblica in relazione alla sua potenzialità economica e non a quella degli altri per cui il prelievo tributario è commisurato al valore aggiunto prodotto dal soggetto passivo e non dalla ricchezza tratta dalla attività produttiva esplicata, e cioè quella attività prettamente professionale. Inoltre il carico tributario derivante dall'IRAP è notevolmente aumentato per i professionisti con la sostituzione di tale imposta a gettito programmato con quelle a gettito significativo, quale l'ILOR e l'imposta sul patrimonio netto dell'impresa, non gravante sui lavoratori autonomi, per cui, per realizzare la presunta uguaglianza del gettito tributario, è stato necessario aumentare e non diminuire la pressione tributaria dei professionisti, senza sottacere la illegittimità della sostituzione di tasse ed imposte previamente deducibili (contributo del servizio sanitario nazionale, tassa sulla partita I.V.A., I.C.I.) con un tributo del tutto in deducibile delle imposte sui redditi, per cui si sarebbe dovuto operare quantomeno una differenziazione di aliquote.

Nè sembra infondata la eccezione di incostituzionalità dell'IRAP per violazione del principio dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, ex art. 3 della Carta costituzionale, posto che la sostituzione del contributo del servizio sanitario nazionale, in precedenza gravante su tutti i contribuenti, con il tributo di nuova istituzione, che colpisce solo alcune categorie, deve essere sopportato solo dalle categorie colpite dalla nuova imposta IRAP.

Infatti l'istituzione di tale nuova imposta, che ha sostituito diverse altre imposte, quale l'ILOR e la patrimoniale, che non gravavano sul reddito di lavoro autonomo, comporta un rilevante spostamento da soggetti, sui quali esse gravavano (tipicamente sulle imprese minori) a quelli che non vi erano assoggettati, quali i professionisti e le imprese minori esenti da ILOR.

Infine non appare infondata l'ultima eccezione di incostituzionalità dell'IRAP per violazione al principio di riserva di legge sancito dall'art. 23 della Costituzione, posto che l'ammontare dell'acconto dell'IRAP da versare, determinato dalla misura di salvaguardia, ex art. 45 terzo comma del decreto legislativo n. 446, viene in concreto a dipendere dal limite di incremento in valore assoluto, risultante dalla tabella A allegata al decreto del Ministero delle finanze del 5 maggio 1998, limite che è stato stabilito non già dalla legge, come previsto dall'art. 23 della Costituzione, ma da un atto amministrativo (decreto del Ministero delle finanze, assolutamente illegittimo).

Alla luce di quanto dedotto, le osservate eccezioni, rilevanti ai fini della decisione di merito, appaiono non manifestamente infondate.

P. Q. M.

*La Commissione ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le eccezioni di illegittimità costituzionale relative agli artt. 3 - 53 - 76 e 23 della Costituzione con il decreto istitutivo dell'IRAP;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con l'ordine per la segreteria, della notifica della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e della comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Sospende il giudizio con riserva di ogni altra pronuncia di rito e di merito.*

Isernia, addì 25 ottobre 2000

*Il Presidente: PILONE*

01C1101

N. 912

*Ordinanza emessa il 9 marzo 2001 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 ottobre 2001) dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Comune di Cermenate contro Vergani Giuseppe ed altri*

**Giustizia amministrativa - Devoluzione al giudice amministrativo delle controversie in materia di edilizia e urbanistica e riserva al giudice ordinario delle sole controversie relative alla determinazione e corresponsione delle indennità in conseguenza di atti espropriativi o ablativi - Conseguente istituzione di una nuova figura di giurisdizione esclusiva e piena sulle controversie aventi ad oggetto atti, provvedimenti o comportamenti delle pubbliche amministrazioni in materia di edilizia e urbanistica, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno ingiusto - Esorbitanza dai limiti della legge delegante - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 292/2000.**

- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, artt. 34, commi 1 e 2, e 35, comma 1.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONI UNITE CIVILI

composta dagli illustrissimi signori magistrati:

*Primo presidente:* dott. andrea Vela;

*Presidenti di sezione:* dott. Francesco Amirante, dott. Alfio Finocchiarà;

*Consiglieri:* dott. Francesco Cristarella Orestano, dott. Giovanni Prestipino, dott. Erminio Ravagnani, dott. Giovanni Paolini, dott. Ernesto Lupo;

*Rel. Consigliere:* dott. Roberto Preden.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso proposto da: comune di Cermenate, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma via Tazzoli 6, presso lo studio dell'avvocato Romano Vaccarella, rappresentato e difeso dall'avvocato Valerio Tavormina, giusta procura speciale del segretario comunale dott. Luigi Burti, depositata in data 29 marzo 2000, in atti, ricorrente;

Contro Vergani Giuseppe, elettivamente domiciliato in Roma, via Pacuvio 34, presso lo studio dell'avvocato Guido Romanelli, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Ernesto Lanni, giusta delega a margine del controricorso, controricorrente;

Nonché contro: Summa Lucio, Sardo Domenico, Ruggiero Anna, Cervati Adriano, Belluschi Patrizia, Cervati Nunzio, Dassogno Luigi, Frigerio Wanda, Minola Domenico, Posio Antonio, Percassi Pietro, Monti Angelo, Sinigaglia Tarcisio, Rossato Santina, Tettamanti Silverio, Porro Filippo, Bazzano Antonio, Visconti Orlardo, Visconti Reginaldo, intimati;

Per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 245/1999 del tribunale di Como;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 9 marzo 2001 dal consigliere dott. Roberto Preden;

Udito l'avvocato Guido Romanelli;

Udito il p.m. in persona del sostituto procuratore generale dott. Antonio Martone che ha concluso per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 d.l. 29/1992 successive modifiche.

*Considerato in fatto e in diritto*

1. — Con atto notificato il 26 novembre 1999, il geom. Giuseppe Vergani esponeva di essere proprietario del lotto n. 11 compreso nel piano di lottizzazione d'ufficio approvato dal comune di Cermenate con delibera del 126.1.1087 e di avere aderito alla convenzione di attuazione del piano; deduceva che, in sede esecutiva, a causa dell'omessa vigilanza da parte dell'amministrazione comunale, si erano verificate su vari lotti irregolarità edilizie ed urbanistiche che avevano reso problematica la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria secondo le previsioni del piano, penalizzando in particolare il lotto n. 11; lamentava che il comune aveva intimato ai lottizzanti di realizzare la quota parte di opere di urbanizzazione di competenza dei rispettivi lotti, senza previamente adottare, come richiesto dal deducente, le necessarie varianti al progetto originario, e non aveva proceduto alla determinazione della compensazione monetaria per la cessione di superfici per opere di urbanizzazione in eccedenza rispetto alla quota di pertinenza del lotto n. 11; affermava che dai suindicati comportamenti erano derivati danni per il deducente ed i suoi aventi causa.

Tanto premesso, conveniva davanti al tribunale di Como. Sezione distaccata di Cantù, il comune di Cermenate, in persona del sindaco in carica, ed altre diciannove persone (funzionari del comune, direttori dei lavori e lottizzanti), formulando le seguenti richieste:

a) accertare e dichiarare, anche in via incidentale *ex art. 4 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E*, l'illegittimità delle autorizzazioni e concessioni aventi ad oggetto gli insediamenti edilizi realizzati sui lotti 3, 10/a e 10/b, e conseguentemente disapplicarle;

b) accertare e dichiarare comunque illegittime, per lesione dei diritti nascenti in favore del lotto n. 11 le opere realizzate sui predetti lotti anche indipendentemente da provvedimenti autorizzatori o concessori;

c) verificare e determinare le opere di urbanizzazione già realizzate e quelle ancora da realizzare, nonché le modalità esecutive da adottare per queste ultime, tenuto conto delle difformità di esecuzione delle opere già realizzate rispetto alle previsioni del piano di lottizzazione;

d) accertare e verificare quali lottizzanti non abbiano versato al comune le fidejussioni imposte dalla convenzione di lottizzazione;

e) condannare tutti i lottizzanti a versare quanto ancora dovuto e di rispettiva competenza per l'esecuzione ed il completamento delle opere di urbanizzazione e degli standard urbanistici, nonché a versare al geom. Vergani quanto a lui dovuto a conguaglio delle aree in cessione ripetute dal suo lotto in eccedenza rispetto alla quota millesimale di sua pertinenza;

f) condannare in solido il comune di Cermenate, il geom. Luccio Summa ed il geom. Antonio Posio personalmente, quali responsabili in successione cronologica del Servizio urbanistica, edilizia privata e pubblica ed inizio di attività, il geom. Angelo Monti e l'ing. Silverio Tettamanti, quali direttori dei lavori delle opere di urbanizzazione, al risarcimento dei danni che il geom. Vergani ha subito a causa degli inadempimenti loro addebitati per aver contravvenuto all'obbligo di vigilanza sull'esecuzione del piano di lottizzazione e della convenzione di attuazione;

g) condannare il comune di Cermenate al risarcimento dei danni subiti dal geom. Vergani per la mancata tempestiva adozione delle varianti al progetto originario delle aree a standard e delle opere di urbanizzazione.

Il comune di Cermenate si costituiva ed eccepiva pregiudizialmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

3. — Il predetto comune ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione per sentir dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sussistendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in virtù dell'art. 34 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80.

4. — Ha resistito, con controricorso, il geom. Vergani, che ha eccepito pregiudizialmente l'inammissibilità del ricorso per difetto di mandato per incompetenza dell'organo deliberante; in subordine ha dichiarato di aderire all'eccezione sollevata dal comune.

5. — Osserva il Collegio che l'eccezione di difetto di mandato è infondata, atteso che la deliberazione di autorizzazione del sindaco del comune di Cermenate a stare in giudizio è stata adottata dalla giunta municipale, nell'esercizio delle competenze ad essa attribuite dall'art. 35 della legge 8 giugno 1990 n. 142.

6. — Ai fini dello scrutinio della questione di giurisdizione occorre individuare la norma attributiva della competenza giurisdizionale in relazione alla controversia in esame.

Ad avviso del Collegio deve aversi riguardo (come sostenuto in linea principale dal ricorrente) alla normativa scaturente dal combinato disposto degli artt. 34 e 35, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998.

Dispone l'art. 34, nei primi due commi:

«Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia».

«Agli effetti del presente decreto, la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio».

A sua volta l'art. 35, nel comma 1, prevede che:

«Il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ai sensi degli artt. 33 e 34, dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto».

Nell'ambito della suindicata disciplina va ricondotta la controversia in esame, atteso che risultano proposte in via principale domande — quelle indicate *sub* n. 2 con le lettere *f*) e *g*), rispetto alle quali le ulteriori istanze appaiono di natura strumentale ed accessoria — aventi ad oggetto pretese risarcitorie conseguenti a comportamenti della P.A. (omissione di vigilanza; mancata tempestiva adozione di varianti) nella fase di attuazione di un piano di lottizzazione, costituente strumento urbanistico di dettaglio concernente l'uso del territorio, in relazione alle quali va affermata, (ai sensi delle suindicate disposizioni, e tenuto conto dell'instaurazione del giudizio successivamente al 30 giugno 1998 ai sensi dell'art. 45, comma 18, d.lgs. n. 80 del 1998), la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, vertendosi in materia di urbanistica.

La circostanza che la controversia involga anche la convenzione di attuazione del piano di lottizzazione (secondo lo schema previsto dall'art. 28 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, come modificato dall'art. 8 della legge 6 agosto 1967 n. 765), non vale a sorreggere l'alternativo richiamo all'art. 11, comma 5, della legge 7 agosto 1990 n. 241, che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi conclusi dall'amministrazione con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale o in sostituzione di questo.

All'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998 va infatti riconosciuta, in ragione della sua specificità di norma sulla giurisdizione in materia urbanistica ed edilizia e della sua tendenziale onnicomprensività, efficacia derogatoria, ai fini della attribuzione della giurisdizione sulle controversie in materia di urbanistica, rispetto alla normativa precedente, ivi compresa quella dettata dal citato art. 11 (che eleva a criterio di attribuzione non già la «materia» sulla quale incide il provvedimento finale, bensì la peculiare tipologia dell'atto destinato al perseguimento del pubblico interesse, che deve consistere in un «accordo»), in quanto applicabile anche all'ipotesi di accordi conclusi in materia urbanistica.

E non più attuale è del pari il riferimento all'art. 16 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, che attribuiva al giudice amministrativo i ricorsi giurisdizionali contro i provvedimenti con i quali la concessione edilizia viene data

o negata, nonché contro la determinazione e liquidazione del contributo di urbanizzazione e delle sanzioni amministrative. Anche tale norma (nel cui limitato ambito peraltro neppure rientrerebbe la controversia in esame, in ragione dell'oggetto principale della pretesa azionata) deve infatti ritenersi sostituita dalla successiva specifica disciplina dettata dall'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998 circa l'attribuzione della giurisdizione sulle controversie in materia di edilizia ed urbanistica.

7. — La norma regolatrice della giurisdizione, come sopra individuata, appare tuttavia affetta da dubbi di legittimità costituzionale.

Queste s.u. ritengono infatti rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei suindicati artt. 34, commi 1 e 2, e 35, comma 1, in riferimento agli artt. 76 e 77, comma 1, Cost., per eccesso rispetto alla delega conferita con l'art. 11, comma 4, lettera g), della legge 15 marzo 1997 n. 59 (questione che, investendo la genesi stessa della norma, appare preliminare rispetto a quelle involgenti ulteriori aspetti di dubbia legittimità costituzionale della disciplina con essa introdotta).

Tale opinione appare invero confortata dalla pronuncia di illegittimità costituzionale adottata dalla Corte costituzionale, con la sent. n. 292/00, in relazione all'art. 33 dello stesso d.lgs., avente ad oggetto l'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie in materia di servizi pubblici.

8. — Per quando concerne la rilevanza della questione, è sufficiente ribadire che la statuizione sulla giurisdizione postula, per quanto sopra osservato, l'applicazione proprio delle norme della cui legittimità costituzionale si dubita.

9. — Circa la non manifesta infondatezza della questione giova anzitutto notare che, con la citata sentenza n. 292/00, esaminando la questione di legittimità costituzionale, per eccesso di delega, del già menzionato art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, la Corte costituzionale ha individuato finalità ed ambito dell'art. 11, comma 4, lettera g), della legge di delega n. 59 del 1997 (norma che contempla, dopo aver previsto la devoluzione al giudice ordinario delle controversie sui rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, «la contestuale estensione della giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici» ritenendo: a) che il compito assegnato al legislatore delegato era quello di procedere alla «estensione» della giurisdizione amministrativa già esistente, al fine di rendere piena ed effettiva la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, concentrando innanzi al giudice amministrativo — nell'esercizio della giurisdizione, sia di legittimità che esclusiva, di cui era già titolare in materia di edilizia, urbanistica e servizi pubblici — non solo la fase del controllo di legittimità dell'azione amministrativa, ma anche quella della riparazione per equivalente, evitando la necessità di instaurare un successivo separato giudizio innanzi al giudice ordinario; b) che oggetto normativamente individuato di tale estensione, ai fini della cennata concentrazione, erano i «diritti patrimoniali consequenziali», in esso compreso il risarcimento del danno; c) che le tre materie dell'edilizia, urbanistica e servizi pubblici costituivano l'ambito all'interno del quale la giurisdizione amministrativa doveva essere estesa.

Ciò posto, la Corte costituzionale ha ritenuto l'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998 — disposizione che, nel comma 1, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli afferenti al credito, alla vigilanza sulle assicurazioni, al mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di cui alla legge 14 novembre 1995 n. 481, e, nel comma 2, ha formulato una elencazione non tassativa di tali controversie — viziato per eccesso di delega, poiché l'art. 11, comma 4, lettera g), della legge n. 59 del 1997 non consentiva l'ampliamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo all'intero ambito della materia dei servizi pubblici realizzato dall'art. 33.

10. — Ad avviso di queste s.u., anche gli artt. 34, commi 1 e 2, e 35, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998 sembrano esorbitare, per ragioni analoghe a quelle considerate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 292/00, dall'ambito della delega.

Le norme, nel loro combinato disposto, non si limitano infatti, in attuazione della delega conferita con l'art. 11, comma 4, lettera g), della legge n. 59 del 1997, ad estendere alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, la giurisdizione generale di legittimità o esclusiva già spettante al giudice amministrativo in materia edilizia ed urbanistica, ma istituiscono una nuova figura di giurisdizione, esclusiva e piena (in quanto estesa alla cognizione delle questioni concernenti il risarcimento del danno ingiusto), che abbraccia l'intero ambito delle controversie aventi ad oggetto atti, provvedimenti e comportamenti (e quindi l'intera gamma delle condotte positive, espresse con atti formali o con attività

materiali, ovvero omissive) delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia. Ambito che appare suscettivo di tendenziale ulteriore estensione, in ragione della amplissima definizione dei limiti della materia urbanistica (non compresa nelle delega), nel senso che questa concerne «tutti gli aspetti dell'uso del territorio». E ciò sembra realizzare un eccesso rispetto ai limiti oggettivi della delega.

Nei sensi suesposti va quindi ritenuta non manifestamente infondata la questione.

11. — Va infine precisato che non influisce sulla ritenuta rilevanza della questione la sopravvenuta legge 21 luglio 2000 n. 205, che, all'art. 7, recante «Modifiche al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80», ha sostituito l'art. 34 riproducendone il contenuto (ma con una integrazione nel comma 1, che vale ad attribuire carattere di novità alla disciplina).

La nuova legge, come affermato da queste s.u. con sentenze in corso di pubblicazione, non ha invero efficacia retroattiva, in difetto di espressa previsione in tal senso, ma si applica soltanto ai giudizi instaurati successivamente alla sua entrata in vigore (salvo l'effetto convalidante, in ragione del principio desunto dalla finalità della disciplina dettata dall'art. 5 c.p.c., per i giudizi in corso già pendenti davanti al giudice amministrativo, che nella specie non può evidentemente operare).

*P. Q. M.*

*La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1 e 2, e 35, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, in riferimento agli artt. 76 e 77, comma 1, della Costituzione per eccesso rispetto alla delega conferita dall'art. 11, comma 4, lettera g), della legge 15 marzo 1997 n. 59.*

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

*Ordina che, a cura della cancelleria, l'ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, il 9 marzo 2001.

*Il primo presidente: VELA*

01C1102

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

(4651620/1) Roma, 2001 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

## ABRUZZO

- ◇ **CHIETI**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI - DE LUCA  
Via A. Herio, 21
- ◇ **PESCARA**  
LIBRERIA COSTANTINI DIDATTICA  
Corso V. Emanuele, 146  
LIBRERIA DELL'UNIVERSITÀ  
Via Galilei (ang. via Gramsci)
- ◇ **SULMONA**  
LIBRERIA UFFICIO IN  
Circonv. Occidentale, 10
- ◇ **TERAMO**  
LIBRERIA DE LUCA  
Via Riccitelli, 6

## BASILICATA

- ◇ **MATERA**  
LIBRERIA MONTEMURRO  
Via delle Beccherie, 69  
GULLIVER LIBRERIE  
Via del Corso, 32
- ◇ **POTENZA**  
LIBRERIA PAGGI ROSA  
Via Pretoria

## CALABRIA

- ◇ **CATANZARO**  
LIBRERIA NISTICÒ  
Via A. Daniele, 27
- ◇ **COSENZA**  
LIBRERIA DOMUS  
Via Monte Santo, 70/A
- ◇ **PALMI**  
LIBRERIA IL TEMPERINO  
Via Roma, 31
- ◇ **REGGIO CALABRIA**  
LIBRERIA L'UFFICIO  
Via B. Buozzi, 23/A/B/C
- ◇ **VIBO VALENTIA**  
LIBRERIA AZZURRA  
Corso V. Emanuele III

## CAMPANIA

- ◇ **ANGRI**  
CARTOLIBRERIA AMATO  
Via dei Goti, 11
- ◇ **AVELLINO**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Vasto, 15  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Matteotti, 30-32  
CARTOLIBRERIA CESA  
Via G. Nappi, 47
- ◇ **BENEVENTO**  
LIBRERIA LA GIUDIZIARIA  
Via F. Paga, 11  
LIBRERIA MASONE  
Viale Rettori, 71
- ◇ **CASERTA**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Caduti sul Lavoro, 29-33
- ◇ **CASTELLAMMARE DI STABIA**  
LINEA SCUOLA  
Via Raiola, 69/D
- ◇ **CAVA DEI TIRRENI**  
LIBRERIA RONDINELLA  
Corso Umberto I, 253
- ◇ **ISCHIA PORTO**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Sogliuzzo
- ◇ **NAPOLI**  
LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO  
Via Caravita, 30  
LIBRERIA GUIDA 1  
Via Portalba, 20-23  
LIBRERIA GUIDA 2  
Via Merliani, 118  
LIBRERIA I.B.S.  
Salita del Casale, 18
- ◇ **NOCERA INFERIORE**  
LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO  
Via Fava, 51;

- ◇ **NOLA**  
LIBRERIA EDITRICE LA RICERCA  
Via Fonseca, 59
- ◇ **POLLA**  
CARTOLIBRERIA GM  
Via Crispi
- ◇ **SALERNO**  
LIBRERIA GUIDA  
Corso Garibaldi, 142

## EMILIA-ROMAGNA

- ◇ **BOLOGNA**  
LIBRERIA GIURIDICA CERUTI  
Piazza Tribunali, 5/F  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Castiglione, 1/C  
GIURIDICA EDINFORM  
Via delle Scuole, 38
- ◇ **CARPI**  
LIBRERIA BULGARELLI  
Corso S. Cabassi, 15
- ◇ **CESENA**  
LIBRERIA BETTINI  
Via Vescovado, 5
- ◇ **FERRARA**  
LIBRERIA PASELLO  
Via Canonica, 16-18
- ◇ **FORLÌ**  
LIBRERIA CAPPELLI  
Via Lazzaletto, 51  
LIBRERIA MODERNA  
Corso A. Diaz, 12
- ◇ **MODENA**  
LIBRERIA GOLIARDICA  
Via Berengario, 60
- ◇ **PARMA**  
LIBRERIA PIROLA PARMA  
Via Farini, 34/D
- ◇ **RAVENNA**  
LIBRERIA GIURIDICA DI FERMANI MAURIZIO  
Via Corrado Ricci, 12
- ◇ **REGGIO EMILIA**  
LIBRERIA MODERNA  
Via Farini, 1/M
- ◇ **RIMINI**  
LIBRERIA DEL PROFESSIONISTA  
Via XXII Giugno, 3

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

- ◇ **GORIZIA**  
CARTOLIBRERIA ANTONINI  
Via Mazzini, 16
- ◇ **PORDENONE**  
LIBRERIA MINERVA  
Piazzale XX Settembre, 22/A
- ◇ **TRIESTE**  
LIBRERIA TERGESTE  
Piazza Borsa, 15 (gall. Tergesteo)
- ◇ **UDINE**  
LIBRERIA BENEDETTI  
Via Mercatovecchio, 13  
LIBRERIA TARANTOLA  
Via Vittorio Veneto, 20

## LAZIO

- ◇ **FROSINONE**  
LIBRERIA EDICOLA CARINCI  
Piazza Madonna della Neve, s.n.c.
- ◇ **LATINA**  
LIBRERIA GIURIDICA LA FORENSE  
Viale dello Statuto, 28-30
- ◇ **RIETI**  
LIBRERIA LA CENTRALE  
Piazza V. Emanuele, 8
- ◇ **ROMA**  
LIBRERIA ECONOMICO GIURIDICA  
Via S. Maria Maggiore, 121  
LIBRERIA DE MIRANDA  
Viale G. Cesare, 51/E-F-G  
LIBRERIA LAURUS ROBUFFO  
Via San Martino della Battaglia, 35

- LIBRERIA L'UNIVERSITARIA  
Viale Ippocrate, 99  
LIBRERIA IL TRITONE  
Via Tritone, 61/A  
LIBRERIA MEDICHINI  
Via Marcantonio Colonna, 68-70  
LA CONTABILE  
Via Tuscolana, 1027

- ◇ **SORA**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Abruzzo, 4
- ◇ **TIVOLI**  
LIBRERIA MANNELLI  
Viale Mannelli, 10
- ◇ **VITERBO**  
LIBRERIA "AR"  
Palazzo Uffici Finanziari - Loc. Pietrare  
LIBRERIA DE SANTIS  
Via Venezia Giulia, 5

## LIGURIA

- ◇ **CHIAVARI**  
CARTOLERIA GIORGINI  
Piazza N.S. dell'Orto, 37-38
- ◇ **GENOVA**  
LIBRERIA GIURIDICA DI A. TERENGI  
& DARIO CERIOLI  
Galleria E. Martino, 9
- ◇ **IMPERIA**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI - DI VIALE  
Viale Matteotti, 43/A-45

## LOMBARDIA

- ◇ **BRESCIA**  
LIBRERIA QUERINIANA  
Via Trieste, 13
- ◇ **BRESSO**  
LIBRERIA CORRIDONI  
Via Corridoni, 11
- ◇ **BUSTO ARSIZIO**  
CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO  
Via Milano, 4
- ◇ **COMO**  
LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI  
Via Mentana, 15
- ◇ **GALLARATE**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Pulicelli, 1 (ang. p. risorgimento)  
LIBRERIA TOP OFFICE  
Via Torino, 8
- ◇ **LECCO**  
LIBRERIA PIROLA - DI LAZZARINI  
Corso Mart. Liberazione, 100/A
- ◇ **LODI**  
LA LIBRERIA S.a.s.  
Via Defendente, 32
- ◇ **MANTOVA**  
LIBRERIA ADAMO DI PELLEGRINI  
Corso Umberto I, 32
- ◇ **MILANO**  
LIBRERIA CONCESSIONARIA  
IPZS-CALABRESE  
Galleria V. Emanuele II, 13-15  
FOROBONAPARTE S.r.l.  
Foro Bonaparte, 53
- ◇ **MONZA**  
LIBRERIA DELL'ARENGARIO  
Via Mapelli, 4
- ◇ **PAVIA**  
LIBRERIA GALASSIA  
Corso Mazzini, 28
- ◇ **VARESE**  
LIBRERIA PIROLA - DI MITRANO  
Via Albuzzo, 8



**MARCHE**

- ◇ **ANCONA**  
LIBRERIA FOGOLA  
Piazza Cavour, 4-5-6
- ◇ **ASCOLI PICENO**  
LIBRERIA PROSPERI  
Largo Crivelli, 8
- ◇ **MACERATA**  
LIBRERIA UNIVERSITARIA  
Via Don Minzoni, 6
- ◇ **PESARO**  
LIBRERIA PROFESSIONALE MARCHIGIANA  
Via Mameli, 34
- ◇ **S. BENEDETTO DEL TRONTO**  
LA BIBLIOFILA  
Via Ugo Bassi, 38

**MOLISE**

- ◇ **CAMPOBASSO**  
LIBRERIA GIURIDICA D.I.E.M.  
Via Capriglione, 42-44  
CENTRO LIBRARIO MOLISANO  
Viale Manzoni, 81-83

**PIEMONTE**

- ◇ **ALBA**  
CASA EDITRICE I.C.A.P.  
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◇ **ALESSANDRIA**  
LIBRERIA INTERNAZIONALE BERTELOTTI  
Corso Roma, 122
- ◇ **BIELLA**  
LIBRERIA GIOVANNACCI  
Via Italia, 14
- ◇ **CUNEO**  
CASA EDITRICE ICAP  
Piazza dei Galimberti, 10
- ◇ **NOVARA**  
EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA  
Via Costa, 32
- ◇ **TORINO**  
CARTIERE MILIANI FABRIANO  
Via Cavour, 17
- ◇ **VERBANIA**  
LIBRERIA MARGAROLI  
Corso Mameli, 55 - Intra
- ◇ **VERCELLI**  
CARTOLIBRERIA COPPO  
Via Galileo Ferraris, 70

**PUGLIA**

- ◇ **ALTAMURA**  
LIBRERIA JOLLY CART  
Corso V. Emanuele, 16
- ◇ **BARI**  
CARTOLIBRERIA QUINTILIANO  
Via Arcidiacono Giovanni, 9  
LIBRERIA PALOMAR  
Via P. Amedeo, 176/B  
LIBRERIA LATERZA GIUSEPPE & FIGLI  
Via Sparano, 134  
LIBRERIA FRATELLI LATERZA  
Via Crisanzio, 16
- ◇ **BRINDISI**  
LIBRERIA PIAZZO  
Corso Garibaldi, 38/A
- ◇ **CERIGNOLA**  
LIBRERIA VASCIAVEO  
Via Gubbio, 14
- ◇ **FOGGIA**  
LIBRERIA PATIERNO  
Via Dante, 21
- ◇ **LECCE**  
LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO  
Via Palmieri, 30
- ◇ **MANFREDONIA**  
LIBRERIA IL PAPIRO  
Corso Manfredi, 126
- ◇ **MOLFETTA**  
LIBRERIA IL GHIGNO  
Via Campanella, 24
- ◇ **TARANTO**  
LIBRERIA FUMAROLA  
Corso Italia, 229

**SARDEGNA**

- ◇ **CAGLIARI**  
LIBRERIA F.LLI DESSI  
Corso V. Emanuele, 30-32
- ◇ **ORISTANO**  
LIBRERIA CANU  
Corso Umberto I, 19
- ◇ **SASSARI**  
LIBRERIA MESSAGGERIE SARDE  
Piazza Castello, 11  
LIBRERIA AKA  
Via Roma, 42

**SICILIA**

- ◇ **ACIREALE**  
LIBRERIA S.G.C. ESSEGICI S.a.s.  
Via Caronda, 8-10  
CARTOLIBRERIA BONANNO  
Via Vittorio Emanuele, 194
  - ◇ **AGRIGENTO**  
TUTTO SHOPPING  
Via Panoramica dei Templi, 17
  - ◇ **CALTANISSETTA**  
LIBRERIA SCIASCIA  
Corso Umberto I, 111
  - ◇ **CASTELVETRANO**  
CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA  
Via Q. Sella, 106-108
  - ◇ **CATANIA**  
LIBRERIA LA PAGLIA  
Via Etna, 393  
LIBRERIA ESSEGICI  
Via F. Riso, 56  
LIBRERIA RIOLO FRANCESCA  
Via Vittorio Emanuele, 137
  - ◇ **GIARRE**  
LIBRERIA LA SENORITA  
Corso Italia, 132-134
  - ◇ **MESSINA**  
LIBRERIA PIROLA MESSINA  
Corso Cavour, 55
  - ◇ **PALERMO**  
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO  
Via Ruggero Settimo, 37  
LIBRERIA FORENSE  
Via Maqueda, 185  
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO  
Piazza V. E. Orlando, 15-19  
LIBRERIA MERCURIO LI.C.A.M.  
Piazza S. G. Bosco, 3  
LIBRERIA DARIO FLACCOVIO  
Viale Ausonia, 70  
LIBRERIA CICALA INGUAGGIATO  
Via Villafermosa, 28  
LIBRERIA SCHOOL SERVICE  
Via Galletti, 225
  - ◇ **S. GIOVANNI LA PUNTA**  
LIBRERIA DI LORENZO  
Via Roma, 259
  - ◇ **SIRACUSA**  
LA LIBRERIA DI VALVO E SPADA  
Piazza Euripide, 22
  - ◇ **TRAPANI**  
LIBRERIA LO BUE  
Via Cascio Cortese, 8
- TOSCANA**
- ◇ **AREZZO**  
LIBRERIA PELLEGRINI  
Via Cavour, 42
  - ◇ **FIRENZE**  
LIBRERIA PIROLA «già Etruria»  
Via Cavour, 46/R  
LIBRERIA MARZOCCO  
Via de' Martelli, 22/R  
LIBRERIA ALFANI  
Via Alfani, 84-86/R

◇ **GROSSETO**

- NUOVA LIBRERIA  
Via Mille, 6/A
- ◇ **LIVORNO**  
LIBRERIA AMEDEO NUOVA  
Corso Amedeo, 23-27  
LIBRERIA IL PENTAFOGLIO  
Via Firenze, 4/B
- ◇ **LUCCA**  
LIBRERIA BARONI ADRI  
Via S. Paolino, 45-47  
LIBRERIA SESTANTE  
Via Montanara, 37
- ◇ **MASSA**  
LIBRERIA IL MAGGIOLINO  
Via Europa, 19
- ◇ **PISA**  
LIBRERIA VALLERINI  
Via dei Mille, 13
- ◇ **PISTOIA**  
LIBRERIA UNIVERSITARIA TURELLI  
Via Macalilè, 37
- ◇ **PRATO**  
LIBRERIA GORI  
Via Ricasoli, 25
- ◇ **SIENA**  
LIBRERIA TICCI  
Via delle Terme, 5-7
- ◇ **VIAREGGIO**  
LIBRERIA IL MAGGIOLINO  
Via Puccini, 38

**TRENTINO-ALTO ADIGE**

- ◇ **TRENTO**  
LIBRERIA DISERTORI  
Via Diaz, 11

**UMBRIA**

- ◇ **FOLIGNO**  
LIBRERIA LUNA  
Via Gramsci, 41
- ◇ **PERUGIA**  
LIBRERIA SIMONELLI  
Corso Vannucci, 82  
LIBRERIA LA FONTANA  
Via Sicilia, 53
- ◇ **TERNI**  
LIBRERIA ALTEROCCA  
Corso Tacito, 29

**VENETO**

- ◇ **BELLUNO**  
LIBRERIA CAMPDEL  
Piazza Martiri, 27/D
- ◇ **CONEGLIANO**  
LIBRERIA CANOVA  
Via Cavour, 6/B
- ◇ **PADOVA**  
LIBRERIA DIEGO VALERI  
Via Roma, 114
- ◇ **ROVIGO**  
CARTOLIBRERIA PAVANELLO  
Piazza V. Emanuele, 2
- ◇ **TREVISO**  
CARTOLIBRERIA CANOVA  
Via Calmaggiore, 31
- ◇ **VENEZIA-MESTRE**  
LIBRERIA SAMBO  
Via Torre Belfredo, 60
- ◇ **VERONA**  
LIBRERIA L.E.G.I.S.  
Via Adigetto, 43  
LIBRERIA GIURIDICA EDITRICE  
Via Costa, 5
- ◇ **VICENZA**  
LIBRERIA GALLA 1880  
Corso Palladio, 11

## 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 - ☎ 06 85082147;
- presso le Librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Gestione Gazzetta Ufficiale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 16716029. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

### PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 2001

Ministero del Tesoro - *Provvedimento 1° febbraio 2001 (G.U. n. 78 del 3 aprile 2001)*  
 Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio e termine al 31 dicembre 2001  
 i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 2001 e dal 1° luglio al 31 dicembre 2001

#### PARTE PRIMA - SERIE GENERALE E SERIE SPECIALI

*Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili*

	Lire	Euro		Lire	Euro
<b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:			<b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:		
- annuale	508.000	262,36	- annuale	106.000	54,74
- semestrale	289.000	149,26	- semestrale	68.000	35,12
<b>Tipo A1</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:			<b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
- annuale	416.000	214,85	- annuale	267.000	137,89
- semestrale	231.000	119,30	- semestrale	145.000	74,89
<b>Tipo A2</b> - Abbonamento ai supplementi ordinari contenenti i provvedimenti non legislativi:			<b>Tipo F</b> - <i>Completo</i> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi e non legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (ex tipo F):		
- annuale	115.500	59,65	- annuale	1.097.000	566,55
- semestrale	69.000	35,64	- semestrale	593.000	306,26
<b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:			<b>Tipo F1</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (escluso il tipo A2):		
- annuale	107.000	55,26	- annuale	982.000	507,16
- semestrale	70.000	36,15	- semestrale	520.000	268,56
<b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:					
- annuale	273.000	140,99			
- semestrale	150.000	77,47			

*Integrando con la somma di L. 150.000 (€ 77,47) il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 2001.*

Prezzo di vendita di un fascicolo separato della <i>serie generale</i>	1.500	0,77
Prezzo di vendita di un fascicolo separato delle <i>serie speciali I, II e III</i> , ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77
Prezzo di vendita di un fascicolo della <i>IV serie speciale «Concorsi ed esami»</i>	2.800	1,45
Prezzo di vendita di un fascicolo <i>indici mensili</i> , ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77
<i>Supplementi ordinari</i> per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77
<i>Supplementi straordinari</i> per la vendita a fascicoli, ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	162.000	83,67
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	1.500	0,77

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

Abbonamento annuale	105.000	54,23
Prezzo di vendita di un fascicolo separato	8.000	4,13

#### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 2001 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo (52 spedizioni raccomandate settimanali)	1.300.000	671,39
Vendita singola: ogni microfiche contiene fino a 96 pagine di Gazzetta Ufficiale	1.500	0,77
Contributo spese per imballaggio e spedizione raccomandata (da 1 a 10 microfiches)	4.000	2,07

*N.B.* — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%.

#### PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	474.000	244,80
Abbonamento semestrale	283.000	146,16
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	1.550	0,80

*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. 16716029 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione dei dati riportati sulla relativa fascetta di abbonamento.*

**Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**

Gestione Gazzetta Ufficiale Abbonamenti Vendite

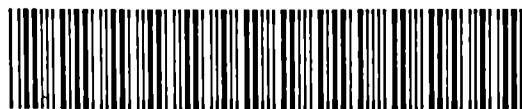
☎ 06 85082149/2221/2276 - Fax 2520

Ufficio inserzioni

☎ 800-864035 - Fax 85082242

Numero verde

☎ 800-864035



\* 4 1 1 1 1 0 0 4 5 0 0 1 \*

**L. 10.500**  
**€ 5,42**